

# Cina e Asia orientale di fronte alla sfida del Coronavirus

*di Mauro Mazza*

**Abstract: China East Asia facing the Coronavirus challenge** – The essay examines the institutional responses to Coronavirus in China and East Asian countries. Although there are common characteristics, which derive both from the Confucian cultural root and the adherence to the so-called Asian values, however institutional reactions have been quite different. Suffice it to say that in the People's Republic of China the death penalty was used, while in Japan an ethical and not strictly legal approach to the pandemic was chosen. This gives the opportunity to speak, also in this case, not so much of a monolithic Asian law, but rather of a polyphony of Asian legal systems.

**Keywords:** Coronavirus, China, Asian countries, Institutional responses, Legal comparison.

## 1. Premessa

Lo studio delle risposte giuridiche date dai vari Paesi dell'Estremo Oriente alla crisi sanitaria da Covid-19, a partire dal caso paradigmatico della Repubblica Popolare Cinese che per prima è stata chiamata ad affrontare l'emergenza determinata dalla pandemia, rappresenta un utile banco di prova per saggiare le potenzialità della comparazione giuridica di area pubblicistica nei confronti delle esperienze extra-europee ed extra-occidentali. Si tratta, infatti, non solo e non tanto di verificare l'ovvia differenza rispetto agli ordinamenti dei Paesi di democrazia stabilizzata che seguono la tradizione giuridica occidentale, ma altresì di comparare gli assetti istituzionali, e le conseguenti misure giuridiche adottate per contrastare la diffusione del Coronavirus, dei differenti Stati del lontano Oriente, cosicché si possa avvalorare la tesi per cui non è opportuno parlare di diritto asiatico, quanto piuttosto è preferibile fare riferimento alla nozione di sistemi giuridici estremo-orientali, considerati come una pluralità di ordinamenti con proprie e distinte caratteristiche normative, nonché, prima ancora, sociali e culturali.

## 2. Il caso cinese-popolare

La Repubblica Popolare Cinese ha offerto un modello molto ben caratterizzato, nelle sue dinamiche istituzionali, di contrasto al Coronavirus. Tale modello, ovviamente, può essere criticato per diversi aspetti, ma mostra senza dubbio una sua coerenza interna.

In primo luogo, viene dunque in considerazione la peculiare concezione dei diritti fondamentali e delle libertà nell'ordinamento della Repubblica Popolare

Cinese. L'art. 51 della vigente Costituzione della Cina popolare del 1982, più volte emendata nel 1988, 1993, 1999, 2004 e 2018, non ha alterato nella loro essenza il contenuto dei diritti e delle libertà, rifacendosi ancora al modello storico rappresentato dall'art. 39 della Costituzione dell'Unione Sovietica del 1977. Questo perché la disposizione citata della Carta costituzionale della Repubblica Popolare Cinese afferma che i diritti e le libertà dei cittadini possono essere esercitati soltanto nella misura in cui essi non si pongano in contrasto con gli interessi dello Stato e della società, nonché in definitiva con quelli del Partito Comunista Cinese, il cui ruolo-guida è stato espressamente costituzionalizzato<sup>1</sup>. È vero, dunque, che i diritti e le libertà sono state fortemente limitati nella Cina popolare durante la fase di contrasto all'epidemia da Coronavirus, ma tali diritti e libertà sono per così dire geneticamente differenti dai loro omologhi nei Paesi occidentali, ossia esistono a condizione che non vi sia disaccordo con gli obiettivi fissati dallo Stato a vantaggio dell'intera società. A questo punto, però, va fatta una ulteriore considerazione. Le decisioni adottate dallo Stato cinese-popolare sono soltanto apparentemente frutto di scelte operate dagli organi dello Stato. In verità, esse racchiudono e si uniformano strettamente alle deliberazioni adottate da un altro e ben più potente decisore pubblico, vale a dire il Partito Comunista Cinese. Quest'ultimo si atteggia ad "organo respiratorio" dell'apparato statale, secondo le caratteristiche del c.d. Stato duale o doppio Stato, che occulta cioè al suo interno il Partito egemone. In definitiva, le decisioni dello Stato sono la ratifica delle decisioni del Partito. Ciò deriva, tra l'altro, dal meccanismo delle c.d. unioni personali, ossia dal fatto che, nell'ordinamento cinese, chi ricopre cariche nello Stato si trova ad esercitare funzioni di livello corrispondente anche all'interno del Partito, non però in base a vincoli istituzionali, nel qual caso si avrebbe il diverso modello delle unioni istituzionali, ma appunto in via di mero fatto. Per esempio, tanto per prendere in considerazione il caso del vertice sia dello Stato che del Partito, l'attuale Capo dello Stato Xi Jinping è anche segretario generale del Partito Comunista Cinese<sup>2</sup>.

Quando, dunque, si valutano le decisioni adottate dallo Stato cinopopolare per affrontare la crisi sanitaria da Coronavirus bisogna sempre ricordare che, a monte delle deliberazioni statali, si collocano invariabilmente le scelte operate dal Partito Comunista Cinese, il quale ultimo, come dimostrato anche molto recentemente dai lavori parlamentari della terza sessione della tredicesima Assemblea Nazionale del Popolo (*id est*, il Parlamento monocamerale della RPC) svoltisi dal 22 al 28 maggio 2020 presso la Grande Sala del Popolo di Pechino, non ha assolutamente rivali interni. Vi sono, è pur vero, otto piccoli partiti politici, la cui esistenza risale alla fase storica della resistenza anti-nipponica, ma essi agiscono sotto lo stretto controllo del Partito Comunista Cinese, che rappresenta il loro ombrello comune, tanto è vero che i cinesi scherzosamente si riferiscono a tali partiti minori con l'espressione "vasi da fiori", poiché hanno soltanto una funzione decorativa.

Tale è dunque il regime politico-giuridico della Repubblica Popolare Cinese,

---

<sup>1</sup> Sui diritti individuali negli ordinamenti socialcomunisti v., per tutti, G.F. Ferrari, *Le libertà. Profili comparatistici*, Torino, 2011, 196 ss.

<sup>2</sup> Nonché Presidente della Commissione militare centrale della Repubblica Popolare Cinese.

utile per comprendere i principali passaggi istituzionali della risposta nazionale all'emergenza da Coronavirus.

