

# Coronavirus in Cina: profili costituzionali e prassi applicative

di Mauro Mazza

**Abstract: Coronavirus in China: constitutional profiles and application practices** – The constitutional and legal/normative basis of Coronavirus contrast strategies in the People's Republic of China are consistent with the system of sources of law in China. It has entailed severe limitations on citizens' fundamental rights. The model does not appear to be easily exportable to the West Countries, taking into account the differences between socialist and liberal-democratic systems.

2049

---

**Keywords:** People's Republic of China, Coronavirus, constitutional system, source of law, fundamental rights.

## 1. Diritto socialista “con caratteristiche cinesi”: lo Stato-Partito

Il fondamento giuridico dei poteri esercitati in Cina per contrastare l'epidemia di Coronavirus<sup>1</sup>, che al 30 aprile 2020 ha determinato nella Repubblica popolare cinese (RPC) il contagio di 83.944 persone, delle quali 4.633 sono decedute<sup>2</sup> e 77.610 hanno necessitato di ricovero ospedaliero<sup>3</sup>, va ricercato in primo luogo nell'art. 51 della vigente Costituzione del 1982, laddove si stabilisce che il lungo elenco dei diritti e delle libertà fondamentali riconosciuti e garantiti dall'ordinamento costituzionale, a partire dall'art. 33 della *lex fundamentalis* che

---

<sup>1</sup> In cinese, 冠状病毒. Sulla storia delle misure di prevenzione e contrasto delle malattie infettive nella Cina imperiale, repubblicana e socialista v. H. Liang *et al.*, *A brief history of the development of infectious disease prevention, control, and biosafety programs in China*, in *Journal of Biosafety and Biosecurity*, 2020. Già ai tempi assai remoti della dinastia Qin (221-206 a.C.), veniva disposto l'isolamento presso istituzioni di cura specializzate delle persone affette da malattie infettive (nella specie: pazienti lebbrosi).

<sup>2</sup> Il numero complessivo dei decessi per conseguenza del Coronavirus è stato maggiore in Italia che in Cina.

<sup>3</sup> I casi attivi, alla data indicata nel testo, sono 619 e quelli critici 41. L'incidenza demografica è di 58 soggetti positivi al Coronavirus su un milione di persone; la mortalità è pari a tre decessi ogni milione di abitanti. V. i dati (“*datavirus*”), costantemente aggiornati, a cura del *Coronavirus Research Center* della *Johns Hopkins University*, all'indirizzo [coronavirus.jhu.edu](https://coronavirus.jhu.edu). I dati comunicati dalle autorità della RPC sono stati contestati (in quanto sottostimati) in Occidente, e anche in Cina; cfr. S. Biagio, *Coronavirus, la Cina ha mentito sui numeri, ma a Wuhan non sono morte 42mila persone*, in *Il Sole 24 Ore*, 29-3-2020. Le autorità cinesi, però, negano qualsiasi “insabbiamento”; v. X. Li, *Ambassador Challenges Claims China Hid Virus Count. China's top diplomat in the U.S. refutes the claims that it has hidden COVID-19 infection numbers*, in *China Daily* [Quotidiano del popolo], 13-4-2020.

contempla anche la tutela dei diritti umani<sup>4</sup>, può essere esercitato dai cittadini a condizione che ciò non metta a rischio o, addirittura, sia in violazione degli interessi dello Stato, della società ovvero della collettività (oltreché dei diritti e delle libertà degli altri cittadini)<sup>5</sup>. L'appartenenza comunitaria e l'interesse nazionale vengono dunque prima dell'individualismo, in conformità non soltanto al tradizionale pensiero confuciano ma altresì alla teoria socialista del diritto e dello Stato, nonché alla peculiare *Weltanschauung* proposta dagli *Asian Values*<sup>6</sup>.

Si tratta di una previsione, quella dell'art. 51 della Costituzione della Repubblica popolare cinese, davvero centrale nella costruzione di ogni ordinamento socialista<sup>7</sup>, e infatti era contemplata anche in Unione Sovietica come pure negli Stati socialisti dell'Europa centro-orientale. Nell'URSS, in particolare, disponeva il comma 2 dell'art. 39 della Costituzione federale del 1977, con una formulazione pressoché identica a quella appena menzionata dell'art. 51 della Carta costituzionale della Repubblica popolare cinese. In essa si sostanzia la peculiare concezione che nel diritto pubblico socialista si ha dei diritti e delle libertà fondamentali. In definitiva, mentre negli ordinamenti liberaldemocratici dell'Occidente i diritti vengono prima dello Stato, ed è proprio compito dello Stato tutelare i diritti che a esso preesistono, nei regimi socialisti, tra cui eminentemente nella Repubblica popolare cinese, i diritti vengono dopo lo Stato, e quindi esistono e sono esercitabili soltanto nella misura consentita dallo Stato, il quale dunque può legittimamente revocare in tutto in parte il contenuto dei diritti medesimi<sup>8</sup>. A questo si aggiunga, naturalmente, che in Cina abbiamo la sostanziale coincidenza del Partito con lo Stato, ovvero che le decisioni dello Stato sono sempre precedute da risoluzioni adottate dal Partito. All'esterno sembra che si muova lo Stato, ma la macchina che ne permette il funzionamento risiede nel Partito. Un poco come avviene per la mano dentro un guanto; la mano si muove, ma all'esterno appare soltanto il guanto. Le persone che decidono, però, sono sempre le stesse. In virtù del meccanismo delle c.d. unioni personali, infatti, chi riveste alcune cariche all'interno del partito, avrà cariche corrispondenti all'interno dell'apparato pubblico e statale. In altre parole, l'unione non è istituzionale – perché non vi sono norme specifiche che stabiliscano tale corrispondenza di cariche – ma è invece personale, derivante cioè unicamente dalle dinamiche partitiche. Tanto per fare un esempio tratto dal vertice del potere statale e partitico della Repubblica popolare

<sup>4</sup> V. il comma 3 della disposizione costituzionale ult. cit. In dottrina, v. S. Biddulph, J. Rosenzweig (Eds.), *Handbook on Human Rights in China*, Cheltenham, 2019. La norma sui diritti umani è stata inserita con la revisione costituzionale approvata dalla II sessione plenaria della X Assemblea nazionale del popolo, svoltasi a Pechino dal 5 al 14 marzo 2004.

<sup>5</sup> Sia consentito rinviare, sul punto, 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, 155 ss.

<sup>6</sup> Cfr. P. Pisicchio, *Valori confuciani, istituzioni e l'impatto con la pandemia nell'Estremo Oriente*, in *Comparative Covid Law*, all'indirizzo comparativecovidlaw.com, *ivi sub Asia*.

<sup>7</sup> V. P. Carrozza, *Il diritto socialista*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, I, Roma-Bari, 2014, 2ª ed., 629 ss.

<sup>8</sup> Sui diritti individuali negli ordinamenti socialcomunisti v., per tutti, G.F. Ferrari, *Le libertà. Profili comparatistici*, Torino, 2011, 196 ss.

cinese, l'attuale Capo dello Stato Xi Jinping è, al contempo, Segretario generale del Partito comunista cinese<sup>9</sup> e Presidente della Commissione militare centrale. Questa situazione istituzionale si è verificata per tutti i *leaders* cinopopolari, ed è stata inaugurata da Mao Zedong. Soltanto Deng Xiaoping fu Presidente della Repubblica nonché Segretario generale del PCC, senza rivestire però la carica di Presidente della Commissione militare centrale.

Un altro esempio si riferisce alle c.d. due sessioni, vale a dire le sessioni ordinarie dell'Assemblea nazionale del popolo, *id est* il Parlamento nazionale della RPC, e della Conferenza politico-consultiva del popolo cinese, che come dice la denominazione stessa ha funzioni ausiliarie e di consulenza rispetto ai lavori dell'ANP<sup>10</sup>. Orbene, le due sessioni ordinarie annuali dell'ANP e della Conferenza politico-consultiva si svolgono negli stessi giorni, generalmente con inizio posticipato di un giorno da parte dell'ANP in modo che la medesima concluda i lavori da ultimo, ossia un giorno dopo la chiusura della sessione della Conferenza politico-consultiva.

Quello che è importante sottolineare, al riguardo, è che comunque l'ANP, che assume le decisioni legislative (con il supporto della Conferenza politico-consultiva), si limita in verità a ratificare le decisioni precedentemente assunte dagli organismi di vertice del Partito, che ha precedentemente organizzato i relativi congressi, in questo caso il Congresso nazionale in vista della riunione dell'ANP e della Conferenza politico-consultiva. Il meccanismo istituzionale si riproduce, poi, a ogni livello della gerarchia politica-amministrativa della RPC, cosicché per esempio le assemblee provinciali popolari<sup>11</sup>, nonché le conferenze politico-consultive di livello provinciale, si riuniscono in sessione ordinaria due volte all'anno, in periodi coincidenti; esse assumono, peraltro, decisioni già adottate dagli organi partitici del gradino amministrativo provinciale.

A livello superprimario, del resto, si rinvengono due testi "costituzionali". Per un verso, troviamo la Costituzione della RPC; per altro verso, abbiamo la "Costituzione" del PCC, il quale ultimo rappresenta comunque la "spina dorsale" del corpo normativo racchiuso nella Legge fondamentale<sup>12</sup>.

Le restrizioni dei diritti fondamentali e delle libertà sono, quindi, pienamente legittime nell'ordinamento costituzionale della RPC, quando ricorrono i casi contemplati dall'art. 51 della Costituzione<sup>13</sup>. Ma vi è di più. Nel diritto

---

<sup>9</sup> Più esattamente, Primo Segretario del Comitato permanente dell'Ufficio politico del Comitato centrale del PCC.

