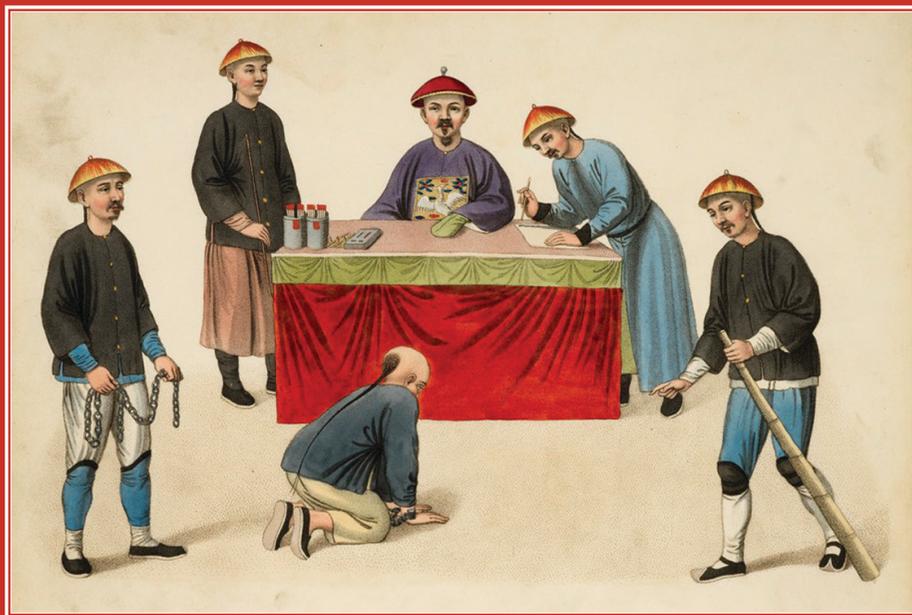


SULLA VIA DEL CATAI

Rivista semestrale sulle relazioni
culturali tra Europa e Cina



Marzo 2015

Anno VIII - Numero 12

Diritto, cittadini e potere in Cina

L'evoluzione del diritto cinese fra tradizione e modelli internazionali

*A cura di
Renzo Cavalieri, Valentina Bellomo e Sara D'Attoma*

衛匡國

CENTRO STUDI MARTINO MARTINI

SULLA VIA DEL CATAI

Rivista semestrale sulle relazioni
culturali tra Europa e Cina



Marzo 2015

Anno VIII - Numero 12

Diritto, cittadini e potere in Cina

L'evoluzione del diritto cinese fra tradizione e modelli internazionali

*A cura di
Renzo Cavalieri, Valentina Bellomo e Sara D'Attoma*

衛匡國

CENTRO STUDI MARTINO MARTINI

CENTRO STUDI MARTINO MARTINI
per le relazioni culturali Europa-Cina

Il Centro Studi intitolato a Martino Martini (1614-1661), missionario gesuita trentino che visse e operò in Cina, autore di importanti opere in campo storico, geografico e filologico, ha sede a Trento, dove svolge attività di ricerca, studio e documentazione sulla storia, la cultura e la realtà socio-economica della Cina.

Pubblica in edizione critica l'*Opera Omnia* di Martino Martini, la collana storico-scientifica *Orsa Minore*, la rivista *Sulla via del Catai*, semestrale sulle relazioni culturali tra Europa e Cina, e la collana *Miscellanea* di testi biografici, letterari e teatrali.

Promuove e organizza convegni, workshop, seminari, mostre e attività divulgative su temi di carattere storico, economico, geografico, artistico, filosofico e linguistico.

Opera in stretta connessione con l'Università di Trento e intrattiene relazioni e scambi con istituti culturali e accademici italiani, europei e cinesi.

SULLA VIA DEL CATAI

Rivista semestrale sulle relazioni culturali tra Europa e Cina

契丹之路 欧中文化交流季刊

- Direttore responsabile:* Riccardo Scartezzini
- Capo-redattore:* Aldo Caterino
- Comitato di redazione:* Davor Antonucci, Michele Castelnovi, Piergiorgio Cattani, Laura De Giorgi, Paolo De Troia, Elisa Gagliardi Mangilli, Luisa Maria Patericò, Paolo Rosa, Wang Leilei, Yu Weiwei, Zhang Gangfeng
- Comitato scientifico:* Federico Masini (Presidente)
Luigi Bressan, Patrizia Carioti, Lucia Caterina, Claudia von Collani, Noel Golvers, Isaia Iannaccone, Alessandra Lavagnino, Tiziana Lippiello, Giuseppe O. Longo, Renato Mazzolini, Francesco Montessoro, Massimo Quaini, Guido Samarani, Francesco Surdich, Gong Yingyan, Han Qi, Huang Shijian, Zhang Xiping

Autorizzazione del Tribunale di Trento
n. 1321 del 5 aprile 2007

Abbonamento annuale: 30 euro
Un numero: 20 euro

Sulla via del Catai è una rivista referata a livello nazionale e internazionale. Tre membri del Comitato scientifico operano la *peer review*, ricorrendo, ove necessario, anche a esperti esterni.