Nei primi giorni di gennaio le autorità sanitarie della Repubblica Popolare Cinese hanno comunicato all'Organizzazione mondiale della sanità l'insorgenza nella città di Wuhan, capoluogo della Provincia di Hubei, di una infezione polmonare trasmissibile che presentava alcune caratteristiche simili e quelle della SARS, tanto è vero che tale malattia ha preso il nome, alternativo a Covid-19, di SARS-CoV-2. Le comunicazioni in questione, effettuate il 3 e 10 gennaio dalla Commissione sanitaria nazionale della Repubblica Popolare Cinese alla Organizzazione mondiale della sanità, hanno fatto seguito ad alcune incertezze. Già nel dicembre 2019, infatti, un medico dell'Ospedale centrale di Wuhan, l'oculista dott. Li, aveva segnalato a colleghi e direzione sanitaria alcuni casi sospetti di malattia respiratoria che ricordavano la SARS. Tuttavia, il dott. Li non soltanto non è stato creduto, ma ha subito ammonizioni dalla direzione sanitaria dell'Ospedale come anche dalle autorità di polizia, per la diffusione di notizie infondate nonché idonee a creare ingiustificato allarme nel contesto sociale. Lo stesso dott. Li morirà di lì a poco, il 7 febbraio 2020, dopo avere contratto l'infezione da Coronavirus. Sia pure *post-mortem*, il dott. Li verrà riabilitato, a seguito delle conclusioni raggiunte da una apposita commissione d'indagine inviata dalle autorità nazionali, che ha accertato il compimento di abusi e manchevolezze da parte delle autorità locali nel caso del dott. Li. Ai familiari del dott. Li sono state offerte le scuse ufficiali delle autorità cinesi; tuttavia, il risarcimento richiesto non è stato accordato, in quanto si è sostenuto – da parte delle autorità pubbliche – che il dott. Li non ha subito danni psicofisici dalle ammonizioni, essendo deceduto a seguito della infezione polmonare da Covid-19.

4307

Come conseguenza delle incertezze iniziali, la direzione delle operazioni di contrasto all'epidemia da Coronavirus è stata rigidamente assunta dalle autorità centrali. Esse hanno utilizzato, a tale scopo, principalmente le previsioni contenute nella legge della Repubblica Popolare Cinese sulla prevenzione e il trattamento delle malattie infettive, approvata nel 1989 e modificata nel 2004<sup>3</sup>. La legge in esame contiene molte norme che fanno riferimento a poteri e competenze delle autorità centrali<sup>4</sup>. Meno utilizzata, invece, è stata la legge sulla risposta alle emergenze della Repubblica Popolare Cinese del 2007, che viene solitamente invocata nella Cina popolare in occasione di disastri naturali, come i terremoti, oppure in caso di gravi incidenti, per esempio ferroviari.

È stata, dunque, creata una cabina di regia unica e nazionale, rappresentata dal Gruppo Centrale per la Risposta Epidemica<sup>5</sup>. Tale organo ha dato attuazione alla Risposta di Emergenza Nazionale. Le relative deliberazioni sono state assunte dal Consiglio degli affari di Stato della Repubblica Popolare Cinese, vale a dire dal Governo nazionale. Le decisioni del Consiglio degli affari di Stato sono state sempre precedute da corrispondenti deliberazioni dell'Ufficio politico del Comitato centrale

<sup>3</sup> A seguito della epidemia da SARS, scoppiata in Cina tra il 2002 e il 2003.

<sup>4</sup> Si vedano gli art. 6, 8-10, 15-17, 19, 26, 30, 32-33, 35, 38, 43, 45-46, 59, 60-62 della legge *de qua*.

<sup>5</sup> Ovvero, nella versione inglese, *Leading Small Group on Responses to the Novel Coronavirus*.

del Partito Comunista Cinese.

Si possono distinguere tre fasi nella risposta cinese-popolare al Coronavirus.

La prima di esse si apre il 1° gennaio 2020, con l'ordine di chiudere il mercato c.d. umido di Wuhan, indiziato di essere all'origine della diffusione dell'epidemia, poi diventata pandemia, secondo quanto dichiarato dalla stessa Organizzazione mondiale della sanità il successivo 11 marzo 2020. L'origine del Coronavirus sarebbe infatti da ricondurre al consumo di carne di pipistrello, a sua volta infettato da Coronavirus. Il mercato "umido" di Wuhan, al pari di analoghi mercati "wet" della Cina popolare, pone tradizionalmente in vendita prodotti che derivano da animali selvatici, ovvero anche di animali appartenenti a specie selvatiche ma allevati in cattività. Si sarebbe, dunque, verificato il "salto" dalla specie animale (il pipistrello) all'uomo. Orbene, vi sono motivi per l'esistenza di tali mercati, che non sono soltanto un aspetto peculiare delle culture, e degli stili di vita alimentare, dell'Estremo Oriente, ma rappresentano anche una necessità per larghi strati della popolazione cinese, dal momento che i prezzi dei prodotti in vendita nei mercati "umidi" sono abitualmente inferiori a quelli che si riscontrano nei negozi e nei supermercati. Questo spiega almeno in parte la ragione per la quale il mercato "umido" di Wuhan, chiuso come detto nel gennaio 2020, è stato però riaperto il 20 maggio dello stesso anno, sia pure con l'esclusione della vendita di prodotti di animali selvatici, ovvero appartenenti a specie selvatiche anche se allevati in cattività. È significativo al riguardo, tenuto conto di quanto appena osservato, che il divieto di vendere carni di animali selvatici è limitato alla durata di cinque anni, e non ha altresì fatto venire meno la possibilità di ottenere la licenza per l'allevamento di animali che sono di specie originariamente selvatica. In definitiva dunque, nonostante i discorsi pronunciati dallo stesso Presidente Xi Jinping che ha esortato a modificare le abitudini alimentari per prevenire le problematiche sanitarie, e sebbene siano stati prontamente presentati progetti di legge per una maggiore protezione della fauna selvatica in connessione alla prevenzione dell'epidemia animale, tuttavia nella Cina popolare sono ancora aperti i mercati c.d. umidi. Del resto, la Cina popolare pone quantomeno in dubbio la stessa origine cinese del Coronavirus. Questo perché è stata affacciata l'ipotesi che la prima manifestazione del Covid-19 si sarebbe avuta nel corso dei campionati mondiali militari a Wuhan nell'ottobre 2019, e quindi potrebbero essere stata causata da atleti di nazionalità non cinese. Sullo sfondo di tali contestazioni da parte cinese-popolare si collocano, naturalmente, le richieste risarcitorie che sono state avanzate, o comunque almeno prospettate, nei confronti della Repubblica Popolare Cinese. Un'azione legale in questo senso è stata presentata in Missouri, e un'altra in Mississippi. Ma si pensa anche alla competenza di eventuali organi internazionali, a partire dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite<sup>6</sup>, per fare valere la responsabilità transnazionale della Cina popolare per la diffusione del Coronavirus. Oppure a sanzioni internazionali di carattere economico contro la Cina popolare. Non a caso, nel corso della sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo del maggio 2020, il Parlamento nazionale della RPC ha sottolineato l'importanza della immunità giurisdizionale degli Stati.

