



GIANMATTEO SABATINO*

LA QUESTIONE DI TAIWAN E LE SUE IMPLICAZIONI GIURIDICHE. NOTE MINIME**

Abstract [It]: Il contributo offre una panoramica di alcuni punti salienti in merito alle implicazioni giuridiche della c.d. “Questione di Taiwan”, prendendo spunto dall’analisi del Libro Bianco sul problema della riunificazione pubblicato nel 2022 dal Consiglio di Stato della Repubblica Popolare Cinese.

Abstract [En]: The paper offers a brief overview of some relevant points concerning the legal implications of the so-called “Taiwan Question”, drawing inspiration from the analysis of the White Paper about the reunification issue published in 2022 by the State Council of the People’s Republic of China.

Parole chiave: Questione di Taiwan, Riunificazione cinese, Socialismo cinese, Modello “Un paese, due sistemi”, Dottrina cinese dello stato

Keywords: Taiwan Question, Chinese Reunification, Chinese Socialism, “One Country, Two Systems” Model, Chinese State Doctrine

Nell’agosto 2022, l’Ufficio per gli Affari Taiwanesi del Consiglio di Stato della Repubblica Popolare Cinese ha pubblicato il Libro Bianco «La questione di Taiwan e la riunificazione della Cina nella nuova era»¹.

Per gli osservatori politici o di cronaca, questo documento rileva dato il contesto storico, ricco di tensioni, che lo circonda. Da una prospettiva più strettamente giuridico-costituzionale, invece, il Libro Bianco interessa perché reinterpreta il problema della riunificazione nazionale cinese alla luce dell’evoluzione della teoria dello stato e del suo rapporto con la *leadership* del Partito Comunista Cinese (PCC). Osserviamo dunque alcuni profili rilevanti.

Strutturalmente, il Libro Bianco è diviso in cinque sezioni, più un preambolo e una conclusione. Di queste sezioni, la seconda (sugli sforzi del PCC verso la riunificazione), la terza (sull’inevitabilità storica della riunificazione) e la quinta (sulle prospettive di sviluppo dell’isola di Taiwan successivamente alla riunificazione) sono di noto più prettamente politico-declamatorio. La prima sezione è invece di taglio storico, ma si concentra altresì

* *Lecturer* e ricercatore di diritto comparato - Zhongnan University of Economics and Law (Cina)

** Contributo sottoposto a *peer review*.

¹ *Taiwan wenti yu xin shidai Zhongguo tongyi shiye*.

sulle basi giuridiche tanto internazionali quanto nazionali che, dalla prospettiva cinese, riaffermano l'unicità della Cina quale soggetto statale. La quarta sezione si occupa, infine, dell'applicazione all'isola di Taiwan (successivamente ad una eventuale riunificazione) del modello di amministrazione «Un paese, due sistemi» già applicato a Hong Kong e Macao.

Storicamente, l'isola di Taiwan entra stabilmente nell'universo politico cinese nel XVI secolo, quando, dopo brevi esperienze coloniali olandesi e spagnole, diviene, nel 1684, una sub-divisione amministrativa dell'impero Qing. È in questo momento che la Cina continentale e Taiwan passano da un'influenza politica, economica e militare cinese antica ma discontinua ad una piena integrazione.

Quando, nel 1895, a seguito della sconfitta nella guerra con il Giappone, l'isola viene ceduta all'Impero nipponico, il problema della riunificazione si pone quasi subito all'avanguardia del discorso politico sulla Cina del futuro. Non a caso il Libro Bianco ricorda il pensiero di Sun Yat-Sen, considerato il padre della Cina moderna (sia a Pechino che a Taipei) secondo il quale «L'unificazione è la speranza di tutti i cinesi. Se la Cina potrà essere unificata, tutti i cinesi vivranno una vita felice»². Già questa affermazione, elaborata ben prima della divisione tra Repubblica Popolare e isola di Taiwan, rende l'idea di come l'unione fra isola e continente sia percepita come compimento di un progetto storico coesistente alla piena rivincita su quel «secolo delle umiliazioni» (1837-1949) che, nella narrazione del PCC, ridusse la Cina in stato di semi-colonialismo e semi-feudalesimo.