Amministrazione, Direzione, Redazione, Acquisti e Abbonamenti:

CENTRO STUDI MARTINO MARTINI
Via Tommaso Gar, 14 - 38122 TRENTO
tel. 0039 0461 881343
fax 0039 0461 881348
e-mail: centro.martini@soc.unitn.it
internet: www.centrostudimartini.it

In copertina: George Henry Mason, Un colpevole davanti al magistrato che lo deve giudicare, Londra, 1801, incisione colorata, Los Angeles, John Paul Getty Museum

LA VIA DEL DIRITTO E DELLA LEGALITÀ.....	5
<i>Riccardo Scartezzini - Centro Studi Martino Martini</i>	
ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA NATURA DEL PENSIERO GIURIDICO CINESE ANTICO	9
<i>Attilio Andreini - Università Ca' Foscari, Venezia</i>	
IL DIRITTO CINESE: UN'EVOLUZIONE MILLENARIA	29
<i>Renzo Cavalieri - Università Ca' Foscari, Venezia</i>	
IL PERIMETRO DELLE LIBERTÀ E DEI DIRITTI NEL SISTEMA COSTITUZIONALE CINESE	43
<i>Tania Groppi - Università di Siena</i>	
L'IDEA DI <i>RULE OF LAW</i> NELLA REPUBBLICA POPOLARE CINESE	59
<i>Ignazio Castellucci - Università di Trento</i>	
LA MEDIAZIONE IN CINA: PASSATO E PRESENTE.....	75
<i>Yu Jin - Università di Trento</i>	
L'ARBITRATO IN CINA	91
<i>Gabriele Crespi Reghizzi - Università di Pavia</i>	
DIRITTO DI FAMIGLIA: CENNI STORICI E RECENTI SVILUPPI.....	103
<i>Sara D'Attoma - Università Ca' Foscari, Venezia</i>	
EVOLUZIONI E INVOLUZIONI DEI DIRITTI DEI LAVORATORI NELLA CINA RIFORMISTA	113
<i>Valentina Bellomo - Università Ca' Foscari, Venezia</i>	
DIRITTI E DIRITTO PENALE.....	129
<i>Elisa Nesossi - Australian National University, Canberra</i>	
CREATIVITÀ E PROPRIETÀ INTELLETTUALE	145
<i>Laura Sempi - Università del Salento, Lecce</i>	
DIRITTO CINESE E TUTELA AMBIENTALE: UN ITINERARIO NELLA GIUSTIZIA CIVILE	163
<i>Marina Timoteo - Università di Bologna</i>	



Chao K'un-han, Non si finisce mai di dipingere la ricchezza della Comune,
1974, acrilico su tela, Collezione privata

EVOLUZIONI E INVOLUZIONI DEI DIRITTI DEI LAVORATORI NELLA CINA RIFORMISTA

Valentina Bellomo - Università Ca' Foscari, Venezia

Abstract: *With the launch of the reform and opening-up policy in 1978 the PRC began to redesign the ideological and legal pattern governing industrial relations. This process initially undermined the rigid and inefficient employment scheme inherited from the Maoist era and then resulted in a growing legislative effort in covering all the aspects related to the labor dimension. This article will provide a brief overview of the legal evolution occurred in this field during the last 30 years, explaining at the same time the reasons of its imperfections and deficiencies. If the PRC fully succeeded in pursuing the economic reforms through the establishing of a proper labor market, the current level of development of the labor legislation still leaves room for crucial improvements both in terms of legal contents and enforcement methods.*

Con la fine della Rivoluzione Culturale - sancita dall'XI Congresso del Partito Comunista nell'agosto del 1977 - e l'avvio delle riforme economiche mirate a condurre la Cina fuori dalla condizione di impoverimento e sottosviluppo causate da oltre un decennio di lotta di classe, ebbe anche inizio l'opera di codificazione di un "sistema legale socialista" che ha riformato nel corso di un trentennio tutti gli ambiti della vita sociale, politica ed economica della Repubblica Popolare Cinese.