---

<sup>6</sup> Dove però, come è noto, la Repubblica Popolare Cinese dispone del diritto di veto.

Comunque sia, nella prima fase la Commissione sanitaria nazionale della Repubblica Popolare Cinese, d'intesa con il Gruppo Centrale per la Risposta Epidemica, ha previsto l'attuazione delle misure per le malattie che sono previste dall'art. 3 della legge della RPC sulla prevenzione e il trattamento delle malattie infettive nella classe A, sebbene le malattie respiratorie, come il Coronavirus, siano contemplate nella classe B. Tuttavia, le misure *ex* classe A sono state applicate anche in passato, in occasione dell'epidemia da SARS, per le malattie polmonari. Ne deriva, insomma, che come per la SARS anche per il Covid-19 le misure sanitarie di contrasto sono state quelle più stringenti.

Nella prima fase si pensava, probabilmente, che provvedimenti localizzati, quali la chiusura del mercato "umido" di Wuhan e il potenziamento dell'offerta curativa degli ospedali, sarebbero stati sufficienti. Ciò, però, non è stato adeguato a fronteggiare il diffondersi dell'epidemia, cosicché si è passati alla fase due. Questa è stata la fase più dura, c.d. del *lockdown hard*. Si è avuta la chiusura dell'intera città di Wuhan, quindi della Provincia di Hubei, poi di altre importanti aree metropolitane della Repubblica Popolare Cinese, tra cui le città di Pechino e Shanghai. La fase due è stata aperta dalle deliberazioni del Consiglio degli affari di Stato del 20 e 23 gennaio 2020, precedute da corrispondenti decisioni del Partito Comunista Cinese. Sui profili giuridici, apposite linee-guida sono state emanate di concerto dalla Corte suprema della Repubblica Popolare Cinese, dalla Procura suprema<sup>7</sup>, del ministero della Sicurezza nazionale<sup>8</sup> e del ministero della Giustizia. Le misure sanitarie sono state, nel corso della seconda fase, quelle del c.d. contenimento rafforzato. Esse hanno determinato, per la prima volta nella storia dell'umanità, la chiusura, ovvero il fermo totale, di città con milioni di abitanti. Le persone non hanno potuto uscire di casa per alcun motivo; la spesa alimentare era consentita unicamente *online*, con consegna al domicilio. Tutte le attività non essenziali erano interdette. I trasporti bloccati. Impossibile uscire dalle città. Le sanzioni sono state di eccezionale gravità, essendo contemplata la pena di morte per i trasgressori all'ordine di isolamento domiciliare. In particolare, a fronte del deteriorarsi della situazione, la pena di morte è stata disposta con deliberazione del Consiglio degli affari di Stato emanata il 15 febbraio 2020. In breve, le misure giuridiche di contenimento rafforzato sono state quelle che nell'ordinamento cinese-popolare sono comprese nel c.d. Meccanismo di risposta di classe 1.

Nella fase tre, che si avvia nei primi dieci giorni del mese di marzo del 2020, la tensione si allenta, in relazione al diminuire dell'intensità del contagio da Coronavirus nella Cina popolare. Vengono adottati provvedimenti a favore delle imprese, in vista della ripresa economica. Non manca, ovviamente, il sostegno ai lavoratori. In particolare, con un importante chiarimento direttivo (o decisione-guida) della Corte suprema della Repubblica Popolare Cinese adottato il 20 aprile 2020, si è deciso che i lavoratori che non hanno potuto adempiere alle obbligazioni contrattuali in ottemperanza alle disposizioni anti-pandemiche, non possono subire

---

<sup>7</sup> Vertice del sistema piramidale dei pubblici ministeri, che nella Cina popolare prendono il nome di procuratori di Stato.

<sup>8</sup> Per esteso, ministero di Pubblica sicurezza della Repubblica Popolare Cinese.

alcuna conseguenza sfavorevole sul piano del rapporto di lavoro, né tantomeno essere licenziati. Le decisioni-guida sono di grande rilevanza nel sistema giuridico cinopopolare. Sebbene si discuta da tempo circa la loro esatta collocazione nella gerarchia delle fonti del diritto, non vi è dubbio che esse sono tenute nella massima considerazione da parte di tutti gli organi giurisdizionali di livello inferiore. In precedenza, il 16 febbraio 2020, l'Alta Corte di Shanghai aveva a sua volta adottato linee-guida in materia di trattazione e decisione delle vertenze giudiziarie al tempo del Coronavirus, stabilendo che gli inadempimenti contrattuali che derivano dalla necessità di adeguarsi alle disposizioni per il contrasto alla diffusione del Covid-19 integrano l'ipotesi della forza maggiore, con la conseguente esclusione della responsabilità risarcitoria per il debitore inadempiente. Sul piano sanitario, inoltre, nella terza fase le autorità sanitarie cinesi hanno posto speciale attenzione ai c.d. asintomatici ovvero paucisintomatici, e ciò anche sulla scia di contestazioni da parte dei *media* internazionali e di politici stranieri che sostengono che i dati sulla diffusione del Covid-19 nella Repubblica Popolare Cinese sono stati sottostimati.