<sup>10</sup> Sul sistema cinese delle conferenze politico-consultive, v. R.Å. Sagild, A.L. Ahlers, *Honorary Intermediaries? The Chinese People's Political Consultative Conferences in Theory and Practice*, in *China Perspectives*, 2019, n. 2, 9 ss. Nella stessa Cina popolare spesso si ironizza sui reali poteri delle conferenze, considerate "vasi da fiori" del regime a Partito unico, rispetto al quale hanno una funzione "ornamentale".

<sup>11</sup> Le province nell'ordinamento cinese corrispondono grosso modo alle nostre regioni, anche se molto più vaste e popolose.

<sup>12</sup> L'attuale "Costituzione" del Partito è stata approvata dal 18° Congresso nazionale del PCC il 14 novembre 2012 ed è stata poi revisionata in occasione del 19° Congresso nazionale partitico il 24 ottobre 2017.

<sup>13</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

costituzionale cinese, 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>14</sup> rilasciato dall'autorità pubblica e iscritto nel passaporto statale interno<sup>15</sup>.

## 2. Epidemia da Coronavirus e risposte istituzionali

Come è stato calato questo impianto politico e istituzionale nella gestione della crisi epidemica del Coronavirus nella Repubblica popolare cinese?

A seguito l'esplosione del primo focolaio epidemico nella città di Wuhan, capoluogo della Provincia dello Hubei con circa undici milioni di abitanti, si sono verificati alcuni "passi falsi" o errori – in tema di trasparenza e uso legittimo del potere – da parte delle autorità locali; gli episodi sono stati segnalati dalla stampa internazionale, inclusa tra l'altro quella hongkonghese<sup>16</sup>. Speciale attenzione è stata dedicata al caso del dott. Li Wenliang, che alla fine di dicembre 2019 tentò di segnalare ai colleghi medici del *Central Hospital* di Wuhan<sup>17</sup> l'insorgere della malattia. Il dott. Li, quattro giorni dopo aver parlato con i colleghi (e avere scritto sui *social networks*), fu convocato dalla polizia, che gli intimò, a mezzo di ammonimento<sup>18</sup>, di non diffondere notizie infondate. Successivamente, il dott. Li ha lui stesso contratto la malattia da Coronavirus, che ne ha causato il 7 febbraio 2020 la morte, intervenuta (all'età di trentatré anni) dopo tre settimane di ricovero presso il *Central Hospital* (dove lavorava come oculista)<sup>19</sup>.

(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>14</sup> In russo, *нpoнycka*, lett. «registrazione». Questo sistema di registrazione e controllo della popolazione esisteva anche in epoca zarista.

<sup>15</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 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>16</sup> V. la *newsletter* quotidiana dal titolo *Il mondo ai tempi del coronavirus*, pubblicata dall'Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI) di Milano, n. 21 del 16-3-2020 ([www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)), e *ivi sub Cina*.

<sup>17</sup> Cin. 武汉市中心医院.

<sup>18</sup> Provvedimento amministrativo (e non penale); in cinese, 训诫书.

<sup>19</sup> V., a ricordo del dott. Li, il necrologio di A. Green, *Li Wenliang*, in *The Lancet*, v. 395, 29-2-2020, 682. Le autorità centrali cinesi hanno comunque condotto una indagine sul caso del dott. Li, talvolta indicato come «the "whistleblower" doctor». L'esito delle investigazioni ha condotto alla revoca del provvedimento di ammonimento adottato dall'autorità locale di polizia, alle "scuse" rivolte ai familiari del dott. Li, ma non alla concessione agli stessi di un risarcimento, dal momento che il provvedimento amministrativo non ha provocato a Li danni fisici e neppure ne ha causato la morte. Si vedano le note *Wuhan police urged to revoke virus "whistleblower" Li Wenliang's reprimand order following probe*, e *Wuhan police revokes virus "whistleblower" Li Wenliang's reprimand order following probe, apologizes to Li's family*, in *Global Times*, 19-3-2020, [www.globaltimes.cn](http://www.globaltimes.cn). Resta da capire, in definitiva, se si è trattato di un tentativo di

Dopo queste “incertezze” iniziali, seguite dalla segnalazione, da parte delle autorità sanitarie cinesi<sup>20</sup>, di un focolaio di casi di polmonite virale (o malattia respiratoria) nella città Wuhan il 31 dicembre 2019, il Comitato centrale del PCC e il Consiglio di Stato della RPC hanno determinato il contenuto della Risposta di Emergenza Nazionale. Anche in questo caso, si è riproposta la dualità di interventi caratteristica dell’ordinamento cinese; da un lato, il vertice del Partito e, dall’altro lato, il Consiglio (degli affari) di Stato, che costituisce il Governo nazionale cinese. Sono stati creati il Gruppo Centrale per la Risposta Epidemica<sup>21</sup> e il Meccanismo di Prevenzione e Controllo. Va rilevato che la guida di tali organismi istituzionali è stata affidata al Primo Ministro Li Keqiang e non, invece, al Presidente della Repubblica Xi Jinping, il quale ultimo è rimasto al margine degli organismi medesimi, con funzione di ulteriore supervisione e controllo. Il Vice-Premier Sun Chunlan, a sua volta, è stato incaricato di dirigere le operazioni in “prima linea”, ossia nella città di Wuhan.

La direzione complessiva delle operazioni, come anche la produzione normativa *ad hoc*, è sempre rimasta saldamente nelle mani del potere centrale, il quale anzi ha anche avviato una serie di verifiche di carattere disciplinare per accertare che non fossero commessi errori e condotte arbitrarie da parte delle autorità locali. Basti pensare, al riguardo, che un *team* della Commissione centrale di disciplina e ispezione del PCC è stata appositamente inviata nella città di Wuhan, e che la stessa ha effettivamente comminato sanzioni a carico di funzionari locali<sup>22</sup>. Soltanto nella fase iniziale del contagio, nella prima metà del mese di gennaio 2020, sono intervenute direttamente le autorità municipali di Wuhan<sup>23</sup>.

Il primo passaggio istituzionale a livello nazionale si è avuto il 20 gennaio 2020, con la classificazione dell’epidemia da Coronavirus (Covid-19, nella terminologia medico-scientifica<sup>24</sup>) – dopo l’identificazione del Coronavirus come causa della patologia avvenuta il 9 gennaio da parte del Centro cinese per il controllo e la prevenzione delle malattie<sup>25</sup> –, tra le malattie che consentono l’applicazione di misure sanitarie di quarantena al fine del contenimento<sup>26</sup>. La normativa sulla classificazione delle malattie contagiose è contenuta nella legge della Repubblica popolare cinese sulla prevenzione e il trattamento delle malattie

---

insabbiamento e non, piuttosto, di un errore di valutazione; cfr. X. Wu, *L’incertezza è l’unica certezza della Cina*, in [www.limesonline.com](http://www.limesonline.com), 14-4-2020.

<sup>20</sup> Nella specie, la Commissione sanitaria municipale di Wuhan (Hubei).

<sup>21</sup> Quale cabina di regia unica e centrale.

<sup>22</sup> Si veda J. Dotson, *Beijing Purges Wuhan: The CCP Central Authorities Tighten Political Control Over Hubei Province*, in *China Brief*, 2020, n. 4, 1 ss.

<sup>23</sup> V. quanto si dirà poco sotto, in questo paragrafo. A commento dei primissimi interventi sanitari nella città di Wuhan, v. J. Dotson, *The State Response to a Mystery Viral Outbreak in Central China*, in *China Brief*, 2020, n. 1, 1 ss. Ulteriori dati sono disponibili (in lingua cinese) nel sito Internet della Commissione sanitaria comunale di Wuhan, all’indirizzo [wjw.wuhan.gov.cn](http://wjw.wuhan.gov.cn).

<sup>24</sup> Meglio ancora, nCoV-2019 (abbr. di *novel coronavirus 2019*), oppure nuovo Coronavirus SARS-CoV-2.

<sup>25</sup> In cinese, 中国疾病预防控制中心.

<sup>26</sup> Cfr. R. Oliver, *The CCP Response to the Wuhan Coronavirus: A Preliminary Assessment*, in *China Brief*, 2020, n. 2, 6 ss.

infettive, approvata dalla VI riunione del Comitato permanente dell'Assemblea nazionale del popolo ed emanata il 21 febbraio 1989, quindi entrata in vigore il successivo 1° settembre, poi modificata dall'XI *meeting* del Comitato permanente della X ANP il 28 agosto 2004 e promulgata, nello stesso giorno, con decreto n. 17 del Presidente della RPC<sup>27</sup>, vigente dal 1° dicembre 2004. Ai sensi dell'art. 3 della legge appena menzionata, il Coronavirus è stato inserito, a seguito di deliberazione adottata dalla Commissione sanitaria nazionale<sup>28</sup> della RPC, nella classe B delle malattie infettive. La legge su prevenzione e trattamento delle malattie infettive è stata modificata una prima volta nel 2004, dopo l'epidemia di SARS del 2002-2003, nonché nuovamente nel 2013. Secondo la legge, tre malattie infettive che rientrano nella classe B, tra cui la SARS<sup>29</sup>, consentono l'adozione delle più stringenti misure contemplate per le malattie inserite nella classe A<sup>30</sup>. Per questo motivo, l'epidemia da Coronavirus, che è stata evidentemente equiparata alla SARS, ha comportato l'applicazione delle misure di contenimento *ex* classe A, le quali sono più rigorose rispetto a quelle previste in via generale per le malattie infettive di cui alla classe B. Ulteriori statuizioni, applicabili anche al caso dell'emergenza sanitaria<sup>31</sup>, sono contenute nella legge sulla risposta alle emergenze nella Repubblica popolare cinese<sup>32</sup> del 30 agosto 2007, entrata in vigore il 1° novembre dello stesso anno<sup>33</sup>. Essa prevede, all'art. 33, l'isolamento delle persone e il blocco delle aree di infezione epidemica. Quest'ultima legge, peraltro, sembra che abbia ricevuto concreta applicazione in occasione di eventi catastrofici diversi dalle epidemie, come sono soprattutto i terremoti ma anche i disastri ferroviari<sup>34</sup>. Ad ogni modo, la legge cinese sulla risposta alle emergenze prevede essenzialmente strategie centralizzate di intervento e di cura delle vittime.