Il ripristino delle attività produttive e la graduale definizione delle riforme implicarono da subito un totale ripensamento della concezione unitaria delle relazioni di lavoro delineatasi in epoca maoista. Per oltre un ventennio, infatti, il regime di totale pianificazione economica improntato al modello sovietico era stato realizzato attraverso la collettivizzazione agricola nelle campagne e la nazionalizzazione delle industrie situate nei centri urbani, conducendo verso la definitiva scomparsa di un settore economico privato. Per quanto attiene all'assetto delle relazioni di lavoro in questa fase, due provvedimenti in particolar modo intervennero a definire il

nuovo assetto istituzionale. In primo luogo venne attuata una netta divisione della popolazione fra abitanti delle città e delle campagne, tramite la creazione di un sistema di registrazione familiare *bukou dengji zhidu* 户口登记制度, che raggiunse piena effettività nel 1968; al contempo, la totalità della forza-lavoro cinese venne riorganizzata in base alle due strutture sociali fondamentali rappresentate dalle comuni agricole *nongcun gongshe* 农村公社 nelle aree rurali e dalle unità di lavoro *danwei* 单位 nelle città. Entrambe le istituzioni venivano a formare nuclei di micro-società all'interno del contesto urbano e rurale. Sempre in base al modello sovietico, esse non erano solo il modo in cui il Partito si ramificava a tutti i livelli della società, ma anche il mezzo attraverso il quale il governo perseguiva l'obiettivo ideale di una piena occupazione, mettendo in atto un capillare controllo sull'allocazione, sulla distribuzione e sugli equilibri intersettoriali della forza-lavoro (Lu e Perry 1997).

Questo schema di "dipendenza organizzata" (Walder 1986) dei lavoratori cinesi in epoca maoista incorporava dunque due tipi di relazioni: quella fra stato e ogni singola unità di lavoro e quella fra impresa e lavoratore.

La rifondazione di un diritto del lavoro nella RPC a partire dal 1978 prese quindi avvio dalla messa in discussione dell'assetto appena descritto, dapprima con lo smantellamento delle comuni rurali e poi con la riforma delle imprese statali e la graduale ri-legittimazione di un settore economico privato.

Il risvolto più immediato fu un attacco al precedente regime di impiego c.d. "ciotola di riso di ferro" *tiefanwan* 铁饭碗 che aveva definito per oltre un ventennio i rapporti di lavoro: basato sull'allocazione centralizzata dei lavoratori *zhongyang tongyi fenpei* 中央统一分配 e sulla quasi totale assenza di mobilità, il sistema aveva garantito al contempo una modalità di impiego vitalizio e il soddisfacimento dei bisogni essenziali dei



Maestro e apprendista all'opera in uno stabilimento meccanico,
ca. 1960, fotografia in bianco e nero, Hong Kong, Kan Yuet-keung Collection



lavoratori (casa, copertura medica e pensionistica), ma al tempo stesso eroso sempre più la componente monetaria della retribuzione, inficiando qualsiasi incentivo al perseguimento dell'efficienza e della produttività del lavoro.

L'avvio delle riforme economiche si configurò dunque da subito come un venir meno di questa visione egualitaristica dei rapporti di lavoro, palesando come l'inversione economica in corso non potesse prescindere dal ripristino di un dibattito sui temi di proprietà, distribuzione, relazioni di produzione e condizioni di lavoro (Tomba 2002).

Pur rimandando la classe operaia (in alleanza con i contadini) formalmente alla guida del Paese in quanto Stato socialista di dittatura democratica popolare¹, già dai primi provvedimenti si palesò l'intenzione di distanziarsi ideologicamente dalla retorica maoista-leninista del lavoro inteso come diritto, avviando un processo di mercificazione dei rapporti di lavoro *laodong guanxi shichanghua* 劳动关系市场化: i lavoratori cessavano dunque di essere proprietari dei mezzi di produzione e padroni dell'impresa in cui erano impiegati, e il lavoro diveniva finalmente un bene oggetto di compravendita su un nascente mercato nazionale.

Le imprese statali e le neonate Zone Economiche Speciali divennero primi laboratori di sperimentazione in vari ambiti: dall'attuazione di un sistema di ri-distribuzione dei salari e dei bonus in base all'effettiva produttività delle imprese *anlao fenpei* 按劳分配, all'abolizione del sistema di produzione in base a quote *shengchan ding'e zhidu* 生产定额制度, per giungere alla reintroduzione di un sistema di responsabilità contrattuale prima in agricoltura *jiating lianchan chengbao zerenzhi* 家庭联产承包责任制 e poi nel settore industriale *changzhang jingli fuzezhi* 厂长经理负责制, che ripristinarono la responsabilità di agricoltori o direttori di fabbrica sulle perdite e i profitti delle rispettive attività economiche. In ulti-

mo, un significativo allentamento dei limiti alla mobilità dei lavoratori imposti dal sistema di registrazione familiare fu il definitivo riconoscimento dell'immobilità come una delle cause strutturali della sottoccupazione della forza-lavoro cinese. Una nuova geografia del lavoro prese lentamente forma grazie a iniziali flussi di lavoratori che confluivano dalle campagne verso le zone costiere, primi punti ricettori di investimenti esteri; a loro si unirono presto anche lavoratori dimessi dalle imprese statali in perdita e i giovani che avevano sperimentato l'esilio per motivi politici a seguito della Rivoluzione Culturale.