Di notevole rilievo, nelle fasi due e soprattutto tre del contrasto al Coronavirus nella Cina popolare, è stato il ricorso alle nuove tecnologie. Sono stati utilizzati i robot negli ospedali, fino alla creazione di interi reparti ospedalieri robotizzati. La telemedicina è stata di larghissimo uso. I caschi "intelligenti", in dotazione alla polizia, hanno permesso di individuare la temperatura delle persone nel raggio di cinque metri. Le telecamere sono in grado di intercettare le persone che non indossano la mascherina. I droni hanno consentito sia di controllare le persone che di trasportare materiale medico. I movimenti delle persone sono stati tracciati mediante l'applicazione degli *smartphones* denominata *Health Code*. Tutti gli abitanti della Provincia di Hubei, e progressivamente anche di altre zone, sono stati controllati con l'*app* appena menzionata. Essa prevede tre codici, assegnati agli utenti. L'assegnazione del codice verde, per le persone sane, consente la libera circolazione; il codice giallo, per le persone che potrebbero essere malate, prevede l'isolamento domiciliare per una settimana; il codice rosso, per i contagiati, implica la quarantena per non meno di due settimane (salvo, ovviamente, il ricovero ospedaliero). È pure vero che l'adesione al sistema di tracciamento telefonico avviene su base volontaria, ma bisogna tenere ben presenti le conseguenze della mancata adesione. In pratica, la persona che per ipotesi non disponesse dei codici anzidetti non potrebbe conseguentemente accedere ad alcun luogo pubblico o privato, dal momento che persino per rientrare nel proprio appartamento occorre esibire al personale di controllo il proprio codice.

I dati personali e sanitari che sono stati così raccolti sono condivisi non soltanto con le autorità sanitarie, ma in generale con i poteri pubblici tra cui anche la polizia. Si è ancora in attesa, nella Repubblica Popolare Cinese, di una legislazione generale sulla protezione informatica personale; al momento, una limitata forma tutela si rinviene nella legge sulla sicurezza cibernetica, nella legge penale, nella

legge sul commercio elettronico e nella parte generale del codice civile<sup>9</sup>.

Nel frattempo, l'emergenza sanitaria più acuta è rientrata anche nell'epicentro della città di Wuhan, dove il *lockdown* è cessato l'8 aprile 2020. Ne deriva che, in definitiva, le fasi due e tre di "lotta" al Coronavirus sono state di durata spaziale e temporale variabile nella Cina popolare, essendo state cadenzate in relazione all'andamento dei contagi nelle differenti zone del Paese.

Se, dunque, in molti Paesi dell'Occidente si è discusso dell'accentramento dei poteri in capo all'Esecutivo nazionale, quando non direttamente al Premier, nella fase del contrasto al Covid-19, mettendo in luce tra l'altro che la centralizzazione non sempre è sinonimo di efficienza<sup>10</sup>, e interrogandosi sulla durata di tali deroghe all'assetto ordinario della separazione dei poteri, ciò che è avvenuto nella Cina popolare è assolutamente diverso, nel senso che l'emergenza sanitaria non ha affatto alterato i meccanismi del potere, che non conoscono la separazione dei poteri e accolgono il contrario principio dell'unità del potere statale<sup>11</sup>, ma ha anzi costituito una precisa applicazione delle regole che presiedono al funzionamento delle istituzioni sia statali che partitiche.

Le restrizioni dei diritti fondamentali e delle libertà sono, quindi, pienamente legittime nell'ordinamento costituzionale della RPC, quando in particolare ricorrono i casi contemplati dall'art. 51 della Costituzione<sup>12</sup>. Nel diritto costituzionale cinese, d'altro canto, non sussiste la libertà di circolazione. La situazione non era differente nella Cina imperiale, e anche nell'Unione Sovietica i cittadini erano registrati come residenti in determinate zone urbane o rurali, senza possibilità di spostarsi in assenza di uno speciale permesso<sup>13</sup> rilasciato dall'autorità pubblica e iscritto nel passaporto statale interno<sup>14</sup>. Come è stato osservato in

---

<sup>9</sup> In data 28 maggio 2020, l'Assemblea Nazionale del Popolo ha approvato il codice civile della Repubblica Popolare Cinese, primo codice unitario per la materia civilistica nella storia della Cina popolare.

<sup>10</sup> Lo ha molto opportunamente messo in evidenza il prof. Giuseppe Franco Ferrari, nel suo intervento di moderazione alla prima sessione del *convegno online dal titolo «Lo Stato e l'eccezione dopo la pandemia. Le conseguenze globali della pandemia di COVID-19 sui rapporti tra i pubblici poteri, analizzate nello specchio italiano», tenutosi dal 27 al 30-5-2020 per iniziativa della Facoltà di scienze della politica e delle dinamiche psico-sociali dell'Università degli studi internazionali di Roma (UNINT) e del Centro di ricerca geopolitica e diritto comparato - GEODI.*

<sup>11</sup> Con i corollari dei principi della doppia subordinazione (o doppia dipendenza) e del centralismo democratico, in base ai quali le autorità locali dei vari livelli amministrativi sono sempre soggette, in senso orizzontale, alle decisioni delle assemblee elettive del gradino amministrativo corrispondente, nonché, in senso verticale, alle determinazioni assunte dagli organi sovraordinati.

<sup>12</sup> Parla, efficacemente, di "diritti affievoliti", A. Canepa, *Lotta al COVID-19 e diritti dei cittadini nella Repubblica Popolare Cinese. Le peculiarità di un ordinamento socialista asiatico*, in L. Cuocolo (cur.), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, Report consultabile nel sito Internet [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 18-3-2020, spec. 84.

<sup>13</sup> In russo, *npouúcka*, lett. «registrazione». Questo sistema di registrazione e controllo della popolazione esisteva anche in epoca zarista.

