

Ivan Franceschini

Le libertà sindacali nella Repubblica Popolare Cinese

1. Innanzitutto vi presenterò brevemente quella che è la struttura del sindacato cinese, la Federazione Nazionale dei Sindacati Cinesi (*zhonghua quanguo zonggonghui*), un'organizzazione fondata per la prima volta nel 1925 che ha accompagnato il Partito Comunista Cinese nelle varie fasi della sua storia. Organizzata sin dalle origini in base al principio del centralismo democratico, la struttura della FNSC in più di ottant'anni è rimasta sostanzialmente invariata, combinando in maniera piuttosto confusa organizzazioni formate lungo linee industriali ed organizzazioni basate su criteri geografici. L'organo sindacale di grado più elevato è il Congresso Nazionale dei Sindacati che si tiene ogni cinque anni (la quindicesima sessione si è conclusa poco più di un mese fa) con il compito principale di eleggere il Comitato Esecutivo. Quando il Comitato Esecutivo non è in sessione, un comitato permanente esercita il potere decisionale in sua vece, nominando a sua volta un Segretariato con la funzione di gestire gli affari quotidiani. Per quanto riguarda i sindacati organizzati su base geografica, essi sono strutturati su tre livelli, vale a dire provincia, città e contea, anche se attualmente è in fase molto avanzata la sperimentazione di forme di aggregazione sindacale più ramificate nel territorio, fino al livello di amministrazione comunale e stradale. Generalmente viene seguito il principio di permettere la presenza di un solo sindacato di base in ogni unità amministrativa (impresa o organo di Stato) tantoché, in base agli ultimi dati disponibili, nel giugno del 2008 la FNSC raccoglieva 1.702.000 sindacati di base (con una copertura dell'81,4% delle imprese straniere – incluse quelle di Taiwan, Hong Kong e Macao – e del 75,8% delle imprese private), 12 federazioni industriali, per un totale di 208.675.000 membri, tra cui 66.746.000 lavoratori migranti. Queste cifre di fatto la rendono l'organizzazione sindacale nazionale più grande al mondo.

Per quanto riguarda la legislazione sindacale cinese, la prima Legge sui sindacati della Repubblica Popolare Cinese è stata adottata nel lontano 1950 ed è rimasta in vigore immodificata per oltre quarant'anni, prima di essere sostituita da una nuova Legge nel 1992, legge che poi sarebbe stata rivista completamente nel 2001 alla vigilia dell'ingresso della Cina nell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Se si discute della questione delle libertà sindacali in Cina, è opportuno ricordare il fatto che nel 1992 un caso fu aperto di fronte al Comitato internazionale per la libertà di associazione dell'ILO per rispondere a tre critiche relative ai contenuti della nuova Legge sul sindacato cinese, vale a dire: 1) la questione dell'assenza della libertà di programma dei sindacati cinesi, vincolati a "osservare e salvaguardare la Costituzione e prenderla come criterio fondamentale delle proprie attività"; 2) la questione dell'adozione della rigida forma del centralismo democratico per strutturare il sindacato; 3) il presunto ruolo del sindacato come difensore degli interessi dei datori di lavoro nel caso dei blocchi sul lavoro, incarnato, come vedremo a breve, nella formulazione dell'articolo 25 della Legge. A suo tempo, pur con qualche distinguo nel merito, il Comitato dell'ILO ha confermato la sostanza di queste critiche ed ha caldamente invitato il governo cinese a modificare la legislazione in vigore. Di fatto un'analisi della legislazione ad oggi in vigore dimostra che a distanza di quindici anni ben poco è cambiato.

Se la questione della libertà sindacale di stendere i propri statuti può eventualmente essere ridotta ad un problema di forma (il richiamo ai principi del marxismo-leninismo infatti spesso è un semplice espediente retorico), il problema reale va individuato nell'influenza diretta che l'apparato del Partito esercita sull'organizzazione sindacale a tutti i livelli. In primo luogo, la nomina dei leader sindacali deve essere sempre approvata dagli organi locali del Partito, che così puntano ad evitare l'ingresso nel sindacato di elementi problematici. In secondo luogo, la carriera dei quadri sindacali viene tuttora decisa dalle autorità amministrative e del Partito e non dai membri del sindacato stesso: una volta nominato, il presidente del sindacato in un'impresa viene ad assumere lo stesso rango del vice-direttore di fabbrica e del vice-segretario dell'organo di Partito e quasi sempre viene cooptato negli organi amministrativi.