Il secondo passaggio istituzionale, compiuto al pari del primo dal Consiglio di Stato e, perciò, a livello delle autorità centrali nazionali, si è avuto con la deliberazione dell'8 febbraio 2020, sulla prevenzione e il controllo del Coronavirus sull'intero territorio nazionale, in relazione altresì ad attività economiche e sociali.

---

<sup>27</sup> Secondo l'art. 1 della legge, essa «è emanata al fine di prevenire, controllare ed eliminare l'insorgenza e l'epidemia di malattie infettive e garantire la salute delle persone». A commento, cfr. L. Zhang, *Measures to Control Infectious Diseases Under Chinese Law*, online all'indirizzo [blogs.loc.gov](http://blogs.loc.gov), gennaio 2020. Il testo legislativo si trova nel sito *Web Comparative Covid Law – Osservatorio Covid Diritto comparato*, cit., e *ivi v. sub Asia*.

<sup>28</sup> In cinese, 国家卫生健康委员会.

<sup>29</sup> Le altre due malattie sono l'antrace polmonare e l'influenza aviaria ad alta patogenicità.

<sup>30</sup> Così statuisce l'art. 4 della legge, dopo le modifiche introdotte nel 2004.

<sup>31</sup> Inclusa, in ipotesi, l'emergenza epidemiologica Covid-19.

<sup>32</sup> In ideogrammi cinesi, 中华人民共和国突发事件应对.

<sup>33</sup> V. L. Zhang, *China: Legal Responses to Health Emergencies*, consultabile sulla Rete all'indirizzo [blogs.loc.gov](http://blogs.loc.gov), febbraio 2015; Z. Wang *et al.*, *The Disaster and Emergency Management System in China*, Hong Kong, 2016. Il lavoro ult. cit. è stato realizzato per iniziativa congiunta di *Public Health Emergency Center, Chinese Center for Disease Control and Prevention* di Pechino, Facoltà di Medicina della *China University of Hong Kong (CUHK)*, *Collaborating Centre for Oxford University and CUHK for Disaster and Medical Humanitarian Response (CCOUC)*.

<sup>34</sup> V. l'analisi empirica di W.F. Shen *et al.*, *Practical experiences and lessons of medical response to major disasters in China*, in *Hong Kong Journal of Emergency Medicine*, 2017, 270 ss.

In una prima fase, il Gruppo Centrale per la Risposta Epidemica<sup>35</sup> e il Meccanismo di Prevenzione e Controllo hanno avuto come obiettivo il contenimento della diffusione dell'epidemia da Coronavirus nella città di Wuhan e in altri focolai individuati nella Provincia di Hubei. La prima misura adottata ha riguardato la chiusura dei mercati, in considerazione dell'origine dell'epidemia, individuata dalle autorità sanitarie cinesi nel consumo alimentare di alcuni prodotti animali. In particolare, le autorità municipali di Wuhan avevano disposto, il 1° gennaio 2020, la chiusura del *Wuhan Huanan Seafood Market*<sup>36</sup>, considerato l'epicentro della malattia contagiosa (a quel tempo, ancora abbastanza misteriosa). Successivamente, nell'aprile 2020, il Governo provinciale di Wuhan ha avviato le procedure per l'erogazione di somme di denaro in favore dei commercianti dello *Huanan Seafood Market*, derivanti dalla chiusura del mercato e dalla distruzione della merce presente per timore del contagio<sup>37</sup>. Il mercato in questione è stato riaperto, sia pure con alcune limitazioni e, in particolare, il divieto assoluto di vendere la carne di animali selvatici<sup>38</sup>, l'8 aprile 2020<sup>39</sup>.

La Commissione sanitaria municipale di Wuhan<sup>40</sup> aveva già accertato, l'11 gennaio 2020, i primi quarantuno casi di contagio, dei quali due erano stati dimessi per essersi "negativizzati", sette erano in condizioni definite «molto gravi» e una era deceduta; inoltre, 739 persone che avevano avuto contatti con le persone positive al contagio erano state poste sotto osservazione medica<sup>41</sup>.

La probabile eziologia del contagio epidemico, vale a dire la sua origine zoonotica attraverso il contatto uomo-animale con conseguente malattia respiratoria di varia severità, era stata comunicata dalla RPC all'Organizzazione mondiale della sanità<sup>42</sup> con due notifiche, rispettivamente in data 3 e 10 gennaio 2020. Inevitabile è stato il raffronto con la pandemia c.d. SARS (*Severe Acute*

---

<sup>35</sup> Per esteso, *Central Leading Small Group for Work to Counter the New Coronavirus Infection Pneumonia Epidemic*, ovvero in forma abbreviata *Coronavirus Leading Small Group* (CLSG), in cinese 领导小组 (lett. «Gruppo dirigente»).

<sup>36</sup> Ovvero, in cinese, 武汉华南海鲜批发市场 (it. «Mercato all'ingrosso di frutti di mare della Cina meridionale di Wuhan»).

<sup>37</sup> Cfr. Y. Zhao, *Govt launches compensation procedure for Huanan wet market merchants*, in *Global Times*, 14-4-2020, [www.globaltimes.cn](http://www.globaltimes.cn).

<sup>38</sup> Vengono però venduti animali vivi comunemente usati per l'alimentazione umana, come i polli. In definitiva, è un *wet market* ma non (almeno in teoria) un *wildlife market*, senza dunque *wild animals*.

<sup>39</sup> V. S. Samuel, *The coronavirus likely came from China's wet markets. They're reopening anyway. Should wet markets be banned? It's more complicated than it seems*, [www.vox.com](http://www.vox.com), 15-4-2020.

<sup>40</sup> In cinese, 汉市卫生健康委员会 (it. «Commissione sanitaria della città di Wuhan»).

<sup>41</sup> Uno studio sui primi pazienti cinesi contagiati dal Coronavirus è stato condotto da Li, Q. et al., *Early transmission dynamics in Wuhan, China, of novel coronavirus-infected pneumonia*, in *New England Journal of Medicine*, 2020, 1199 ss. (età media 59 anni, 56 per cento uomini, periodo medio di incubazione 5,2, giorni).

<sup>42</sup> Sulle funzioni della OMS/WHO nel contrasto al Coronavirus, v. A. von Bogdandy, P. Villarreal, *The Law of the WHO, COVID-19 and the Multilateral World Order*, in *Verfassungsblog*, 24-4-2020.

*Respiratory Syndrome*)<sup>43</sup> che ebbe origine nella Cina meridionale in due ondate successive, rispettivamente nel 2002-2003 e 2003-2004, per poi espandersi nell'intero territorio della RPC e anche in altri Paesi<sup>44</sup>.

La prima fase, condotta sotto la supervisione del Vice-Primo Ministro Sun Chunlan, ha permesso di predisporre i protocolli per la diagnosi del Coronavirus, nonché per il trattamento, la sorveglianza, le indagini epidemiologiche e, in particolare, la disciplina volta a evitare i contatti stretti tra le persone. Divieti rigorosi (ma transitori) sono stati introdotti per quanto concerne i mercati di animali selvatici e vivi (c.d. *wet markets*<sup>45</sup>, “mercati bagnati/umidi”)<sup>46</sup>. In particolare, (tra la prima e la seconda fase e) dopo che il Presidente Xi Jinping aveva affermato, in un discorso tenuto il 3 febbraio 2020 davanti al Comitato permanente dell'Ufficio politico del Partito comunista cinese la necessità di contrastare il traffico illecito degli animali selvatici, nonché di mettere al bando il loro consumo alimentare, a motivo del rischio che ne deriva per la salute pubblica, il Comitato permanente dell'Assemblea nazionale del popolo, con deliberazione adottata il successivo 24 febbraio, ha disposto il divieto totale (cin. 全面禁止), in attesa di una nuova legge *ad hoc*, dell'uso alimentare di animali selvatici, sia di quelli catturati che di quelli allevati (c.d. *animals farmed for meat*)<sup>47</sup>. In base a tale provvedimento, con decorrenza dal 1° maggio 2020 chiunque si cibi di animali selvatici può essere multato fino a 20 volte il valore della fauna selvatica.

Lo stesso Comitato permanente dell'ANP ha inserito l'approvazione di una nuova legge sulla (protezione della fauna selvatica e la) prevenzione dell'epidemia animale (cin. 动物防疫法) tra le priorità assolute della prossima sessione del Parlamento nazionale, come anche di una legge sulla biosicurezza (cin. 生物安全法).

Nella seconda fase, sempre diretta dal centro, ci si è concentrati su una duplice finalità. Per un verso, contenere la diffusione dell'epidemia da Coronavirus a Wuhan e negli altri focolai limitrofi, iniziando ovviamente a trattare i pazienti affetti dalla malattia. Per altro verso, evitare che il morbo si diffonda al di là dei

<sup>43</sup> Su cui v. S.M. Puska, *SARS 2002-2003: A Case Study in Crisis Management*, in A. Scobell, L.M. Wortzel (Eds.), *Chinese National Security Decisionmaking Under Stress*, Carlisle (PA), 2005, 85 ss.