<sup>14</sup> L'art. 55 della Costituzione sovietica del 1977 prevedeva la libertà di domicilio, intesa però come inviolabilità ma non libera fissazione del medesimo. L'intento principale era prevenire l'urbanesimo (non diversamente che nella Russia zarista, v. la nota che precede). Cfr. S. Pipko, A.J. Pucciarelli, *The Soviet Internal Passport System*, in *The International Lawyer*, 1985, 915 ss. Il sistema venne introdotto in URSS nel 1932; v. G. Kessler, *The passport system and state control*

dottrina, esistono almeno quattro tipologie di esclusione istituzionalizzata, rispettivamente basate su «chi si è, cosa si ha, da dove si viene e cosa si fa o si è fatto». Il modello cinese, ovvero il sistema dello *hukou*<sup>15</sup> si colloca nel terzo tipo, sebbene recenti riforme, pur mantenendo questa tipologia di esclusione, hanno aggiunto esclusioni del secondo tipo, basate sulle disuguaglianze sociali<sup>16</sup>. Il sistema cinese dello *hukou* pone un ostacolo legale insormontabile alle migrazioni interne, anche se in Cina non mancano certamente i casi di migranti “irregolari” che devono però vivere (e lavorare) nascosti, privi di protezione sociale<sup>17</sup>, in condizioni di sfruttamento<sup>18</sup>. Né manca – come si diceva – la possibilità di modificare la propria registrazione di residenza, come dimostrano le molte domande per essere registrati nella capitale Pechino, che viene evidentemente ritenuta – soprattutto dai giovani istruiti desiderosi di entrare nei ranghi elevati del Partito – una sede privilegiata per migliori condizioni di vita<sup>19</sup>. Resta, comunque, il fatto che gli spostamenti, beninteso entro l’area urbana o rurale di registrazione, erano finora del tutto liberi.

Infine, il fatto che la responsabilità dei membri del Partito viene comunque prima di quella dei funzionari e rappresentanti delle istituzioni statali e locali è dimostrato, nel caso della Cina popolare, dalla circostanza che, per sanzionare adeguatamente – nell’ottica cinopopolare – le “incertezze” iniziali nel contrasto al Coronavirus, mentre sono stati destituiti sia il segretario del Partito Comunista Cinese della città di Wuhan che il segretario del Partito per la Provincia di Hubei, sono invece tuttora al loro posto sia il Sindaco di Wuhan che il Governatore della Provincia di Hubei<sup>20</sup>.

### 3. Altre esperienze dell’Estremo Oriente

Una caratteristica costante dei Paesi dell’Asia orientale è l’aderenza, più o meno accentuata, ai valori tradizionali del confucianesimo, la cui versione moderna è rappresentata dai c.d. valori asiatici. Si tratta di una importante estrinsecazione della dimensione c.d. regionale dei diritti umani, i quali non avrebbero ormai più un valore (esclusivamente) universale fondato sulla dichiarazione franco-giacobina del 1798, declinandosi invece in maniera differente nelle aree del mondo. Si avrebbero, così, i

*over population flows in the Soviet Union, 1932-1940*, in *Cahiers du monde russe*, n. 42, 2001, 477 ss., che fa riferimento al fenomeno della “*passportisation*”.

<sup>15</sup> Nella scrittura ideografica, 户口.

<sup>16</sup> In tal senso è orientata l’argomentazione complessiva di Fei-Ling Wang, *Organizing Through Division and Exclusion. China’s Hukou System*, Stanford (CA), 2005. V. inoltre, T. Cheng, M. Selden, *The Origins and Social Consequences of China’s Hukou System*, in *The China Quarterly*, 1994, 644 ss.

<sup>17</sup> Sulle conseguenze sociali dell’urbanizzazione, v. I. Cardillo, M. Furlanetto, *In dialogo con il prof. Chen Baifeng. Terra, società e diritto nella Cina rurale*, in *Istituto di Diritto Cinese*, 21-3-2020, disponibile sulla Rete all’indirizzo [dirittocinese.com](http://dirittocinese.com).

<sup>18</sup> Cfr. F. Gambino, D. Sacchetto (cur.), *Cina, la società armoniosa. Sfruttamento e resistenza degli operai migranti*, Milano, 2012.

<sup>19</sup> Si veda T. Liu, Q. Shi, *Acquiring a Beijing hukou: Who Is Eligible and Who Is Successful?*, in *The China Quarterly*, 2019, 1-14, doi:10.1017/S0305741019001541.

<sup>20</sup> V. R. Ye, *Kill the Chickens to Scare the Monkeys. China’s Enforcement of Laws in the Containment of Covid-19*, in *Verfassungsblog*, 13-5-2020.

diritti umani dell'area africana-sub Sahariana, quelli legati all'esperienza dei Paesi, nonché i diritti umani secondo la concezione asiatica, ossia in particolare i c.d. valori asiatici. Questo criterio classificatorio, per la verità, non copre l'intero spazio asiatico, dal momento che, per esempio, non include la cultura giuridica dell'India. Anche la Repubblica Popolare Cinese sostiene con alcune riserve i c.d. valori asiatici, nel senso che, per la Cina popolare, essi devono convivere con i principi del socialismo, sia pure "sinizzati" ossia come recepiti e re-interpretati dalla cultura cinese (di cui è parte essenziale il confucianesimo, tanto è vero che si parla di neo-confucianesimo).

Ad ogni modo, è fuori di dubbio che per i valori asiatici la dimensione collettiva viene prima di quella individuale, come anche che i doveri hanno la precedenza sui diritti, in conformità a una visione che privilegia l'appartenenza comunitaria e l'interesse nazionale<sup>21</sup>.