Nel tentativo di rimediare a questa situazione, nonostante la maggior parte delle elezioni dei presidenti dei sindacati di base sia pesantemente influenzata dagli organi del Partito, sin dagli anni Ottanta in Cina si svolgono

esperimenti di elezioni dirette dei comitati sindacali e dei presidente dei sindacati di base. Queste sperimentazioni democratiche sono state distinte in tre categorie: in primo luogo, quelle nascenti da un accordo di collaborazione tra il management dell'impresa e il sindacato aziendale; in secondo luogo, quelle guidate dall'azione del governo, come i primi esperimenti di sindacati per i lavoratori migranti; in terzo luogo, quelli dovuti alla pressione sui fornitori esercitata dai grossi acquirenti stranieri. Le cose si stanno muovendo in questo senso: nell'ultimo periodo infatti sono stati approvati diversi regolamenti mirati a standardizzare le procedure democratiche interne al sindacato, in particolare un Regolamento sperimentale sull'attività del sindacato d'impresa adottato del luglio del 2006 e un Metodo per la "produzione" dei presidenti dei sindacati aziendali diffuso nell'agosto del 2008.

Vi sono poi almeno altri due limiti all'azione del sindacato: un limite economico ed un limite dovuto alle qualificazioni (non) richieste ai membri e ai quadri del sindacato. Dal punto di vista economico il sindacato è completamente dipendente da quelli che tradizionalmente dovrebbero essere i suoi antagonisti, vale a dire i datori di lavoro e il governo. L'articolo 42 della Legge sui sindacati stabilisce che i fondi a disposizione del sindacato debbano provenire, oltre che dalle tasse di iscrizione dei membri, anche da un contributo pari al 2% del totale delle buste paga di tutti i lavoratori e gli impiegati, allocato mensilmente dall'impresa, dall'istituzione o dall'organo di Stato ove l'organizzazione sindacale è stabilita, nonché da sussidi garantiti dai governi popolari. Un emendamento allo Statuto del sindacato adottato appena un mese fa nel corso il Quindicesimo Congresso ha poi inserito una nuova fonte di introiti, vale a dire un fondo "per la creazione di nuovi sindacati" stabilito dai sindacati e dai governi popolari a tutti i livelli e alimentato dal versamento mensile del 2% del libro paga da parte delle imprese che non hanno stabilito sezioni sindacali. L'articolo 45 inoltre stabilisce che i governi popolari a tutti i livelli (così come le imprese) hanno il dovere di rendere disponibili ai sindacati i mezzi materiali, le attrezzature ed i luoghi necessari per condurre le proprie attività. Anche se esistono misure di tutela giuridica contro il mancato pagamento dei contributi da parte delle imprese, questa dipendenza economica limita fortemente la capacità di azione del sindacato cinese.

Per quanto riguarda il problema dell'assenza di qualificazioni richieste ai quadri sindacali, anche se la modifica del 2001 ha specificato che nessun parente dei dirigenti di un'impresa può candidarsi per l'elezione a membro

del comitato sindacale di base, la Legge continua a stabilire che l'unico criterio per entrare nel sindacato è quello di "basarsi sul salario o sul reddito come principale fonte di sussistenza", definizione che di fatto non garantisce l'indipendenza e l'autonomia dei sindacalisti dal management. Anche se l'emendamento allo Statuto sindacale adottato il mese scorso ha aggiunto la possibilità di entrare nel sindacato semplicemente se si "ha stabilito un rapporto di lavoro con il datore", una formula finalizzata a favorire la sindacalizzazione dei lavoratori migranti, di fatto ancora oggi in Cina succede spesso che sindacati siano stabiliti dai datori di lavoro o da loro fantocci.

2. Un aspetto fondamentale dell'attività sindacale in Cina che è necessario prendere in considerazione è la questione del diritto di sciopero. La linea politica attualmente seguita in Cina in materia è da rintracciarsi in un documento del Comitato Centrale del PCC emanato nel marzo del 1957 con il titolo "Indicazioni del Comitato Centrale del PCC relative al trattamento degli scioperi e delle astensioni dalle lezioni". In esso si riconosceva il fatto che nel caso in cui le masse fossero state private dei diritti democratici e spinte all'esasperazione al punto da non poter fare a meno di adottare misure estreme quali gli scioperi, le astensioni dalle lezioni, i cortei e le petizioni, tali movimenti popolari fossero "non solo inevitabili, ma anche necessari", e quindi andassero permessi e non vietati. Anche se i termini usati in questo documento difficilmente si adattano alla situazione attuale, negli ultimi cinquant'anni il PCC non ha sentito la necessità di emanare ulteriori indicazioni riguardo al diritto di sciopero.