Con la fine prima del secondo conflitto mondiale e poi della guerra civile fra nazionalisti e comunisti, il problema storico-nazionale diviene problema politico-ideologico. L'isola viene restituita dal Giappone alla Cina (nazionalista) con i trattati di pace, poi, con la vittoria dei comunisti nella rivoluzione (1949), diviene rifugio di Chiang Kai Shek e del governo nazionalista in fuga. Negli anni successivi, prima fra i paesi socialisti e del terzo mondo e poi, gradualmente, anche fra i paesi “occidentali”, è la Repubblica Popolare Cinese a divenire il principale interlocutore rispetto al governo di Taipei. Il 25 ottobre 1971, con la risoluzione no. 2758, l'Assemblea Generale dell'ONU certifica la transizione, richiedendo che il governo comunista sia riconosciuto quale unico legittimo rappresentante cinese alle Nazioni Unite, con l'assegnazione di tutti i conseguenti diritti (fra cui il seggio permanente al Consiglio di Sicurezza, con annesso diritto di veto).

Negli stessi anni, il disgelo diplomatico con gli Stati Uniti prepara il terreno per il riconoscimento ufficiale, da parte di Washington, del governo della Repubblica Popolare, correlata dall'importante comunicazione congiunta del dicembre 1978, nella quale si riconosce l'esistenza di un'unica Cina e che Taiwan sia parte di essa. Come noto la comunicazione, specie da parte statunitense, si carica di una voluta ambiguità: essa infatti si limita a riconoscere che, in via di principio, la nazione cinese è una sola e comprende anche Taiwan, senza però sbilanciarsi su quale debba essere il governo “definitivo” di tale nazione.

² *Tongyi shi zhongguo quanti minzu de xiwang. Nenggou tongyi, quanguo renmin shi xiangfu.*

Ciononostante, l'affermazione del principio dell'«Unica Cina» e il contestuale avvio di relazioni diplomatiche fra Pechino e Washington permette alla Repubblica Popolare di fondare, sul piano internazionale, compiute e argomentate rivendicazioni. Tali rivendicazioni si specchiano, peraltro, nell'accettazione di fatto del principio dell'Unica Cina da parte della stessa isola di Taiwan, la cui costituzione, risalente al 1947, si fonda direttamente sul pensiero politico di Sun-Yat Sen e si attribuisce un carattere assolutamente «pan-cinese»³. Gli Articoli Supplementari, che a partire dal 1991 costituiscono, di fatto, il «vero» testo fondamentale applicato sull'isola e ne disciplinano la struttura di governo, non alterano questo quadro, anzi, paradossalmente, lo riconfermano laddove, nel preambolo, descrivono l'appendice costituzionale come temporanea, atta a gestire le necessità della nazione «prima della riunificazione».

Quello della riunificazione diviene un problema non solo ideologico, ma anche pratico-tecnico per il diritto pubblico e costituzionale della Cina popolare. Il preambolo della costituzione cinese (promulgata nel 1982) conferma l'appartenenza di Taiwan al territorio cinese e dichiara la riunificazione un «dovere inviolabile» di tutti i cinesi.

A partire dalle riforme economiche (avviate nel 1978) e con l'aumento vertiginoso degli interscambi economici e culturali (anche giuridici) fra il continente e l'isola, si pone il problema di regolare le modalità di esercizio di tale «dovere». Si forma, in questi decenni, un piccolo *corpus* di disposizioni speciali atte a regolare i rapporti più disparati non solo sul piano politico, ma anche in punto di rapporti economici fra privati. Nel 1994 è stata, ad esempio, emanata una Legge sulla Protezione degli Investimenti dei Compatrioti Taiwanesi⁴, che stabilisce condizioni preferenziali per tutti i taiwanesi che intraprendano un *business* nella Cina continentale.