Partendo dai comuni valori asiatici, e dalla tradizione giuridica confuciana, i percorsi di attuazione del contrasto al Coronavirus in Asia dell'Est si sono tuttavia diversificati. Per meglio dire, le caratteristiche istituzionali dell'approccio cinese-popolare sono state soltanto in parte replicate nelle altre esperienze dell'Estremo Oriente. Ciò vale a partire delle due regioni amministrative speciali della Repubblica Popolare Cinese, ossia Hong Kong e Macao. È ragguardevole, infatti, notare che in questi due territori, che sono stati "restituiti" alla Cina popolare rispettivamente dalla Gran Bretagna nel 1997 e dal Portogallo nel 1999 ma nei quali continuano ad applicarsi i diritti di *common law* e lusitano per il periodo di cinquant'anni dopo la *handover*, e quindi fino al 2047 a Hong Kong e al 2049 a Macao, in effetti un vero e proprio *lockdown* sul modello cinopopolare non è mai stato attuato. Si tratta di una manifestazione dell'alto grado di autonomia concesso dalla Repubblica Popolare Cinese, sulla base degli accordi sino-britannico e luso-britannico, sia a Hong Kong che a Macao. Del resto, l'incidenza del contagio da Coronavirus è stato tutto sommato ridotta tanto a Hong Kong quanto a Macao. Si pensi che, a fronte di 83.017 contagiati da Covid-19 nella Repubblica Popolare Cinese<sup>22</sup> e di 4.634 deceduti a causa di Coronavirus, a Hong Kong i contagiati sono stati 1.067, con quattro decessi, e a Macao soltanto 45, con nessun decesso a motivo del contagio da Covid-19. Ben si spiega, quindi, che una chiusura totale a Hong Kong non sia mai stata disposta. Le autorità dell'ex colonia del Regno Unito hanno preferito puntare sulle misure di distanziamento sociale, sull'uso generalizzato dei dispositivi individuali di protezione (mascherine facciali), sul divieto della riunione di oltre quattro persone, anche in ipotesi a un tavolo di un *pub* o di un ristorante (che sono, perciò, rimasti aperti). Gli spostamenti della popolazione sono stati tracciati mediante applicazioni dei telefoni cellulari. È pur vero che a metà marzo 2020 il numero dei contagi a Hong Kong ha segnato un incremento, ma non tale da modificare le politiche

---

<sup>21</sup> Cfr. P. Pisicchio, *Valori confuciani, istituzioni e l'impatto con la pandemia nell'Estremo Oriente*, in *Comparative Covid Law*, all'indirizzo [comparativecovidlaw.com](http://comparativecovidlaw.com), e *ivi v. sub Asia*.

<sup>22</sup> Alla data del 1° giugno 2020. I dati sono desunti dal sito Internet del *Coronavirus Research Center* della *Johns Hopkins University*, all'indirizzo [coronavirus.jhu.edu](http://coronavirus.jhu.edu). Tutti i dati sul contagio da SARS-CoV-2 contenuti nel presente saggio sono aggiornati alla medesima data sopra indicata.

hongkonghesi nella materia *de qua*. Ancora più significativo appare il caso di Macao. Qui si è puntato, come a Hong Kong, sul distanziamento sociale e sul divieto di riunioni di oltre quattro persone, sulle mascherine ecc., ma si è aggiunta una disciplina molto selettiva in materia di ingresso nel territorio di Macao, con la previsione di una quarantena per i nuovi arrivati. Come a Hong Kong e nella Cina continentale, sono state altresì adottate misure di tracciamento e monitoraggio degli spostamenti. Dopo circa due mesi di misure (blandamente) restrittive, queste sono state allentate da aprile 2020, con la riapertura delle quarantuno case da gioco, che danno lavoro a circa 58.000 dipendenti e che costituiscono la principale fonte delle risorse economiche della Regione amministrativa speciale di Macao.

Se, poi, volgiamo lo sguardo alla “altra Cina” rappresentata da Taiwan, troviamo in primo luogo un ordinamento che è profondamente diverso da quello della Repubblica Popolare Cinese. Ciò per ragioni storiche, in quanto il Governo nazionalista cinese, alla guida della Cina continentale dal 1911 (anno della caduta dell’ultima dinastia dei Qing) fino al 1949, allorché il 1° ottobre venne proclamata la RPC, si trasferì nell’isola di Taiwan, fondando la Repubblica di Cina (ROC) e conservando il sistema giuridico previgente per l’intera Cina. Tra l’altro, esso contiene uno dei rari casi di ricezione del diritto italiano all’estero, grazie all’opera del magistrato piemontese Attilio Lavagna, che si recò in Cina su invito del Governo nazionalista per contribuire alla stesura dei nuovi codici cinesi, occupandosi della codificazione penalistica e lasciando, così, una traccia (autoritaria) che viene dal codice penale italiano del 1930 nel codice penale cinese-nazionalista del 1935, poi trasmigrato a Taiwan<sup>23</sup>.

Il caso di Taiwan, nel contrasto al Coronavirus, è di speciale interesse, in quanto molto differente da quello della Cina continentale, ossia della Repubblica Popolare Cinese. Questo perché la situazione epidemiologica ha visto un numero davvero limitato di contagi, rispetto alla RPC. A Taiwan, infatti, si registrano 443 casi di infezione da Covid-19, con sette morti. L’approccio taiwanese, tuttavia, è diverso da quello della Cina popolare, secondo quanto risulta dal contenuto dello *Special Act for Prevention, Relief and Revitalization Measures for Severe Pneumonia with Novel Pathogens* approvato dal Parlamento di Taipei il 25 febbraio 2020 (c.d. *COVID-19 Special Act*). Esso non contempla le misure “draconiane” adottate nella Repubblica Popolare Cinese. Le misure sanitarie emanate via via dal *Central Epidemics Command Center* (CECC) sulla base del *COVID-19 Special Act* hanno riguardato, per un verso, la rigida distinzione tra cittadini e stranieri. Questi ultimi non hanno potuto entrare a Taiwan, se non previa sottoposizione all’auto-isolamento della durata di quattordici giorni. Il divieto era inizialmente previsto per i soli stranieri provenienti dalla Cina popolare, con l’eccezione dei cittadini di Hong Kong e Macao che potevano entrare nel territorio della ROC a condizione che dimostrassero la sussistenza di motivi di lavoro (*business travel*). È stato, inoltre, previsto un sistema

---

<sup>23</sup> V. R. Cavalieri, *Modelli giuridici occidentali e diritto cinese*, in *Nuova Secondaria*, 2019, n. 4, 39 ss., nonché prima il saggio di M.G. Losano, *Il contributo di Attilio Lavagna al codice penale cinese del 1935*, in L. Lanciotti (cur), *Il diritto in Cina. Teoria e applicazioni durante le dinastie imperiali e problematica del diritto cinese contemporaneo*, Firenze, 1978, 137 ss.

articolato di quarantene, diversamente modulato a seconda che riguardasse persone affette da Coronavirus (ma non ospedalizzate), oppure semplici “contatti” di persone contagiate. Le persone che avevano avuto contatti con malati da SARS-CoV-2, devono restare in quarantena e sono sottoposte alla sorveglianza elettronica. In particolare, le loro condizioni di salute vengono monitorate, mediante contatto telefonico, due volte al giorno. A ciò si aggiungono l'uso obbligatorio delle mascherine al di fuori dell'abitazione, nonché le misure di distanziamento sociale.