<sup>44</sup> Si segnala che malattie zoonotiche (*id est*, trasferite dall'animale all'uomo) infettive, diverse dal Coronavirus, si sono recentemente manifestate in Cina. In particolare, nel novembre 2019 vi è stato nella Mongolia interna (Regione autonoma speciale della RPC) un lieve scoppio di peste polmonare e bubbonica.

<sup>45</sup> In cinese, 菜市场.

<sup>46</sup> Specialmente uccelli, tra cui i pipistrelli, indiziati di essere all'origine della trasmissione animale-uomo del virus (sui *bat-borne viruses*, v. L.F. Wang, D.E. Anderson, *Viruses in bats and potential spillover to animals and humans*, in *Current Opinion on Virology*, vol. 34, febbraio 2019, 79 ss.). Si sarebbe verificato il “salto interspecifico” o passaggio trans-specie (“*spillover*”, “*jump*”), ossia il “salto di specie” degli agenti patogeni dagli animali all'uomo.

<sup>47</sup> V., a commento, B. Lin, *The Illicit Wildlife Trade in China and the State Response Following the Coronavirus Outbreak*, in *China Brief*, 2020, n. 5, 16 ss. Il titolo per esteso del provvedimento è: «Decisione sul divieto generale del commercio illegale di fauna e flora selvatiche, l'eliminazione della cattiva abitudine di mangiare fauna e flora selvatiche e la garanzia di salute e sicurezza delle persone».

confini della Provincia di Hubei. Detto altrimenti, impedire (ovvero limitare quanto più possibile), l'esportazione della malattia da Hubei, e quindi l'importazione nelle altre province e nell'intero Paese. Le decisioni più importanti, adottate dal Consiglio di Stato in questa seconda fase, sono state quelle del 20 e 23 gennaio 2020, mediante le quali si è realizzato il c.d. Meccanismo di risposta di classe 1 (o di primo livello)<sup>48</sup>. A partire da questo momento, le molteplici operazioni di contrasto all'epidemia di Coronavirus sono state rigidamente centralizzate.

Con la prima deliberazione del Consiglio di Stato, si è stabilito che vengano effettuati controlli “a tappeto” della temperatura personale sull'intera popolazione<sup>49</sup>, alla quale possono essere altresì richieste autodichiarazioni sullo stato di salute, e che inoltre le persone possono essere poste in quarantena a prescindere dalla loro volontà. Queste previsioni valgono per l'intero territorio nazionale, in considerazione della grande potenzialità diffusiva della sindrome da Coronavirus. Con specifico riguardo alla città di Wuhan e ai focolai limitrofi, il secondo dei provvedimenti citati ha disposto notevoli restrizioni al traffico stradale, impedendo in sostanza la circolazione delle persone se non in pochi casi eccezionali. Con il secondo provvedimento, è stata in pratica imposta la quarantena obbligatoria a circa cinquanta milioni di persone (c.d. *lockdown*<sup>50</sup>). Tutti i mezzi di trasporto in uscita da Wuhan sono stati sospesi; la misura di contenimento anzidetta, dunque, ha riguardato treni, bus e voli dall'aeroporto. Le scuole di ogni ordine e grado, incluse le università<sup>51</sup>, sono state chiuse, fatta salva l'attivazione della didattica a distanza. Sono state adottate misure per incentivare la produzione industriale di mascherine (maschere facciali) monouso protettive, sotto forma di sussidi economici e sgravi fiscali per coloro che fabbricano questi dispositivi di protezione individuale (dpi)<sup>52</sup>.

Numerose disposizioni hanno caratterizzato la seconda fase. Innanzi tutto, le persone risultate infettate da Coronavirus sono state poste in isolamento. La sanzione per coloro che nascondono la propria positività al Coronavirus, ovvero comunque si spostano nelle zone a contenimento rafforzato, è particolarmente elevata, secondo quanto stabilito dal Consiglio di Stato con deliberazione del 15 febbraio 2020 (sulla scia delle linee guida adottate congiuntamente da Corte suprema popolare, Procura suprema popolare, ministero della Sicurezza pubblica e ministero della Giustizia il 10 febbraio 2020), poiché consiste nella reclusione

---

<sup>48</sup> *Class 1 Response Mechanism*, in cinese 级响应机制.

<sup>49</sup> *Temperature screening*.

<sup>50</sup> La fase *lockdown*, ovvero della *suppression*, precede quella meno stringente della c.d. *mitigation* (fase, quest'ultima, in cui si “abbassa la guardia”, ma non del tutto; c.d. *lockdown* ridotto/allentato, o *soft*).

<sup>51</sup> A Wuhan si contano venti tra università e istituti universitari di istruzione.

<sup>52</sup> La Cina era *leader* nella produzione di mascherine monouso prima dell'epidemia di Coronavirus, con un numero stimato di venti milioni di pezzi al giorno, che sono diventati oltre cento milioni di pezzi giornalieri nel 2020. La RPC fabbrica circa la metà delle mascherine monouso utilizzate nel mondo.

non inferiore a dieci anni ovvero, nei casi più gravi, nella pena di morte<sup>53</sup>. Sono state, altresì, emanate disposizioni affinché tutte le persone malate<sup>54</sup> ricevano cure adeguate, adottando come unico criterio di selezione quello clinico, a prescindere dunque dalla considerazione dell'età (geriatrica) nonché di ogni altro aspetto sociale o economico, come pure dei costi<sup>55</sup>. Le persone sotto osservazione medica, anche prima dell'accertamento della positività al Coronavirus, non possono avere contatti con altri soggetti, inclusi i parenti stretti. I lavoratori hanno potuto fruire di una estensione dei giorni festivi per il c.d. Festival di Primavera. La polizia è stata incaricata di svolgere estesi controlli per impedire la circolazione stradale, compresi quella dei pedoni, all'interno delle zone interdette. Sono stati anche previsti controlli affinché vi sia una fornitura costante dei beni primari, senza ingiustificati rialzi di prezzi. È stata vietata ogni forma di assembramento, incluse nelle abitazioni private. Sono state previste opportune modalità di informazione del pubblico sui rischi sanitari, nel quadro di un rafforzamento della capillare educazione alla salute. Ancora sul piano strettamente sanitario, si è proceduto a una piena utilizzazione delle strutture ospedaliere, con uso quindi anche dei c.d. letti di riserva, e si è proceduto alla realizzazione *ex novo* di interi complessi ospedalieri<sup>56</sup>. Questo per garantire che tutti siano curati, con il medesimo impegno e dedizione. Si è proceduto, altresì, a inviare *teams* di medici militari, in forza all'Esercito popolare di liberazione, nelle zone maggiormente colpite dall'epidemia<sup>57</sup>. Sul piano finanziario, la Banca cinese per lo sviluppo e il ministero delle Finanze hanno disposto il trasferimento di risorse economiche<sup>58</sup> in favore sia delle popolazioni che delle strutture ospedaliere e assistenziali; donazioni di denaro e forniture mediche sono anche state disposte da ditte private. Come è stato affermato dal prof. Zhang Boli, rettore dell'Università di Medicina Tradizionale Cinese di Tianjin, presidente dell'Accademia di scienze mediche della Cina nonché direttore del Comitato per l'educazione medica della *World Federation of Chinese Medicine Societies*, anche le risorse della medicina tradizionale cinese sono state

---

<sup>53</sup> Ai trasgressori viene contestato il reato di «messa in pericolo della sicurezza pubblica mediante mezzi pericolosi»; cfr. A. Canepa, *Lotta al COVID-19 e diritti dei cittadini nella Repubblica Popolare Cinese. Le peculiarità di un ordinamento socialista asiatico*, cit., 85. Nello Stato di prevenzione (su cui V. Baldini, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *Dirittifondamentali.it*, 27-2-2020) cinese, il Comitato centrale del PCC ha invitato, con deliberazione del 3 febbraio 2020, i cittadini a segnalare alle autorità coloro che si sottraggono alle misure restrittive e di contenimento.

<sup>54</sup> Che hanno pari "cittadinanza sanitaria".

<sup>55</sup> Senza privilegiare, nel *triage* in emergenza epidemica, un paziente o danneggiarne un altro, con riguardo specialmente all'accesso alla terapia intensiva; questione, quest'ultima, discussa in relazione alla c.d. medicina delle catastrofi, in quanto anestesisti e rianimatori dovrebbero/potrebbero tenere conto di fattori quali limiti di età, speranze di vita e possibilità di ripresa.

<sup>56</sup> Un ospedale è stato costruito dal nulla in appena dieci giorni.

<sup>57</sup> Si è trattato, complessivamente, di 1.400 medici militari, inviati a Wuhan dalla Commissione militare centrale (presieduta dal Capo dello Stato Xi Jinping).

<sup>58</sup> Rispettivamente per due milioni e un milione di *yuan* (il tasso di conversione Euro-CNY è pari a 7,81).

messe a disposizione, fin dal gennaio 2020<sup>59</sup>, per la cura dei pazienti affetti da Coronavirus<sup>60</sup>. L'Amministrazione nazionale per i farmaci<sup>61</sup> ha ufficialmente approvato, il 18 marzo 2020<sup>62</sup>, l'uso di alcuni rimedi della medicina tradizionale cinese, con speciale riguardo alla proposta avanzata dal *team* guidato dal prof. Huang Luqi, ricercatore-capo presso l'Accademia cinese delle scienze mediche cinesi<sup>63</sup>, di cui è altresì presidente<sup>64</sup>. Sul piano statistico, oltre il 90 per cento<sup>65</sup> dei pazienti affetti da Coronavirus ha ricevuto (e beneficiato) di un trattamento basato sulla medicina tradizionale cinese<sup>66</sup>. In Occidente, però, non mancano prese di posizione critiche nei confronti dell'uso della MTC nella lotta al Coronavirus, anche in relazione al sostegno che a tali metodiche di trattamento è stato fornito dall'Organizzazione mondiale della sanità<sup>67</sup>.