Il Libro Bianco si concentra invece su due leggi dall'alto valore politico. In primo luogo, la Legge Anti-Secessione⁵ del 2005. Il Libro Bianco la cita quale ulteriore sostegno all'unicità della nazione cinese. La legge, ad ogni modo, impegna anche la Repubblica Popolare a promuovere le relazioni con Taiwan e a sostenere mezzi pacifici per la riunificazione, attraverso negoziazioni politiche. D'altro canto, il famoso articolo 8 della legge ammette il ricorso a mezzi non pacifici solo in tre ipotesi: i) laddove «forze secessioniste dovessero agire sotto qualunque nome o con qualunque mezzo per causare la secessione». Qui, «secessione» va inteso come formale dichiarazione di indipendenza dell'isola dalla nazione cinese, una dichiarazione che non è mai avvenuta dato che, ricordiamolo, il governo di Taiwan si considera erede del governo nazionalista che, prima della rivoluzione, governava sull'intera Cina; ii) laddove «dovessero accadere gravi incidenti che conducano alla secessione»; iii) laddove «le possibilità di una riunificazione pacifica dovessero essersi completamente esaurite».

³ Non va dimenticato, del resto, che la versione originaria del testo costituzionale risale appunto ad un'epoca (il 1947) in cui perdurava la guerra civile e la maggior parte della Cina continentale era ancora nelle mani dei nazionalisti poi fuggiti a Taiwan.

⁴ *Taiwan tongbao touzi baohu fa*.

⁵ *Fan fenlie fa*.

Ancora, il Libro Bianco richiama la Legge sulla Sicurezza Nazionale⁶ del 2015, il cui articolo 11 da un lato interpreta l'integrità nazionale quale necessaria implicazione di sicurezza e dall'altro pone in capo a tutte le organizzazioni (organi pubblici, imprese, organizzazioni sociali, ecc.) e a tutti i cittadini, compresi quelli di Taiwan, di proteggere l'integrità territoriale cinese.

Queste disposizioni costituiscono il nerbo di un “diritto della riunificazione” cinese. Il Libro Bianco si pone sulla medesima scia: da un lato ricorda spesso la vastità e l'intensità delle relazioni esistenti fra i «compatrioti» delle due sponde dello stretto di mare, garantendo che una maggiore integrazione fra i due sistemi economici porterà benefici allo standard di vita e di sviluppo dell'isola; dall'altro lato, insiste sull'inevitabilità storica e sulla necessità della riunificazione, mettendo in guardia i separatisti interni e le forze esterne, in più passaggi identificati – senza più dettagliate descrizioni – con alcune frange dell'*establishment* statunitense.

Questo doppio registro nel discorso politico sulla riunificazione dà corpo e giustificazione ad un esame consapevole della parte giuridicamente forse più interessante del Libro Bianco, ossia la prospettazione del modello di amministrazione post-riunificazione pensato da Pechino per Taiwan. Si tratta, come noto, del paradigma «un paese, due sistemi»⁷, ideato per ed applicato a Hong Kong (dal 1997) e Macao (dal 1999) ma pensato sin dal suo inizio anche come possibile soluzione per incentivare la riunificazione pacifica con Taiwan.

Il presupposto politico di questa soluzione è la volontà di consentire all'isola il mantenimento del proprio sistema sociale, economico, giuridico e, più in generale, del suo modello di vita. Con Hong Kong e Macao questo periodo di “esistenza parallela” era stato determinato in cinquant'anni. Con Taiwan, il Libro Bianco parla invece di «*a long time*» senza dire di più. Sempre ipotizzando una replica della soluzione utilizzata con Hong Kong e Macao, lo status di una Taiwan post-riunificazione dovrebbe essere quello di una Regione Amministrativa Speciale (RAS), istituita ai sensi dell'articolo 31 della costituzione cinese, dotata di una propria *Basic Law* di rango quasi costituzionale e super legislativo, con la contemporanea sopravvivenza del proprio sistema giuridico interno e, parallelamente, l'inapplicabilità, nella regione, delle leggi in vigore nella Cina continentale.

Il modello proposto, ovviamente, va letto alla luce dei suoi sviluppi pratici. Da questo punto di vista, già dai primissimi anni successivi al ritorno alla Cina, gli ordinamenti giuridici di Hong Kong e Macao hanno evidenziato linee di «ibridazione» che ne hanno avvicinato il diritto a quello della Cina continentale, sia a partire dall'interpretazione delle *Basic Laws* che con riferimento a profili più specifici⁸. Anche solo la cronaca degli ultimi anni mette in luce che questo processo di ibridazione ha subito una sempre maggiore accelerazione.