La Corea del Sud è parimenti un caso interessante, in quanto si è affidata in misura assolutamente prevalente al tracciamento dei contagi e, quindi, delle persone, al fine di contrastare l'epidemia (poi pandemia) da Coronavirus. Lo *slogan* è stato quello per cui è tutto sommato preferibile che le persone siano rintracciate, piuttosto che rinchiusi. La tracciatura mediante *smartphone* sembra avere avuto effetti positivi, in conformità al modello c.d. delle tre T, ossia testare, tracciare, trattare. Si pensi, per esempio, che il 15 aprile 2020 si sono regolarmente tenute in Corea del Sud le elezioni per il rinnovo dei seggi dell'Assemblea Nazionale. Considerata la vicinanza geografica con la Repubblica Popolare Cinese, nonché l'assenza di *lockdown*, è da considerare un successo che nella Corea del Sud i contagi da Covid-19 siano stati 11.503, con 271 decessi.

Anche a Singapore la via seguita per contrastare la diffusione pandemica ha fatto leva sulla tracciatura del contagio e delle persone. Tuttavia, nella città-Stato si è verificata una seconda ondata<sup>24</sup> di contagi, che ha determinato l'adozione di misure temporanee più restrittive. In particolare, il quasi-*lockdown* nella versione di Singapore, di cui al *COVID-19 (Temporary Measures) Act* (CTMA) approvato dal Parlamento il 7 aprile 2020, ha stabilito la chiusura delle attività non essenziali, dei luoghi di lavoro e delle scuole per la durata di un mese. Le misure restrittive sono state successivamente estese, con decreto del ministro della Sanità emanato in data 30 aprile 2020, fino al 1° giugno dello stesso anno. L'isolamento è stato assoluto per i lavoratori migranti, cittadini stranieri, alloggiati in diciotto dormitori della città, in quanto ritenuti focolai della ripresa dei contagi da Covid-19. A Singapore, in effetti, vi è stata una impennata dei contagi, che sono 35.292 con 23 decessi.

In Thailandia, il *lockdown* per contrastare il Coronavirus non è stato certamente *hard* come nella versione della Repubblica Popolare Cinese, potendosi al contrario parlare di una sorta di *semi-lockdown*. Le sue caratteristiche sono contenute in sei ordinanze adottate dal Governo nazionale, e più esattamente dal Primo Ministro, sulla base dell'art. 9 del c.d. decreto sull'emergenza del 2005<sup>25</sup>, emanato nell'anno 2548 dell'Era Buddista (EB). Le ordinanze governative sono state adottate il 26 marzo 2020. Esse dovevano originariamente restare in vigore fino al 30 aprile 2020, ma sono state prorogate al 31 maggio successivo. Come si diceva sopra, il *lockdown* thailandese non è stato certamente totale; nulla, dunque, di paragonabile a quanto avvenuto nella Repubblica Popolare Cinese. Scendendo un poco nel dettaglio delle misure approvate in Thailandia, troviamo per esempio la

---

<sup>24</sup> C.d. ondata di ritorno.

<sup>25</sup> La cui denominazione completa è *Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situation*.

chiusura dei confini e degli aeroporti, ma con la possibilità di ottenere un certificato sanitario di idoneità al volo; il divieto di assembramenti; il coprifuoco dalle 10 di sera alle 4 del mattino successivo; il divieto di diffondere *fake news* relative al contagio; la proibizione di conseguire profitti illeciti dalla vendita di dispositivi individuali di protezione (mascherine, guanti, visiere, ecc.). Quanto alla chiusura dei locali pubblici, essa ha riguardato soltanto alcune categorie di esercizi commerciali, come i cinema e i grandi magazzini. Circa le attività sportive, sono stati chiusi i *rings* di pugilato<sup>26</sup>. L'approccio thailandese non ha determinato una eccessiva diffusione del contagio da Coronavirus, che ha colpito complessivamente 3.082 persone, causando la morte di 57 di esse.

Qualche parola, poi, sul Vietnam per osservare che, sulla carta, tale Paese sembrava intenzionato, almeno inizialmente, a seguire l'esempio cinese, forse anche per affinità politica-ideologica, dal momento che si tratta tuttora di uno Stato socialista al pari della Repubblica Popolare Cinese. Anche la legislazione di riferimento riecheggia nella denominazione quella della Cina popolare, con particolare riguardo alla legge sulla prevenzione e il controllo delle malattie infettive del 2007. Ma gli esiti sono stati, nella pratica, assai differenti. Il decreto sulla quarantena in tempo di epidemia n. 101 del 2020<sup>27</sup> prevedeva quindici giorni di quarantena nazionale, dal 1° al 15 aprile 2020, con il divieto di riunione di oltre due persone, ma in realtà esso è stato interpretato nel senso non dell'obbligo di isolamento domiciliare, ma nella misura ben più allentata del dovere di distanziamento sociale. Con il *ché*, la situazione normativa si è venuta a configurare in maniera assolutamente differente da quella della Cina popolare. In Vietnam, peraltro, l'incidenza del Covid-19 è stata alquanto limitata (328 contagiati e nessun decesso).

Infine, emerge il caso ancora diverso del Giappone, dove è vigente l'*Act on Special Measures for Pandemic Influenza and New Infectious Diseases Preparedness and Response* n. 31 del 2012, con le modifiche apportate dalla Dieta<sup>28</sup>, a fronte della pandemia da Coronavirus, il 14 aprile 2020, ma che, anche come conseguenza dell'origine eterodiretta della Costituzione del 1947, non prevede poteri emergenziali, né la possibilità di imporre restrizioni generalizzate ai diritti e alle libertà dei cittadini. Il caso giapponese è inoltre anomalo, per la centralità riconosciuta al Parlamento nella gestione delle crisi<sup>29</sup>.

Ne è derivato un approccio "etico" e non propriamente giuridico alla pandemia, con la dichiarazione di emergenza proclamata dal Governo nazionale il 7 aprile 2020, in relazione a sette prefetture e poi estesa a tutto il Paese. L'approccio è "etico" perché il Governo si è limitato a raccomandare l'isolamento domiciliare e il distanziamento sociale. Il 25 maggio 2020, peraltro, la dichiarazione di emergenza è stata revocata per tutte le quarantasette prefetture del Paese (fatta salva l'ipotesi di una eventuale seconda ondata).