La terza fase, relativa all'intero territorio nazionale, ha avuto la finalità essenziale di prevenire e controllare la diffusione dell'epidemia da Coronavirus dalla Provincia di Hubei al resto del Paese. Le misure di prevenzione e controllo per le varie province, contee e regioni autonome<sup>68</sup> sono state differenziate, ma tutte decise dalle autorità centrali, che hanno operato in stretto collegamento con la *task force* di esperti di epidemiologia, virologia, medicina polmonare e terapia intensiva costituito a supporto delle decisioni di competenza del Consiglio di Stato. L'esercizio del potere, quindi, è stato per un verso centralizzato e, per altro verso, tecnicizzato.

Tanto per fare un esempio, nella città di Wuhan tutti gli abitanti sono stati posti in quarantena, in base all'art. 41 della legge della RPC su prevenzione e

---

<sup>59</sup> V. W. Dai, *Why COVID-19 Is Getting the TCM Treatment*, in *Sixth Tone. Fresh voices from today's China*, 10-3-2020, online all'indirizzo [www.sixthtone.com](http://www.sixthtone.com). L'Accademia cinese delle scienze ha reso noto il 31 gennaio 2020 alcune prime applicazioni della medicina tradizionale cinese nel contrasto al Coronavirus da parte dello *Shanghai Institute of Materia Medica* e del *Wuhan Institute of Virology*.

<sup>60</sup> V. l'intervista al prof. Zhang su *Keji Ribao* (cin. 科技日报) – *Science and Technology Daily*, 22-1-2020, all'indirizzo Web [www.stdaily.com](http://www.stdaily.com), e inoltre la nota *TCM'S Role in Fighting COVID-19*, in *Beijing Review*, n. 14, 2-4-2020, [www.bjreview.com](http://www.bjreview.com)

<sup>61</sup> In cinese, 国家药品监督管理局, ovvero *State Drug Administration*.

<sup>62</sup> V. la nota dal titolo *TCM medicine for COVID-19 receives clinical trial approval for first time*, in *Global Times*, 22-3-2020, [www.globaltimes.cn](http://www.globaltimes.cn).

<sup>63</sup> Fondata nel 1955 e in precedenza denominata Accademia cinese di medicina tradizionale cinese. Essa fa capo all'Amministrazione statale per la medicina tradizionale cinese.

<sup>64</sup> Il prof. Huang Luqi è un farmacologo molecolare (v., recentemente, L. Hunag, Ed., *Molecular Pharmacognosy*, Singapore-Shanghai, 2019).

<sup>65</sup> Esattamente, il 91,5 per cento, secondo i dati resi noti il 23 marzo 2020 da Yu Yanhong, *Party Chief* presso l'Amministrazione nazionale per la medicina tradizionale cinese; v. la nota dal titolo *TCM Treatment Effective on 90 Pct of COVID-19 Patients on China's Mainland*, in *Beijing Review*, 24-3-2020, [www.bjreview.com](http://www.bjreview.com).

<sup>66</sup> Cfr. Y. Yang *et al.*, *Traditional Chinese Medicine in the Treatment of Patients Infected with 2019-New Coronavirus (SARS-CoV-2): A Review and Perspective*, in *International Journal of Biological Sciences*, 2020, 1708 ss.

<sup>67</sup> In tal senso, v. J.A. Cohen, *Covid-19, WHO and the politics of Chinese Traditional Medicine*, in [www.jeromecohen.net](http://www.jeromecohen.net), 11-4-2020.

<sup>68</sup> Sugli enti territoriali sub-statali in Cina, v. *si vis* M. Mazza, *Decentramento e governo locale nella Repubblica popolare cinese*, Milano, 2009.

trattamento delle malattie infettive; la spesa alimentare era consentita soltanto *online*. La misura era, cioè, quella del c.d. contenimento rafforzato, con l'obbligo assoluto di restare a casa. Lo *shopping* alimentare nelle città che, invece, erano state destinatarie di provvedimenti volti alla protezione o contenimento semplice, quale misura meno stringente del contenimento rafforzato, si poteva effettuare nei supermercati, ma con l'uso obbligatorio generale della mascherina e purché venisse garantito lo spazio di almeno due metri quadrati<sup>69</sup> intorno a ciascun cliente, con l'obbligo a carico dei gestori, sotto pena di sanzioni<sup>70</sup>, di fare rispettare tale normativa.

In definitiva, i provvedimenti di c.d. distanziamento sociale<sup>71</sup> sono stati modulati, in misura più o meno limitativa dei diritti individuali, sulle situazioni dei vari enti territoriali decentrati, che sono stati presumibilmente consultati attraverso il canale partitico, ma senza una partecipazione e/o condivisione delle decisioni a livello istituzionale. Il Consiglio di Stato ha emanato le linee guida sui criteri di rischio. Città, contee e distretti che non hanno registrato nuovi casi confermati negli ultimi quattordici giorni sono classificate come «aree a basso rischio», quelli con meno di cinquanta casi o con più di cinquanta ma senza un focolaio concentrato sono classificate come «aree a medio rischio», mentre quelli con oltre cinquanta casi nonché un focolaio concentrato sono classificate come «aree ad alto rischio».

Altra finalità di questa terza fase è stata quella di porre le basi per il futuro sviluppo economico-sociale delle aree territoriali colpite dall'epidemia di Coronavirus, anche attraverso opportuni interventi centrali di sostegno dell'economia produttiva locale<sup>72</sup>. Sono disposte, con provvedimenti delle autorità nazionali, forme di compensazione finanziaria a carico delle province e a favore dello Hubei, la provincia maggiormente colpita dall'epidemia. Il ministero delle Finanze ha adottato misure per il supporto finanziario alle imprese. La Banca popolare della Cina<sup>73</sup> ha ridotto il tasso di interesse sui prestiti. L'Amministrazione fiscale statale ha prorogato le scadenze per il deposito e pagamento delle tasse<sup>74</sup>. La ripresa economica, tuttavia, è piuttosto lenta<sup>75</sup>, nonostante le (ottimistiche) previsioni cinesi<sup>76</sup>.

---

<sup>69</sup> C.d. *two meter rule*.

<sup>70</sup> Sospensione dell'attività e, nei casi più gravi, chiusura del negozio.

<sup>71</sup> In realtà, un migliore distanziamento fisico.

<sup>72</sup> Cfr. Y. Fang, *Fighting COVID 19 – Supportive Measures for Employees and Enterprises in China*, in *Verfassungsblog*, 22-3-2020.

<sup>73</sup> Vale a dire, la Banca centrale della RPC.

<sup>74</sup> V. lo *Speciale Coronavirus* della Fondazione Italia Cina di Milano, [www.fondazioneitaliacina.it](http://www.fondazioneitaliacina.it) (a cura del Centro studi per l'impresa).

<sup>75</sup> V. A. Amighini, *COVID-19 Cina. Ripartire è un'altra cosa*, nel sito [www.ispionline.it](http://www.ispionline.it), 3-4-2020.

<sup>76</sup> Su cui v. la nota *Back on Track. China's economy and social life are getting back on track in an orderly manner*, *Editorial* in *Beijing Review*, n. 14, 2-4-2020, [www.bjreview.com](http://www.bjreview.com), e inoltre M. Ma, *Chinese Enterprises Quickens Steps to Resume Production*, in *People's Daily* [Quotidiano del popolo, cin 人民日报], 10-4-2020

Sul versante giurisprudenziale, la terza fase è stata caratterizzata dall'emissione, il 20 aprile 2020, di una importante decisione guida della Corte suprema popolare, vincolante per tutte le corti di livello inferiore, relativa alla impossibilità per i datori di lavoro di invocare l'assenza dei lavoratori per contagio da Coronavirus, ovvero perché in quarantena, come motivo di licenziamento<sup>77</sup>. Neppure possono essere licenziati, secondo la menzionata decisione dei supremi giudici cinesi, i lavoratori di ritorno dalla Provincia di Hubei dopo la fine del *lockdown*<sup>78</sup>. Già in precedenza, il 16 febbraio 2020, l'Alta Corte popolare di Shanghai aveva stabilito, con l'adozione di principi guida (chiarimenti direttivi), che in caso di inadempimento delle obbligazioni contrattuali derivanti dalla necessità di adeguarsi alle disposizioni su prevenzione e controllo del Coronavirus, si applicano le previsioni civilistiche in materia di forza maggiore<sup>79</sup>. Al 13 aprile 2020, sono stati iniziati 1946 procedimenti penali connessi a prevenzione e controllo della pandemia, specialmente per violazione dell'art. 225 della legge penale che punisce le attività commerciali illegali (per esempio, la vendita di mascherine facciali difettose); di questi processi, alla data sopra indicata 1196 sono stati conclusi<sup>80</sup>.

### 3. Segue: l'apporto delle nuove tecnologie nella lotta al Coronavirus in Cina

Le nuove tecnologie, incluse *big data*<sup>81</sup> e intelligenza artificiale, sono state largamente utilizzate per tracciare<sup>82</sup> digitalmente i (comportamenti della popolazione e) i contatti delle persone (c.d. *digital contact tracing*, o *data tracing*, relativi a "*tourism history*" e "*action footprints*"), al fine di assicurare l'osservanza delle disposizioni impartite dalle autorità centrali e implementate da quelle locali, nonché come aspetto particolare della c.d. sanità digitale<sup>83</sup>.