Mentre questo insieme di misure convergevano favorendo il graduale processo di diversificazione della struttura economica, nel 1980 fece la sua comparsa il primo Regolamento Temporaneo per l'Attuazione di un Sistema di Contratti di Lavoro all'interno delle Imprese Statali, segnando l'avvio del processo di contrattualizzazione dei rapporti di lavoro. Dopo poco, inoltre, nel 1982 vennero ufficialmente ripristinate le attività del Ministero del Lavoro e del Personale MLP, il cui funzionamento era stato sospeso in concomitanza del periodo di impasse istituzionale coincisa col il decennio della Rivoluzione Culturale.

Per oltre un decennio a partire da questi iniziali provvedimenti il processo di rimozione delle barriere teoretiche ed ideologiche maoiste sulle relazioni di lavoro si articolò, più che attraverso la codificazione di nuove norme, tramite invece una de-regolamentazione della precedente rigida struttura, funzionale alla svolta da una concezione bipartita delle relazioni industriali (stato/lavoratori) a una tripartita (stato/impreselavoratori) (Tomba 2002), in cui le imprese tornavano ad essere libere di assumere e licenziare personale, e i lavoratori di proporsi su un nascente mercato del lavoro *laodong shichang* 劳动市场².

Durante tutto questo periodo l'ingresso dei vari attori economici della nuova so-



Operaia al tornio in un'industria meccanica alla periferia di Pechino, ca. 1960, fotografia in bianco e nero, Hong Kong, Kan Yuet-keung Collection



cietà del lavoro avvenne attraverso una serie di misure temporanee e sperimentali a vari livelli amministrativi, direttive del Consiglio di Stato e provvedimenti dell'Assemblea Nazionale³, il cui contenuto confluì infine nel 1994 nell'emanazione della Legge sul Lavoro *Laodong fa* 劳动法 della RPC. Prima raccolta normativa in materia di lavoro a partire dall'avvio delle riforme, la legge entrò in vigore a poca distanza dalla Legge sui Sindacati *Gonghui fa* 工会法 del 1992.

Mentre la conferma all'importanza di procedere nel percorso di liberalizzazione economica era da poco sopraggiunta per voce dello stesso Deng Xiaoping a seguito del famoso viaggio nelle province del sud, i due testi tentarono per la prima volta di razionalizzare la nuova dimensione delle relazioni industriali venutasi a delineare a partire dal 1978, da un lato tracciandone i principi fondamentali, dall'altro riabilitando l'operato della Confederazione dei Sindacati Cinesi dopo la soppressione avvenuta nel 1966 (Gallagher e Jiang 2002).

Tra le innovazioni più importanti della Legge sul Lavoro, in particolare, vi furono: l'eliminazione di qualsiasi distinzione per categoria di impiego (urbano/rurale, privato/statale), il riconoscimento del contratto di lavoro *laodog hetong* 劳动合同 negoziato equamente e su base volontaria in forma scritta⁴ come fondamento basilare per la determinazione dell'esistenza del rapporto tra lavoratore e datore di lavoro *laodong guanxi* 劳动关系, la definizione degli standard di lavoro minimi e di un rudimentale sistema di sicurezza sociale⁴, l'introduzione delle prime indicazioni necessarie alla risoluzione delle dispute, alla negoziazione di contratti collettivi e, infine, l'istituzionalizzazione di un meccanismo di ispezione e controllo sul rispetto delle norme. Formalizzando il passaggio da una concezione dei rapporti di lavoro basata sul contratto sociale ad una basata sul contratto legale, le legge perseguiva fondamentalmente due intenti: rompere il rigido schema maoista alla base dei rapporti

di lavoro e garantire tutela e protezione ai lavoratori nel nuovo ambiente sempre più competitivo (Kuruvilla, Lee e Gallagher 2011).

Il primo obiettivo venne ampiamente soddisfatto, favorendo un inarrestabile processo di industrializzazione e urbanizzazione durante tutto il corso degli anni '90: del ritiro delle istituzioni socialiste dalle dinamiche di impiego beneficiarono sia il settore pubblico in ristrutturazione e ridimensionamento che il settore privato in costante espansione.