<sup>26</sup> Sport, quest'ultimo, che in Thailandia ha largo seguito di pubblico.

<sup>27</sup> C.d. decreto 101.

<sup>28</sup> Il Parlamento nipponico.

<sup>29</sup> V. G. Delledonne, *National Emergency*, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, 2017.

#### 4. Brevi valutazioni conclusive

Alla luce di quanto sopra esposto, sono formulabili alcune osservazioni finali.

L'esame trasversale delle esperienze giuridiche dell'Estremo Oriente nel contrasto alla pandemia da Covid-19 evidenzia, in primo luogo, una peculiare concezione est-asiatica, di derivazione confuciana e legata alla dimensione fattuale dei c.d. valori asiatici, che ha consentito una talvolta molto forte restrizione dei diritti fondamentali e delle libertà, fino al caso eclatante della Cina popolare, che ha imposto il *lockdown* con sanzione della pena di morte per i trasgressori, a città con milioni di abitanti. Anche la sorveglianza della popolazione, mediante il sistema delle applicazioni per *smartphones*, ha funzionato egregiamente per prevenire e controllare la diffusione dell'epidemia, ma a prezzo di notevoli restrizioni del diritto alla *privacy*. D'altra parte, lo stesso diritto alla riservatezza nel contesto sociale e culturale dell'Asia orientale si atteggia in maniera differente che nei Paesi della tradizione giuridica occidentale, per la prevalente attenzione in Asia dell'Est agli interessi superindividuali e comunitari, da cui è derivata la precedenza accordata alla salute rispetto ai diritti e alle libertà.

In secondo luogo, netta è stata la differenza nel trattamento riservato agli stranieri rispetto ai cittadini. Chiusura generalizzata dei confini, quarantena obbligatoria negli ingressi, misure molto restrittive anche nei confronti degli stranieri che risiedono abitualmente nei Paesi dell'Asia orientale, come è avvenuto per esempio a Singapore per i lavoratori alloggiati nei dormitori.

In terzo luogo, con riguardo alla domanda su chi decide in ordine alle misure per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Coronavirus, si è registrato – ma questo non differisce con l'esperienza dei Paesi occidentali – uno spostamento sia orizzontale delle competenze dal Parlamento al Governo, nonché in particolare verso la figura istituzionale del Primo Ministro, come anche una traslazione verticale dei poteri dalla periferia al centro. L'incidenza almeno temporanea del Coronavirus sulla forma di governo si è, insomma, fatta sentire anche in Estremo Oriente. Tuttavia, nel caso cinese-popolare non vi è stata alterazione della forma di Stato, nella quale è assorbita la forma di governo in assenza di separazione dei poteri, ma di semplice articolazione funzionale dell'unitario potere statale, cosicché vi è stata piena attuazione della formula organizzativa socialista.

Quanto, infine, ai rimedi giurisdizionali, essi sono stati assai deboli nella loro concreta estrinsecazione, anche in connessione con il trasferimento di larga parte della loro attività in aule "virtuali" (c.d. processi *online*). Soltanto in Thailandia vi sono stati ricorsi agli organi della giurisdizione amministrativa, i quali tuttavia hanno convalidato i provvedimenti restrittivi anti-pandemici impugnati *apud iudicem*. Dove sono presenti organi del contenzioso costituzionale, e in particolare del controllo accentrato (o a garanzia speciale<sup>30</sup>) della costituzionalità, come avviene a Taiwan e in Corea del Sud, essi non sono stati chiamati a decidere sulle leggi per il contrasto al Coronavirus. Soltanto nella Repubblica Popolare Cinese, come si è

---

<sup>30</sup> Cfr. la condivisibile argomentazione di P. Passaglia, *Il controllo di costituzionalità delle leggi e la contrapposizione tra garanzia giurisdizionale ordinaria e garanzia giurisdizionale speciale della costituzione*, in questa *Rivista*, n. speciale 2019, 583 ss.

visto<sup>31</sup>, gli organi giurisdizionali hanno emanato importanti decisioni-guida correlate all'incidenza sociale del Covid-19.

Ne derivano ancora, nel complesso, (almeno) due considerazioni. Per un verso, la comparazione con i Paesi dell'Estremo Oriente rimane, in assoluta prevalenza, un raffronto per differenze<sup>32</sup>. Per altro verso, riprendendo quanto enunciato all'inizio del presente scritto come ipotesi di lavoro da sottoporre a verifica, sono notevoli anche le divergenze tra le singole esperienze dell'Asia dell'Est<sup>33</sup>, dove si è per esempio andati dalla sanzione della pena di morte nella Repubblica Popolare Cinese all'approccio etico e non giuridico del Giappone, cosicché anche sotto il profilo del contrasto al Coronavirus è meglio parlare di sistemi del lontano Oriente, piuttosto che di diritto asiatico<sup>34</sup>.

Mauro Mazza  
Dip.to di Giurisprudenza  
Università di Bergamo  
[mauro.mazza@unibg.it](mailto:mauro.mazza@unibg.it)

---

<sup>31</sup> V. *retro*, nel par. 3.

<sup>32</sup> V., di recente, R. Tarchi, *Presentazione*, in Id. (cur.), *Parlamenti e Parlamentarismo nel Diritto Comparato* (Atti del V Convegno biennale dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo, svoltosi presso l'Università di Roma Tre dal 25 al 26-10-2018), Milano, 2020 (*Itinerari della Comparazione – Quaderni della Rivista Dpceonline*, coll. diretta da G.F. Ferrari), partic. 3.

<sup>33</sup> Sui limiti delle analisi culturaliste, v. J.-L.-Rocca, *Le Covid-19, la Chine et les autres*, nel *Blog di Le Monde diplomatique*, 25-3-2020, all'indirizzo [blog.mondediplo.net](http://blog.mondediplo.net).

<sup>34</sup> Sia consentito rinviare a M. Mazza, *La Cina*, in Id. (cur.), *I sistemi del lontano Oriente (Trattato di Diritto Pubblico Comparato)*, fondato e diretto da G.F. Ferrari), Milano, 2019.