Quest'ultimo profilo appare di grande interesse e, nello stesso tempo, decisamente preoccupante. È stata predisposta e sperimentata, infatti, una *app* per *smartphone*<sup>84</sup> denominata *Health Code*. Essa incrocia le informazioni fornite dagli utenti con i *big data* che riguardano l'epidemia da Coronavirus. La popolazione è stata, così, suddivisa in tre categorie. Vi sono gli utenti «verdi», ritenuti in buono stato di salute e che quindi possono spostarsi nei luoghi pubblici e riprendere a

<sup>77</sup> V. nel sito Internet della Corte suprema, [www.court.gov.cn](http://www.court.gov.cn). La decisione è intitolata «Pareri guida [Opinioni] su diverse questioni riguardanti la corretta trattazione dei casi civili riguardanti le nuove malattie da epidemia polmonare causata da Coronavirus». Le misure *de quibus* proposte dalla Corte sono complessivamente dieci.

<sup>78</sup> *Ivi*.

<sup>79</sup> V. nel sito Web all'indirizzo [mp.weixin.qq.com](http://mp.weixin.qq.com).

<sup>80</sup> V. nel sito Internet all'indirizzo [www.xinhuanet.com](http://www.xinhuanet.com).

<sup>81</sup> Sull'utilizzo dei *big data* nella lotta all'emergenza epidemiologica da Coronavirus, v. M. Sinisi, *Uso dei big data e principio di proporzionalità*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1-4-2020,

<sup>82</sup> Ovvero, meglio, sorvegliare (politiche/strumenti di sorveglianza attiva), mediante tracciamento tecnologico (*suivi numérique*), poiché il contagio è figlio del contatto.

<sup>83</sup> Il Governo centrale della RPC ha utilizzato a tale fine 1.800 squadre, ciascuna delle quali formata da non meno di cinque persone, per monitorare, tracciare e analizzare migliaia di spostamenti.

<sup>84</sup> Che si potrebbe definire *Health Rating App*, *id est app* di valutazione della salute.

lavorare; abbiamo, poi, gli utenti «gialli», che hanno problemi di salute e che potrebbero essere assoggettati alla misura dell'isolamento domiciliare per la durata di una settimana; infine, troviamo gli utenti «rossi», soggetti alla quarantena di quattordici giorni. Gli utenti, prima di accedere a luoghi come condomini, uffici pubblici o privati oppure centri commerciali, devono scansionare il codice dell'*app*, così rendendo possibile il controllo (mediante tracciamento<sup>85</sup>) sugli spostamenti. L'utente, una volta iscritto, riceve automaticamente l'assegnazione del codice verde, codice giallo o codice rosso; per le persone sprovviste di *Health Code*, ogni spostamento diventa in effetti molto problematico, anche perché, in mancanza di installazione dell'applicazione, il soggetto è considerato *ipso facto e de iure*, un "codice rosso"<sup>86</sup>. Al momento della registrazione, l'utente comunica il proprio nome e cognome, lo *ID number*, il numero di telefono cellulare, e risponde inoltre a una serie di domande che riguardano sia il suo stato di salute che i viaggi pregressi. L'attribuzione del codice giallo, ovvero di quello rosso, non preclude una nuova assegnazione, anche del codice verde, dopo il decorso dell'isolamento/quarantena, rispettivamente di una o due settimane. Il mantenimento dell'*health status level* presuppone che la persona rilevi giornalmente la propria temperatura corporea e aggiorni il proprio profilo, allo scopo in particolare di conservare il codice verde, l'unico che le consente di muoversi liberamente. In vista del ritorno alla produttività, l'*app* per *smartphone*, nonché il connesso registro sullo stato di salute, serve altresì per stabilire quali persone possono recarsi al lavoro e coloro che, invece, devono restare a casa.

Vi sono, ovviamente, delicatissimi aspetti legati alla protezione, o per meglio dire alla violazione, della *privacy*<sup>87</sup>, non soltanto per il rischio di *bulk collection* dei dati e di un loro uso per fini impropri<sup>88</sup>, ma soprattutto perché i dati raccolti – che sono sia personali che di localizzazione<sup>89</sup> e di prossimità<sup>90</sup> – vengono condivisi con le autorità di polizia. Si tratta di una forma peculiare di controllo sociale automatizzato, suscettibile tuttavia di protrarsi ben oltre il termine dell'emergenza sanitaria in atto. Le autorità sanitarie cinesi raccolgono i dati per tracciare le persone e, quindi, il Coronavirus<sup>91</sup>, con la condivisione però dei dati con le forze dell'ordine, senza alcuna informazione preventiva agli utenti, che sono così controllati in ogni loro spostamento.

---

<sup>85</sup> *Tracking data e profilazione, via mobile phone monitoring*, finalizzata al *tracking* del contagio (ossia: "tracciare il virus").

<sup>86</sup> Cfr. G. Della Morte, *La tempesta perfetta COVID-19, deroghe alla protezione dei dati personali ed esigenze di sorveglianza di massa*, in *SIDIBlog (Società italiana di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea)*, 30-3-2020, [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org).

<sup>87</sup> Su cui v., ad esempio, G. Comandé, D. Amram, G. Malgieri, *The democracy of emergency at the time of the coronavirus: the virtues of privacy*, *Editorial in Opinio Juris in Comparatione. Studies in Comparative and National Law*, 2020, [www.opiniojurisincomparatione.org](http://www.opiniojurisincomparatione.org); G. Tropea, *Il contact tracing digitale e l'epidemia: sindrome cinese?*, in *LaCostituzione.info*, 9-4-2020.

<sup>88</sup> C.d. cattura dei dati immagazzinati nel cellulare, per finalità (eventualmente) diverse da quelle di sanità pubblica.

<sup>89</sup> C.d. dati sulla posizione, ovvero relativi all'ubicazione (nel contesto della traccia dei contatti).

<sup>90</sup> Che misurano la prossimità e i contatti stretti.

<sup>91</sup> C.d. *health surveillance system*.

Ulteriori misure, rese possibili dalle nuove tecnologie, riguardano l'installazione di telecamere "intelligenti", che possono intercettare le persone che non indossano la mascherina e anche individuare i casi di febbre, mediante scansione termica in *real time*<sup>92</sup>.

La robotica ha offerto il suo contributo<sup>93</sup>. Gli ospedali sono stati forniti di robot, utilizzati sia per la disinfezione dei locali che per funzioni diagnostiche di base<sup>94</sup>, in modo da ridurre al minimo il rischio di trasmissione del *virus* tra le persone.

Anche i droni<sup>95</sup> sono stati utilizzati, ad esempio per trasportare campioni medici (c.d. *delivery drones*); sono stati usati droni dotati di termocamere, in grado di effettuare una mappatura dello stato di salute (febbrile o meno) di gruppi di persone. Un ulteriore uso dei droni è stato quello di disinfettare le aree pubbliche<sup>96</sup>. Specialmente i droni per consegne mediche presentano vantaggi, nella misura in cui non necessitano di pilota, e quindi riducono il contatto tra i campioni e il personale, oltretutto migliorare la velocità del trasporto.

*Big data*, AI<sup>97</sup>, robot/androidi, droni; tutto al servizio della c.d. *e-health 4.0*, *id est* di medicina digitale, medicina a distanza, robotica medica/biorobotica e *online medical care* (telemedicina)<sup>98</sup>.

#### 4. Brevi riflessioni conclusive, in chiave comparata

In conclusione, l'esperienza cinese-popolare nel contrasto all'epidemia di Coronavirus è sicuramente interessante, sia perché si riferisce al primo Paese che in ordine di tempo ha dovuto affrontare la difficilissima emergenza sanitaria, sia perché sembra che i provvedimenti adottati siano stati efficaci nel contenere e (forse) debellare il contagio<sup>99</sup>, incluso nell'epicentro epidemico della città di Wuhan dove il *lockdown* è cessato da mercoledì 8 aprile 2020, sia anche perché costituisce la più compiuta implementazione del modello o stile/approccio strategico<sup>100</sup> (al quale sostanzialmente si sono ispirati l'Italia e altri Paesi, sotto il profilo epidemiologico-sanitario, allo scopo di contrastare il Coronavirus) per il

<sup>92</sup> Ovvero, attraverso il rilevamento della temperatura corporea *contactless*.

<sup>93</sup> Cfr. Guang-Zhong Yang *et al.*, *Combating COVID-19—The role of robotics in managing public health and infectious diseases*, in *Science Robotics*, n. 40, 2020, doi: 10.1126/scirobotics.abb5589.

<sup>94</sup> Vale a dire, quali "assistenti" del personale medico.

<sup>95</sup> Aerei a pilotaggio remoto, ovvero velivoli senza pilota.

<sup>96</sup> C.d. *disinfectant drones*.

<sup>97</sup> Sulle «numerossime possibilità di impiegare algoritmi di IA nella medicina» ha richiamato giustamente l'attenzione M.C. Carrozza, *Forum: AI and Law*, a cura di C. Casonato e L. Violante, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 1-2020, sub 4. *Medicina e giustizia: ambiti paradigmatici*, 4.1. *La medicina*, 502-503.

<sup>98</sup> Per una valutazione da parte cinese, v. Y. Yuan, *Filling the Gap. Epidemic boosts the development of telemedicine*, in *Beijing Review*, n. 15, 9-4-2020, [www.bjreview.com](http://www.bjreview.com).

<sup>99</sup> Cfr. X. Li, *China's Wuhan Marks No New Coronavirus Case, Success of Strict Measures. The large-scale transmissions have been suppressed at the epidemic ground zero after a slew of strict measures*, in *Beijing Review*, 20-3-2020, [www.bjreview.com](http://www.bjreview.com) (dove i dati resi noti dalla Commissione sanitaria nazionale della RPC).