⁶ *Guojia anquan fa*.

⁷ *Yi guo liang zhi*.

⁸ Sul tema v. I. CASTELLUCCI, *Rule of Law and Legal Complexity in the People's Republic of China*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2012, 149 ss.

Del resto, lo stesso testo dell'articolo 31 della costituzione cinese demanda alle leggi del Congresso Nazionale del Popolo (l'organo legislativo della Repubblica Popolare) la determinazione del «sistema» da applicare nelle RAS.

Dunque, la soluzione «un paese, due sistemi» ad oggi prefigura, nella sua applicazione pratica, uno sviluppo sì parallelo degli ordinamenti giuridici delle RAS, ma nel pieno rispetto dei principi fondamentali del diritto cinese (continentale), specie in aree strategiche come la sicurezza.

Le differenze nei modelli «sociali» tra Cina continentale e Taiwan sono riconosciute nel testo del Libro Bianco. Viene così preannunciato esplicitamente il rispetto e la protezione della «proprietà privata», delle «credenze religiose» e dei «diritti e interessi legittimi» dei taiwanesi. Rimane da chiedersi quali soluzioni sarebbero ipotizzabili per l'integrazione del diritto pubblico ed amministrativo dell'isola. Giuridicamente parlando, ulteriori profili problematici di integrazione (taciuti dal Libro Bianco) andrebbero rinvenuti nella struttura amministrativa di Taiwan, imperniata su cinque “poteri” – legislativo, esecutivo, giudiziario, di supervisione, di esame – mutuati a partire dalle teorie di Sun Yat-Sen e privi dell'influenza del diritto socialista, che ha invece, ad esempio, connotato l'attivazione della funzione «di supervisione» nella Cina continentale, dopo la riforma costituzionale del 2018.

Al tempo stesso, tuttavia, il Libro Bianco dichiara che «le differenze nei sistemi sociali non sono né un ostacolo alla riunificazione né una giustificazione al secessionismo». Il Consiglio di Stato cinese si appella dunque ad una migliore comprensione, da parte dei compatrioti taiwanesi, del pieno significato della soluzione dei «due sistemi». Non mancano, infine, annunci di nuove iniziative, come quella di una zona pilota di libero commercio che la Cina vorrebbe stabilire nella provincia del Fujian, proprio di fronte a Taiwan, per alimentare ancora di più le transazioni fra le due sponde.

Il Libro Bianco, che tra l'altro è arrivato in un periodo intenso della storia recente cinese, fra le conseguenze della politica “covid zero” ed il ventesimo congresso del PCC, ricostruisce il discorso sulla riunificazione da una prospettiva eminentemente interna. La soluzione della questione di Taiwan diviene così un passaggio essenziale al processo di «ringiovanimento nazionale» propugnato da Xi Jinping. Il riscatto storico della Cina dalle umiliazioni straniere e dall'arretratezza economica è concepito in coerenza con il suo illustre e millenario passato, un passato di cui Taiwan è parte integrante. I cenni, pur presenti, alle ripercussioni (positive, secondo il Libro Bianco) della riunificazione sugli equilibri dell'Asia, appaiono abbastanza tralattizi nell'impianto del ragionamento.

In conclusione, ciò che il Libro Bianco esplicita è soprattutto una nuova interpretazione della teoria cinese della riunificazione. Allo stesso tempo, e questo è un dato interessante dal punto di vista del diritto comparato, conferma la fiducia riposta nella soluzione «un paese, due sistemi», anche alla luce delle esperienze di Hong Kong e Macao e quindi con tutte le implicazioni pratiche in termini di progressiva ibridazione dei sistemi giuridici “incorporati”.

Saranno i successivi sviluppi del confronto, anche politico, sul tema a suggerire se e come il progetto di riunificazione annunciato dal Libro Bianco continuerà ad essere considerato opportuno dalla *leadership* cinese.