Nonostante fosse stato inserito nelle Carte costituzionali del 1975 e 1978, il diritto di sciopero non è stato confermato nella Costituzione del 1982. Tra le ragioni principali di questa scelta, c'era la preoccupazione suscitata dal recente successo di Solidarnosc in Polonia, una storia che a suo tempo è stata ampiamente riportata, seppure con molte ambiguità, sui media cinesi. Ancora oggi, dopo 26 anni e dopo ripetute richieste alle autorità, il governo cinese continua a mantenere un atteggiamento cauto ed ambiguo in materia, alternando aperture apparenti a chiusure reali: di fatto attualmente il diritto di sciopero non è stato ancora reinserito tra i diritti civili costituzionali. Nel 2001 l'Assemblea Nazionale Popolare ha ratificato il Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali delle Nazioni Unite il quale all'articolo 8 comma 1 impegna gli Stati contraenti a garantire, tra l'altro, il diritto di sciopero, purché esercitato in conformità alle leggi di

ciascun Paese. Anche se alcuni specialisti cinesi ritengono che questa ratifica possa costituire autonomamente la base giuridica per il diritto di sciopero in Cina anche in assenza di emendamenti costituzionali, nell'attuale situazione di vuoto normativo, in cui il diritto di sciopero è relegato in una specie di limbo giuridico, tale ratifica appare semplicemente retorica, un'impressione che viene rafforzata dalla riserva posta dal legislatore cinese al comma 1 dello stesso articolo del Patto, nel quale viene sancito il diritto degli individui a costituire e ad unirsi autonomamente in sindacati.

Un autentico passo avanti verso il riconoscimento del diritto di sciopero è invece rappresentato dalla modifica del 2001 dell'articolo 25 della Legge sui sindacati. Nonostante le pressioni della FNSC, che nel 1988 aveva presentato un documento alla leadership del Partito in cui richiedeva che nella legge sui sindacati di imminente stesura fosse concesso ai lavoratori il diritto allo sciopero, nella Legge sui sindacati del 1992 tale articolo prevedeva che in caso di blocchi del lavoro da parte dei lavoratori, il sindacato dovesse collaborare con le autorità e l'amministrazione dell'impresa per negoziare una soluzione con i lavoratori e far riprendere il più velocemente possibile il processo produttivo ordinario. Nel 2001 con la revisione della legge, il legislatore decideva di riscrivere l'articolo (ora articolo 27) in modo da assegnare al sindacato il compito di "[parlare] per conto dei lavoratori e degli impiegati, tenere delle consultazioni con l'impresa o l'istituzione o le parti coinvolte, presentare le opinioni e le richieste dei lavoratori e degli impiegati, e avanzare delle proposte". Molti specialisti leggono questa modifica come un implicito riconoscimento del diritto di sciopero, interpretando il termine *tínggong*, letteralmente "blocco del lavoro", come un eufemismo per indicare lo sciopero. Se si conviene con questa lettura, il sindacato attualmente continua a non godere del diritto di proclamare ed organizzare scioperi, ma quantomeno acquista un ruolo importante nella gestione del fenomeno, diventando portavoce effettivo dei lavoratori, autorizzato a presentare le loro opinioni e richieste, a differenza di quanto poteva avvenire in precedenza.

Ulteriore segno di apertura è stata la promulgazione di una nuova Legge sulla produzione sicura nel novembre del 2003: agli articoli 46 e 47 essa riconosce ai lavoratori delle imprese statali che nel lavoro incontrano una situazione che mette direttamente in pericolo la loro sicurezza personale il diritto di rifiutarsi di eseguire gli ordini così come di smettere di lavorare e abbandonare il posto di lavoro senza per questo subire alcuna con-

seguenza. Anche se questo stesso diritto viene riconosciuto ai lavoratori ed al sindacato in diverse leggi e regolamenti successivi, resta il fatto che il codice penale cinese, pur non nominando mai esplicitamente il termine “sciopero” (*bagong*), continua a comminare pene molto severe per reati relativi al disturbo dell’ordine pubblico.