<sup>100</sup> Su cui v. l'analisi di R. Buffagni, *Epidemia Coronavirus: due approcci strategici a confronto*, in [www.italiaeilmondo.com](http://www.italiaeilmondo.com), 14-3-2020.

quale bisogna contenere il contagio per “salvare tutti i salvabili”<sup>101</sup>, facendo ricorso a severe restrizioni dei diritti fondamentali e delle libertà, arrivando fino alla previsione della “carcerazione domiciliare”<sup>102</sup>. Lo stesso Partito comunista cinese ha rivendicato la “superiorità” del proprio modello politico nella gestione della crisi causata dall’epidemia di Covid-19<sup>103</sup>. Un organo di stampa ufficiale del PCC si è spinto più in là, affermando che, nella comparazione con i modelli occidentali, la reazione cinese al Coronavirus è stata particolarmente efficiente grazie ai pieni e ampi poteri attribuiti all’Esecutivo nazionale<sup>104</sup>. La reazione è stata, cioè, tipicamente governativa, senza alcun bisogno di un “riposizionamento strategico” del Parlamento<sup>105</sup>.

Non pare, però, che l’esempio cinese sia facilmente esportabile in Occidente, almeno sotto il profilo giuridico-costituzionale<sup>106</sup>, sebbene fonti cinesi contestino la dicotomia tra sistemi democratici e autocratici/autoritari nel contrasto alla pandemia<sup>107</sup>. D’altro canto, «L’epidemia di coronavirus scopre i punti di forza e di debolezza dei diversi sistemi ed anche dei diversi paesi»<sup>108</sup>. L’approccio autoritario<sup>109</sup> è differente da quello del costituzionalismo liberal-democratico, anche quando i provvedimenti normativi che impongono restrizioni dei movimenti delle persone e altre forme di controllo sociale sono apparentemente di contenuto simile. Sono dissonanti, in special modo, le rispettive percezioni dello Stato e dei suoi limiti; le situazioni eccezionali possono, dunque, non richiedere risposte eccezionali, ma procedure democratiche e stretta applicazione della *rule of law*<sup>110</sup>, senza scambiare la “drammaticità” dell’evento con l’“eccezionalità” delle misure<sup>111</sup>. Non si può, tuttavia, evitare di notare che quasi cento Stati al mondo hanno

2064

<sup>101</sup> Per il punto di vista cinese-popolare, v. Y. Shi, *Decisive Measures. China puts people’s lives and health first in the fight against COVID-19*, in *ChinaAfrica*, vol. 12, 3-4-2020, [www.chinafrica.cn](http://www.chinafrica.cn), con riferimento a: 1) *Right to life and health*; 2) *Right to social development*; 3) *Right to a safe social environment*.

<sup>102</sup> Il modello opposto – come è noto – è quello della c.d. immunità di gregge.

<sup>103</sup> Cfr. M. Fumian, *Controllare il virus. Parlare di epidemia nella Cina di oggi*, in *Sinosfere*, n. 10, *Virus*, 28-3-2020, [www.sinosfere.com](http://www.sinosfere.com).

<sup>104</sup> Vedasi la nota *Why did China’s lockdown work? The difference is state capacity*, cit. *Ivi* si legge che «The strength of a country can be measured by a government’s executive powers».

<sup>105</sup> Sul ruolo depotenziato *ab origine* del Parlamento cinese v. anche *infra*, in questo paragrafo.

<sup>106</sup> E forse anche di alcuni aspetti del trattamento sanitario, dal momento che – come si è visto *supra* (nel par. 2) – la lotta al Coronavirus è stata condotta in Cina avvalendosi *inter alia* dei rimedi della MTC.

<sup>107</sup> Cfr. T. Shi, *Political systems mean nothing in battling virus pandemic*, in *Global Times*, 1-4-2020, [www.globaltimes.cn](http://www.globaltimes.cn).

<sup>108</sup> Così, opportunamente, A. Cerri, *Spunti e riflessioni minime a partire dall’emergenza sanitaria*, in *Nomos*, 1-2020, *sub Problemi giuridici dell’emergenza Coronavirus*, 1.

<sup>109</sup> O, anche, che presenta “*glimpses of authoritarianism*” (*id est*, “*flirtation with despotism*”, *rumor dictatoris*); v., per il caso filippino, M.H. Yusingco, *The Philippines’ Dalliance with Authoritarianism in Times of National Emergency*, in *Verfassungsblog*, 21-4-2020. Sulla possibile configurazione di un costituzionalismo autoritario v., da ultimo, A.J. Bullier, *Authoritarian Constitutionalism*, in *Revue de droit International et de droit Comparé*, 2020, 101 ss.

<sup>110</sup> Sul «nucleo di principi comuni che connota le democrazie costituzionali anche nelle situazioni di emergenza» richiama l’attenzione T. Groppi, *Le sfide del coronavirus alla democrazia costituzionale*, in *Consulta OnLine*, 1-2020, spec. 193.

<sup>111</sup> Il rilievo è di A. D’Andrea, *L’emergenza sanitaria e il ruolo del Governo: qualche preoccupazione costituzionale senza disfattismo*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 20-4-2020.

dichiarato lo stato di emergenza, come conseguenza della crisi sanitaria da Coronavirus<sup>112</sup>.

La lotta contro il (Corona)virus è stata particolarmente efficace, nella RPC, in quanto il Consiglio di Stato (Governo nazionale) ha potuto adottare provvedimenti rigorosi e limitativi dei diritti fondamentali dei cittadini, in un sistema costituzionale nel quale – come si è osservato sopra<sup>113</sup> – i diritti stessi esistono soltanto a condizione che non intralcino l'azione dello Stato, il che equivale a dire la volontà del Partito. Sulla base di queste previsioni costituzionali, i provvedimenti normativi sono stati approvati direttamente dal Governo nazionale, all'infuori dunque di qualsivoglia intervento del Parlamento (Assemblea nazionale popolare)<sup>114</sup>. Ma anche quest'ultimo aspetto, in virtù delle osservazioni svolte all'inizio del presente lavoro, appare ben difficile da trasferire in altri contesti ordinamentali, dal momento che il ruolo del Parlamento nazionale nel sistema costituzionale cinese è molto diverso da quello che esso ha normalmente nei regimi politici dell'Occidente<sup>115</sup>. D'altro canto, neppure si può ragionare nel contesto istituzionale cinese di rapporti tra i poteri dello Stato, poiché il diritto pubblico della RPC si regge sul principio dell'unità del potere statale, con il corollario del netto disconoscimento dell'opposto principio della separazione dei poteri<sup>116</sup>, cosicché le classificazioni di matrice occidentale delle forme di governo non sono applicabili al sistema della RPC<sup>117</sup>. In un ordinamento socialista, infatti, la forma di governo è per così dire assorbita dalla forma di Stato, e anzi non si può propriamente parlare di forma di governo, quanto piuttosto di semplice articolazione funzionale, ovvero di modalità organizzative, dell'unitario potere dello Stato (quest'ultimo essendo costruito a immagine del Partito, del quale è la "replica" esterna)<sup>118</sup>. Non è congruente, nello Stato socialista, impostare uno studio sul tema della divisione, e dell'equilibrio, dei poteri.

Inoltre, nel caso cinese il Governo nazionale (*id est*, il Consiglio di Stato) ha avvocato a sé, dopo gli iniziali provvedimenti approvati dal Governo municipale

---

<sup>112</sup> V. C. Bjørnskov, S. Voigt, *The State of Emergency Virus*, in *Verfassungsblog*, 19-4-2020; T. Ginsburg, M. Versteeg, *States of Emergencies*, in *Harvard Law Review Blog*, 17/20-4-2020.

<sup>113</sup> Nel paragrafo 1.

<sup>114</sup> Sulla gerarchia delle fonti del diritto nella RPC, v. F.R. Antonelli, *La «legge sulla legislazione» ed il problema delle fonti nel diritto cinese*, in *Mondo cinese*, n. 119, 2004, 23 ss. V. anche le osservazioni di A. Rinella in L. Pegoraro, A. Rinella, *Costituzioni e fonti del diritto*, Torino, 2018, 32 ss.

<sup>115</sup> Ossia, alla dialettica legislativo-esecutivo negli ordinamenti liberal-democratici (v. *Il senso di Diritti Comparati per la crisi: emergenza, protezione dei diritti fondamentali e radici europee*, Editoriale in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 1-4-2020).

<sup>116</sup> V., con riguardo all'URSS, P. Biscaretti di Ruffia, *Il «principio della divisione dei poteri» ed il suo netto disconoscimento negli ordinamenti costituzionali dello Stato sovietico*, in *Studi in onore di G.M. De Francesco*, I, Milano, 1957, 43 ss.

<sup>117</sup> V. M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2018, 7<sup>a</sup> ed., 48 ss.