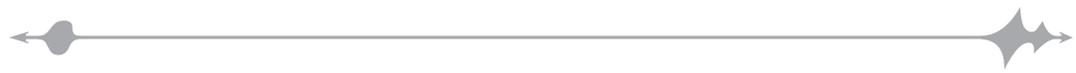
Tuttavia, numerosi furono i fattori che concorsero a limitare i progressi effettivi in termini di conquista di diritti e tutele per i lavoratori, rendendo l'ambito delle relazioni industriali uno dei più caotici e a più alto grado di conflittualità sociale.

Tra i difetti più comunemente imputati alla Legge sul Lavoro si palesò ben presto la vaghezza e l'eccessiva schematicità di alcuni contenuti, così come l'assenza di sanzioni per eventuali violazioni. D'altro canto, una seria debolezza giaceva nelle modalità di esecuzione, la cui autorità venne pienamente delegata dal governo centrale ai vari governi provinciali. Mosse dall'imperativo della crescita economica e in piena concorrenza fra loro, le diverse province si trovarono piuttosto a competere sulla disponibilità di un'ampia, flessibile, manodopera a basso costo, attuando quindi una forte resistenza a una piena attuazione delle norme a livello locale.

In aggiunta, mentre le possibili controversie *laodong zhengyi* 劳动争议 insorgenti fra lavoratori e datori di lavoro delle imprese statali erano state affrontate in un regolamento emanato prima nel 1987 e modificato poi nel 1993, la Legge sul Lavoro andò a definire l'iter di risoluzione delle controversie nel settore privato. Lo schema, formalmente ancora in vigore, si articolava in base a un massimo di quattro passaggi procedurali: al tentativo di conciliazione interna all'azienda seguivano la mediazione, l'arbitrato e, infine, il ricorso alla corte civile



Più di 100.000 persone lavorano nei campi petroliferi di Shengli (Shandong),
1973, fotografia a colori, Collezione privata



competente. Data l'insufficienza dei meccanismi di rappresentazione di lavoratori e datori di lavoro a livello di singole imprese e la non vincolanza attribuita alla mediazione, la legge favorì di fatto il ricorso alle corti arbitrali e civili, determinando un aumento nella complessità e nel numero dei conflitti (Gallagher e Dong 2006).

Al 2001 può essere simbolicamente datato l'inizio di una seconda fase di evoluzione del diritto del lavoro cinese: entrato in uno stadio maturo del proprio percorso di riforma economica, il Paese avrebbe ora dovuto prendere atto non solo dei progressi compiuti, ma anche degli scompensi e degli squilibri venutisi a creare. Malgrado il contributo della Legge sul Lavoro nella definizione dei diversi aspetti delle relazioni di lavoro, una crescente percentuale di lavoratori continuavano infatti a sperimentare una sistematica esclusione dalle protezioni minime offerte. L'ingresso della RPC nell'Organizzazione Mondiale del Commercio rappresentò un ulteriore stimolo a procedere nel percorso di edificazione della legislazione nazionale, permettendo rapidamente alla Cina di colmare la distanza con altri Paesi anche nell'ambito delle normative sul lavoro. Oltre all'importante emendamento alla Legge sui Sindacati sopraggiunto nel 2001, nuove disposizioni fecero la loro comparsa in merito al divieto del lavoro minorile (2002), alle assicurazioni sugli incidenti sul luogo di lavoro (2003), alle ispezioni sul lavoro e sulla sicurezza sociale (2004).

Al contempo, degna di nota fu anche l'accelerazione del processo che da allora ha condotto la Cina verso una sempre maggiore integrazione con i principi e i valori internazionalmente riconosciuti in materia di lavoro. Sebbene il ripristino del proprio coinvolgimento nelle attività dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro fosse avvenuto nel 1983, e nel periodo tra il 1983 e il 2000 si fosse già assistito alla ratifica di 14 convenzioni sui temi fondamentali, il punto di svolta sopraggiunse, sempre nel 2001,

con l'attuazione dei principi inclusi nella Convenzione sulla Consultazione Tripartita (n.144). Attraverso questo atto la Cina ufficializzava la volontà di avviare un riaggiustamento dei propri metodi di gestione delle relazioni di lavoro, ripristinando le basi per un dialogo sociale sulle questioni fondamentali attraverso un meccanismo che coinvolgesse rappresentanti dei lavoratori, dei datori di lavoro e del governo *sanfang xieshang jizhi* 三方协商机制 (Clarke e Lee 2003)

Malgrado il considerevole sforzo legislativo appena descritto, il percorso che avrebbe dovuto condurre a una piena applicazione delle norme già esistenti e al loro graduale perfezionamento non ha cessato di risentire dei limiti e delle croniche imperfezioni del sistema, favorendo al contrario un aumento della conflittualità su un'ampia gamma di temi.