Nonostante non sia ancora riuscito ad accordarsi sulla questione fondamentale se attualmente lo sciopero sia da considerare un’azione legale oppure illegale, negli ultimi anni il mondo accademico cinese è impegnato in un acceso dibattito sulla questione dell’affermazione del diritto di sciopero. In questo dibattito è possibile distinguere due differenti correnti di pensiero. La prima, che possiamo definire “gradualista”, è favorevole alla reintroduzione del diritto di sciopero, ma non sul breve periodo, in quanto ritiene che attualmente non ne sussistano le condizioni: lo sviluppo economico del paese sarebbe ancora insufficiente, le leggi complementari allo sciopero non sarebbero adeguate e i lavoratori sarebbero immaturi per godere di un tale diritto. La seconda corrente è invece favorevole all’immediata introduzione del diritto di sciopero nella legislazione cinese, anche se vi sono divergenze sui metodi. In ogni caso l’idea di fondo che entrambe le scuole sottintendono è la stessa: il diritto di sciopero, non importa se considerato “un male necessario” oppure una “valvola di sicurezza sociale”, prima o poi dovrà essere reintrodotta nella Repubblica Popolare. Esso infatti in fin dei conti potrebbe divenire un elemento di stabilità per l’attuale sistema politico, più che un fattore di instabilità.

3. L’impossibilità di stabilire sindacati indipendenti, unita all’assenza di una chiara normativa sul diritto di sciopero, certamente ci permette di dire che le libertà sindacali nella Repubblica Popolare Cinese sono sottoposte a severe restrizioni, se non del tutto inesistenti. Eppure, non bisogna per questo cadere nell’errore di considerare la FNSC un mero strumento del Partito. A dispetto della retorica ufficiale e della scarsa trasparenza dell’organizzazione, è infatti evidente come all’interno del sindacato ufficiale coesistano varie anime, le quali interagiscono in base a dinamiche difficilmente interpretabili per un osservatore esterno. Una semplice analisi del percorso storico del sindacato cinese conferma questa tesi: ogni volta che si configura un momento di crisi economica o sociale, la FNSC cerca di affermare la propria indipendenza, alzando la voce nei confronti del governo e del Partito. È successo nel 1951 quando il sindacato era guidato dalla figura carismatica

di Li Lisan, nel 1956 durante il movimento dei Cento Fiori, nel 1966 con la Rivoluzione Culturale e persino in occasione del movimento democratico della primavera del 1989. Se spesso quando si parla della crisi di Tiananmen si tende a privilegiare l'aspetto dei sindacati indipendenti sorti in quel periodo, in particolare la Federazione Autonoma dei Lavoratori di Pechino il cui portavoce era Han Dongfang, resta il fatto che dai documenti dell'epoca è possibile ricostruire un ruolo estremamente attivo anche per il sindacato ufficiale: sembra che la FNSC avesse addirittura deciso di proclamare uno sciopero generale per il 20 maggio.

Anche oggi se si guarda con attenzione è possibile trovare dei segni di tensione nei rapporti tra Sindacato e Partito. Consideriamo ad esempio il caso Wal Mart, al centro della propaganda della FNSC da almeno due anni come esempio di sindacalismo autonomo organizzato dal basso. Il 15 dicembre 2006, circa cinque mesi dopo l'euforia dello stabilimento di sezioni sindacali nei Wal Mart cinesi, una sezione di Partito è stata stabilita nel quartier generale cinese della società a Shenzhen. Se la cerimonia di apertura ha visto la presenza dei principali funzionari locali ed ha ricevuto grande attenzione da parte dei media ufficiali con la solita retorica roboante, non una sola parola sull'evento è stata spesa sul Quotidiano dei lavoratori e sul sito web del sindacato. Come rileva Anita Chan, è evidente come il sindacato non sia affatto entusiasta dell'intrusione del Partito nei suoi affari.

Per concludere, vorrei citare ancora una volta Anita Chan, probabilmente la massima autorità nel campo delle questioni sindacali cinesi. Essa ha recentemente affermato che “[la FNSC] viene considerata così inutile che quasi nessun accademico in Cina o all'estero si occupa di fare ricerche su di essa. Io stessa ho avuto i miei dubbi sul passare il mio tempo a studiarla. Tuttavia mentre conducevo ricerche sui lavoratori cinesi ho iniziato gradualmente a rendermi conto che la FNSC non è inutile. Essa ha una funzione assegnatagli dallo Stato di proteggere i diritti dei lavoratori. È un elefante composto da molte parti. La sua efficacia nel proteggere i diritti dei lavoratori varia di livello in livello, di regione in regione, e in molti casi ricade sui singoli funzionari sindacali”. Per questa stessa ragione ritengo che sarebbe opportuno smettere di delegittimare il sindacato ufficiale cinese e iniziare ad instaurare un serio dialogo, per meglio comprendere una realtà che al momento ci sfugge e contribuire in maniera costruttiva ad un suo graduale cambiamento.