<sup>118</sup> V., e multis, F. Bassanini, *Appunti dalle lezioni di diritto costituzionale comparato*, II, *Lo Stato socialista*, Trento, 1967, nonché prima ancora P. Biscaretti di Ruffia, *Le strutture organizzative e funzionali degli «Stati socialisti» dell'Europa centro-orientale*, Milano, 1960. Sul piano filosofico-giuridico, cfr. per esempio D. Zolo, *Stato socialista e libertà borghesi. Una discussione sui fondamenti della teoria politica marxista*, Roma-Bari, 1976.

della città di Wuhan, la competenza ad adottare i necessari provvedimenti per la lotta contro la diffusione del Coronavirus, nonostante la legge del 1989 sulla prevenzione e il trattamento delle malattie infettive contempra in numerosi punti la competenza degli enti territoriali decentrati. Ciò è avvenuto facendo leva sulla clausola di supremazia *ex art. 51* della Costituzione, che vuole venga comunque tutelato l'interesse dello Stato e della collettività quale bene primario, senza esclusione del settore della tutela della salute (individuale e collettiva). Del resto, sono numerose le disposizioni della legge del 1989 su prevenzione e trattamento delle malattie infettive che contemplan i poteri e le competenze del Governo centrale, con particolare riferimento agli art. 6, 8-10, 15-17, 19, 26, 30, 32-33, 35, 38, 43, 45-46, 59, 60-62. Ma, soprattutto, la legge in questione va letta e interpretata alla luce del sistema delle fonti del diritto della RPC, secondo cui la normazione del Governo centrale prevale sempre su quella dei governi locali, in base ai principi – che non si riscontrano negli ordinamenti occidentali e di cui si parlerà più diffusamente *infra*<sup>119</sup> – della doppia dipendenza e del centralismo democratico. Nella direzione di una forte compressione dei poteri delle autorità locali nella vicenda dell'emergenza sanitaria da Coronavirus hanno influito probabilmente, sul piano schiettamente della prassi politica, anche alcune dichiarazioni rilasciate nel gennaio 2020 dal sindaco di Wuhan, Zhou Xianwang, il quale ha – sia pure con ovvia prudenza – “rimproverato” alle autorità centrali una certa sottovalutazione iniziale della malattia infettiva manifestatosi a Wuhan, come anche la carenza di informazioni al riguardo<sup>120</sup>.

La decisione del Governo, naturalmente, si uniforma prima ancora che alla Costituzione alle direttive del Partito, secondo il paradigma del c.d. doppio Stato o Stato duale<sup>121</sup>, nel quale il Partito è racchiuso nello Stato, di cui costituisce l'“organo respiratorio”. Da questo punto di vista, l'esperienza cinese-popolare del contrasto al Coronavirus (e il conseguente diritto dell'emergenza) ha confermato un *trend* già in atto dalla salita al potere, nel 2012 quanto al Partito<sup>122</sup> e nel 2013 quanto allo Stato<sup>123</sup>, dell'attuale Presidente Xi Jinping, ossia la progressiva centralizzazione del potere e delle modalità del suo esercizio, che ha altresì trovato un importante momento di emersione in occasione della riforma costituzionale del marzo 2018<sup>124</sup>. Tuttavia, nel caso *de quo* la decisione è stata adottata dal Consiglio

<sup>119</sup> Nel paragrafo finale, in sede di raffronto comparativo.

<sup>120</sup> Almeno per ora, comunque, Zhou ha mantenuto la carica di Sindaco di Wuhan.

<sup>121</sup> Il riferimento obbligato è all'opera seminale, in tema di teoria generale dello Stato, di E. Fraenkel, *The Dual State. A Contribution to the Theory of Dictatorship*, New York, 1941, che distingue tra lo Stato normativo, fondato sull'ordinamento giuridico positivo, e lo Stato discrezionale, azionato dal Partito egemone, nel quadro di un peculiare «sistema di dominio» (v. l'*Introduzione* di N. Bobbio all'ediz. italiana, *Il doppio Stato*, Torino, 1983, condotta sull'ediz. tedesca del 1974, dal titolo *Der doppelstaat*, Frankfurt/Main). Il lavoro, originariamente scritto in tedesco, venne per la prima volta pubblicato negli Stati Uniti d'America, poi riveduto e ripubblicato da Fraenkel nel 1974.

<sup>122</sup> Di cui divenne segretario generale.

<sup>123</sup> Avendo assunto la carica di Presidente della Repubblica.

<sup>124</sup> V., per esempio, R. Cavalieri, *La revisione della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese e l'istituzionalizzazione del “socialismo dalle caratteristiche cinesi per una nuova era”*, in *DPCE online*, 2018, 307 ss.

di Stato, senza un intervento diretto del Presidente della Repubblica, il quale comunque ha certamente svolto un ruolo di primissimo piano<sup>125</sup>, sia pure restando “dietro le quinte”<sup>126</sup>. In definitiva, operando all’ombra (o, meglio, in attuazione) dell’art. 51 della Costituzione, è stata sufficiente al Consiglio di Stato l’applicazione della legge sulla prevenzione e il trattamento delle malattie infettive a consentire l’introduzione delle misure di contenimento, mediante atti di livello secondario nel sistema delle fonti del diritto, senza perciò invocare i poteri sulla proclamazione dello stato di emergenza, che sono attualmente contemplati, a livello costituzionale<sup>127</sup>: a) nell’art. 67, n. 20, per quanto riguarda il Comitato permanente dell’Assemblea nazionale del popolo; b) nell’art. 80, in relazione al Capo dello Stato; c) nell’art. 89, n. 16, per ciò che concerne il Consiglio di Stato.

Non si può rilevare, al riguardo, una presunta verticalizzazione del sistema politico-istituzionale, e neppure una trasformazione della forma di Stato<sup>128</sup>, semplicemente perché ciò che è avvenuto nella RPC per contrastare l’emergenza epidemiologica da Coronavirus è del tutto conforme alle caratteristiche dell’ordinamento costituzionale, che è fondato sui principi politico-ideologici dello Stato socialista<sup>129</sup>.

D’altro canto, neppure è possibile un raffronto, di fronte all’emergenza Coronavirus, tra i sistemi costituzionali occidentali e quello cinese, sotto il profilo dei rapporti tra il centro e la periferia, ovverosia del tipo di Stato<sup>130</sup>. Non è possibile nel senso che non può che condurre a evidenziare incolmabili dissonanze istituzionali. Questo perché gli enti territoriali subnazionali della Repubblica popolare cinese sono tuttora inseriti nel sistema della c.d. doppia dipendenza o subordinazione, e devono inoltre uniformarsi al principio del c.d. centralismo democratico<sup>131</sup>. La conseguenza è che gli organi esecutivi del livello amministrativo inferiore sono responsabili non soltanto davanti alle assemblee elettive del livello corrispondente (dipendenza orizzontale), ma anche nei confronti degli organi omologhi del gradino amministrativo superiore (dipendenza verticale), che possono sempre revocare/annullare e modificare le loro decisioni, nonché avocarne i poteri, e che inoltre – per il principio del c.d. centralismo

---

<sup>125</sup> Per una valutazione dall’interno della Cina, cfr. W. Zhao, *A Shot of Confidence. Xi leads the battle against COVID-19 outbreak toward victory*, in *Beijing Review*, n. 12, 19-3-2020, [www.bjreview.com](http://www.bjreview.com).

<sup>126</sup> Forse anche per il timore di un insuccesso, visto che già si comincia a ragionare di un eventuale “dopo-Xi”; v. L. Dittmer, *On the Sixth Generation: Preliminary Speculations about Chinese Politics after Xi*, in *Journal of Contemporary China*, 2020, 253 ss.

<sup>127</sup> E ampliati, a seguito della revisione costituzionale del 14 marzo 2014.

<sup>128</sup> L’impatto del Coronavirus sulle forme di Stato è indagato da L. Cuocolo, *L’importanza delle autonomie per far fronte al Covid (e alle tendenze accentratrici)*, Editoriale in *DPCE online*, 2020, XV ss.

<sup>129</sup> Per un’estesa trattazione, mi permetto di rinviare a M. Mazza, *Lineamenti di diritto costituzionale cinese*, Milano, 2006, 17 ss.

<sup>130</sup> C.d. allocazione verticale dei poteri.

<sup>131</sup> Il principio del centralismo democratico venne elaborato in Russia, quindi modificato in Cina durante l’epoca maoista ed è attualmente contenuto nella Costituzione del 1982 della RPC, al primo comma dell’art. 3. A commento, v. da ultimo Z. Han, *The Constitutional Identity of Contemporary China. The Unitary System and Its Internal Logic*, Leiden, 2020, 209 ss.

democratico – le deliberazioni delle autorità centrali prevalgono in ogni caso sulle decisioni, anche eventualmente divergenti, adottate dagli organi del livello politico-amministrativo inferiore.

Ne deriva, in ultima analisi, che l'emergenza sanitaria causata dall'epidemia globale da Coronavirus costituisce un buon banco di prova del fatto che la comparazione con i sistemi (politico-)costituzionali non-occidentali (extraeuropei, o non euro-atlantici) deve sempre prestare la massima attenzione a non incorrere nell'errore di trasporre acriticamente modelli, concezioni e/o istituti giuridici senza considerare le differenze della cornice politica nonché del sostrato sociale e culturale (*law in context*, ovvero *way of live* delle comunità), cosicché essa rimane – perlomeno quasi esclusivamente – una comparazione per differenze<sup>132</sup>. Del resto, se è vero che «l'essenza ultima di che cosa significhi comparare sta nel *conoscere mediante la diversità*»<sup>133</sup>, fondamentale è osservare che «la comparazione deve essere globale e liberarsi dell'eurocentrismo e dei limiti geografici e politici della tradizione risalente al mondo della guerra fredda, finito nel 1989»<sup>134</sup>; la comparazione ha ormai una dimensione globalizzata<sup>135</sup>.

---

<sup>132</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>133</sup> Così D. Di Micco, *La comparazione alla prova del mondo che cambia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2020, spec. 14 (c.vo originale).

<sup>134</sup> V., per tutti, G.F. Ferrari, *La comparazione tra necessità teoriche e limitazioni pratiche*, in questa *Rivista*, 2020, 821 ss. (il passo virgolettato è a 821).

<sup>135</sup> *Ivi*, 825.