Nessun contesto più del mercato del lavoro ha infatti costituito lo specchio del profondo mutamento che ha coinvolto le istituzioni e i meccanismi legali del Paese nell'ultimo trentennio: tra le contraddizioni più evidenti rimane quella che ha condotto la Cina da essere una delle più egualitarie società del mondo in epoca pre-riforme a divenire una delle più ineguali³.

È dunque un complesso di fattori, in cui il corso dello sviluppo economico ha svolto un ruolo preponderante, quello a cui si può ricondurre il significativo scollamento venutosi a creare fra i progressi compiuti dalla legislazione cinese e il diffuso innalzamento delle condizioni dei lavoratori. Con l'intento di ri-disegnare un sistema di relazioni di lavoro rispondente alle nuove esigenze del mercato, il governo della RPC ha invece spinto un numero crescente di attori verso la consapevole e volontaria disapplicazione delle norme, facilitando la diffusione di pratiche di reclutamento e assunzione basate su canali informali, così come fenomeni di discriminazione, sotto-remunerazione e sfruttamento delle categorie di lavori più vulnerabili. Tra queste, senza dub-



Yann Layma, Uomini tuttofare che offrono la loro forza lavoro sul ciglio della strada a Chongqing, 1988, fotografia a colori, Hong Kong, Kan Yuet-keung Collection

bio, la popolazione fluttuante *liudong renkou* 流动人口 formata dai lavoratori migranti ha finito per costituire il gruppo più consistente di soggetti svantaggiati.

Stimati nel numero di 250 milioni di persone nel 2005, tale categoria è andata a definire l'insieme dei lavoratori in possesso di un *hukou* rurale costretti ad emigrare nei centri urbani alla ricerca di possibilità di impiego c.d. *nongmingong* 农民工, e divenuta in breve tempo la solida base del settore secondario e del nascente settore dei servizi. A lungo soggetti a una serie di barriere istituzionali e amministrative, essi hanno rappresentato il gruppo di lavoratori più colpito da trattamenti discriminatori in termini remunerativi e di welfare, anche e soprattutto a causa della sistematica incapacità della legislazione di definirne status e diritti (Chan 2001).

In questo quadro generale, il decennio coinciso con l'amministrazione di Hu Jintao e Wen Jiabao ha rappresentato una svolta nella presa di coscienza delle diverse criticità, inaugurando un nuovo corso per l'attività legislativa nazionale a favore di un riequilibrio dei diversi fattori.

A seguito del riconoscimento, da parte del Consiglio di Stato, prima nel 2004 e poi nel 2006 della persistenza di serie violazioni ancora sperimentati dai lavoratori migranti, la presa di coscienza della più generale situazione di mancata sinergia fra politiche economiche e politiche sul lavoro è sopraggiunto nel 2006, anno in cui la Commissione Centrale del Partito Comunista Cinese si è espressa ufficialmente a favore del perseguimento di un nuovo cruciale obiettivo, quello di ricomporre le fratture sociali tramite la costruzione di una società socialista armoniosa *hexie shehui* 和谐社会. Punto centrale per il raggiungimento di tale obiettivo entro la scadenza simbolica del 2020 sarebbe stato, per l'appunto, il ripristino di un equilibrio sociale proprio a partire da un rafforzamento della legislazione attinente alle tematiche più critiche quali diritti dei lavoratori, wel-

fare, disuguaglianze di reddito. È nel 2007 che tale intento ha dimostrato di essere profondamente connesso all'idea del perseguimento di armoniose relazioni di lavoro *hexie laodong guanxi* 和谐劳动关系: oltre all'entrata in vigore dell'importante Legge sui Contratti di Lavoro *laodong betong fa* 劳动合同法, nello stesso anno hanno ricevuto approvazione anche un nuovo emendamento della Legge sull'Arbitrato e sulla Mediazione delle dispute in materia di lavoro, la Legge sulla Promozione dell'Impiego, nonché un Regolamento sulle ferie annuali retribuite e un Regolamento sulle misure di promozione dell'impiego delle persone disabili.

A 14 anni dall'emanazione della prima Legge sul Lavoro, e dopo una fase di pubblico commento che ha registrato un picco di partecipazione da parte di esperti e comuni cittadini, la Legge sui Contratti di lavoro ha rappresentato il riconoscimento formale delle mutate condizioni socio-economiche, e del bisogno urgente per il Governo di recuperare la propria funzione regolatoria nei confronti delle dinamiche del mercato del lavoro nazionale (Gallagher e Dong 2006, Chang 2008).

La coincidenza fra l'emanazione del nuovo testo e lo scoppio della crisi economica globale ha infine segnato l'inizio di un nuovo tipo di dibattito sulla necessità della legge e della sua corretta applicazione, evidenziando i limiti precedenti e ribadendo l'importanza che essa divenisse la base per un re-indirizzamento dell'economia nazionale verso una crescita più equa e inclusiva.

Tra i contenuti più chiarificatori di tale intento meritano di essere menzionati due aspetti cruciali: il primo risiede nella volontà dei legislatori di regolamentare finalmente le dilaganti pratiche di lavoro temporaneo *linsbigong* 临时工 o atipico (tra tutte la somministrazione di lavoro *laodong paiqian* 劳动派遣; la seconda va evidenziata nella svolta che ha interessato la pratica della contrattazione collettiva *jiti betong xieshang* 集体合同协商, non più limitata al raggio



Yann Layma, Coltivazione del riso nei pressi di Yuanyang (Yunnan),
1993, fotografia a colori, Hong Kong, Kan Yuet-keung Collection



delle singole imprese, ma ampliata alla dimensione regionale o di categoria.

L'intento di ripristinare un'equità sociale e una crescita più inclusiva, ufficializzato anche all'interno del XII Piano Quinquennale (2011-2015) non potrà prescindere, infatti, dalla capacità della legislazione di garantire il funzionamento di meccanismi di incremento annuale dei salari, favorendo un livellamento delle forti diseguglianze ancora presenti tra settori, occupazioni e categorie di lavoratori.

Per quanto riguarda i limiti alla corretta applicazione delle norme e lo scioglimento delle resistenze che ne hanno finora limitato il corretto funzionamento, numerosi esperti concordano che una convergenza di misure e di organismi sarà in grado nel futuro prossimo di ampliare e tutelare la sfera dei diritti basilari dei lavoratori (Cooney, Biddulph e Zhu 2013).

Tra questi, esemplare è la profonda riforma che ha investito la Confederazione dei Sindacati Nazionali Cinese nell'ultimo decennio. Relegata ai margini del processo legislativo e rappresentativo fino ai primi anni 2000, essa ha infatti risentito per circa un ventennio delle contraddizioni situate nel dualismo intrinseco del proprio ruolo, diviso fra organismo di rappresentanza dei lavoratori e "cinghia di trasmissione" delle politiche governative.

Dai primi anni 2000 la Confederazione è stata protagonista di un risveglio in termini di coinvolgimento e capacità operative: iniziato tramite il riconoscimento dello status dei lavoratori migranti nel 2003, il percorso è poi proseguito tramite una massiccia campagna di sindacalizzazione a livello nazionale, e infine attraverso la promozione di pratiche di elezioni dirette dei rappresentanti sindacali e di gestione democratica *minzhu guanli* 民主管理 delle questioni all'interno delle imprese. Malgrado il mancato scioglimento delle contraddizioni e delle ambiguità del proprio ruolo nei confronti del Partito, la Confederazione ha dimostrato nell'ultimo

decennio una ritrovata efficacia e prontezza nella gestione di diverse aspetti, sconfiggendo l'inerzia burocratica che per decenni ha compromesso l'applicazione delle norme esistenti, e giungendo addirittura a indirizzare il processo legislativo verso nuove riforme (Liu 2010).

Tra le iniziative più importanti: la prima campagna sui salari arretrati condotta a favore dei lavoratori migranti del 2004, così come il Piano Arcobaleno *caihong jihua* 彩虹计划 mirato alla diffusione capillare della contrattazione collettiva, o ancora il rafforzamento dello strumento della mediazione *da tiaojie* 大调解 per la risoluzione delle dispute di vasta portata (Cooney, Biddulph e Zhu 2013).

Fra tutti, è proprio la sinergia fra l'azione della Confederazione e l'aspirazione al mantenimento di un ritmo costante e diffuso di crescita dei salari a far intravedere segnali concreti di avanzamento per il ruolo e l'operato dei sindacati a vari livelli (Chen 2012).

Dopo la Legge sui Contratti di Lavoro, un ulteriore livello di sofisticazione della codificazione normativa è sopraggiunto con la promulgazione della prima legge sulla Sicurezza Sociale nel 2011. A conclusione di un iter legislativo durato oltre 17 anni, il testo, pur non introducendo ulteriori trattamenti rispetto ai cinque già esistenti, è intervenuto a fornire una cornice legale autonoma sull'argomento, separandolo dagli aspetti più tecnici delle pratiche di impiego, nonché ribadendo il diritto/dovere di lavoratori e datori di lavoro ad aderire agli schemi previdenziali nazionali senza distinzione fra categorie occupazionali.

Più recentemente invece, a luglio del 2014, notevoli progressi sono stati compiuti anche per quanto riguarda la riforma della legislazione sull'*bukou*. Il futuro smantellamento di questo ultimo retaggio di assetto maoista è unanimemente considerato come l'ultimo tassello in grado di permettere un'applicazione più uniforme ed effettiva delle norme già esistenti.



In alto: Operaie al lavoro in una fabbrica di giocattoli che produce bambole, 2010, fotografia a colori, Collezione privata

In basso: Lavoratori provenienti dalle campagne emigrati a Shanghai, 2004, fotografia a colori, Collezione privata



Decisivi per il perfezionamento del percorso legislativo fin qui illustrato sono anche gli sviluppi che hanno interessato l'aspetto cruciale dei sistemi di ispezione e controllo sull'applicazione delle norme in materia di lavoro. Malgrado il ripristino di un primo sistema di supervisione risalga al 1993, il ritmo della crescita del numero di imprese del settore privato ha da sempre palesato non solo la chiara insufficienza del numero di ispettori del lavoro, ma anche l'inefficacia e l'inefficienza del sistema di supervisione.

Dopo un rafforzamento della regolamentazione avvenuto nel 2004, nel 2008 si è assistito alla creazione di un dipartimento strutturato all'interno del Ministero delle Risorse Umane e della Sicurezza Sociale e nel 2013, infine, la sperimentazione avviata nel 1998 di un sistema binario di supervisione sugli standard di lavoro *laodong baozhang jiancha* "liangwanghua" *guanli* 劳动保障监察“两网化”管理 è finalmente stata estesa a livello nazionale (Casale e Zhu 2013).

Venendo a una più generale considerazione in merito al livello di sviluppo raggiunto dalla legislazione cinese che oggi definisce gli aspetti connessi agli standard lavorativi *laodong biaozhun* 劳动标准 (orario di lavoro, pratiche retributive, condizioni di lavoro), il sistema fin qui descritto non presenta sostanziali carenze rispetto all'ordinamento di altri paesi.

Malgrado la cruciale assenza di un diritto allo sciopero e un diritto alla libera associazione sindacale, infatti, non è possibile trascurare quanto la Cina abbia beneficiato sotto molti altri aspetti dall'integrazione nel mercato e nelle istituzioni internazionali per il raggiungimento di un soddisfacente grado di regolamentazione in tutti gli ambiti.

Al tempo stesso, l'emergere di contraddizioni e paradossi fra gli intenti iniziali delle riforme e i risultati finali hanno palesato quanto la realtà lavorativa cinese si sia fatta complessa e sfaccettata, richiedendo continue contromisure e aggiustamenti per adattarsi ai continui cambiamenti in atto.

In conclusione, dopo oltre un trentennio di riforme economiche che hanno determinato un'alternanza di fasi di chiusura e apertura nell'ambito della legislazione sul lavoro in Cina, oggi il dato caratteristico dell'evoluzione in corso nel diritto del lavoro in Cina, come d'altronde in tanti altri ambiti, rimane una tendenza a procedere per sperimentazioni. Seppur in una fase matura della propria evoluzione, la legislazione sul lavoro in Cina risente ancora dell'impossibilità di cogliere le numerose realtà che contraddistinguono il mercato del lavoro nelle diverse province e molti rimangono i segnali di progresso che a tutt'oggi provengono dai contesti locali, spesso elevati a casi di buone pratiche a livello nazionale in termini di organizzazione, innovazione e azione e divenuti in seguito spunti concreti per un'evoluzione legislativa sui diversi temi (Cooney, Biddulph e Zhu 2013).

Se è possibile affermare che si sia conclusa la transizione da un assetto socialista delle relazioni di lavoro ad uno basato sul contratto, infatti, oggi il dichiarato intento dei legislatori è rendere il diritto del lavoro uno strumento chiave per far coincidere due logiche a lungo rivali: quella di una costante crescita economica che non prescindia dal perseguimento di una diffusa uguaglianza sociale.

Note

1. Così come formulato nell'emendamento alla Costituzione della RPC sopraggiunto nel 1982.
2. Il termine fa la sua prima comparsa ufficiale nel 1986, in concomitanza con la fine del periodo di sperimentazione del nuovo sistema di contratti e l'inizio della sua piena implementazione.
3. Ogni regolamento disciplinava però singoli aspetti e questioni, e trovava applicazione quasi sempre solo all'interno di imprese statali.
4. Appare da subito la possibilità di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato o indeterminato.
5. Una giornata lavorativa di 8 ore, limitazioni alle ore di straordinario e assicurazioni sociali



In alto: Operai al lavoro nella fabbrica Foxconn di Shenzhen,
2010, fotografia a colori, Collezione privata
In basso: Guang Niu, Operai e operaie cinesi con caschi di sicurezza gialli e tute blu,
2007, fotografia a colori, Londra, Getty Images

per il pensionamento, la malattia, la malattia o gli incidenti occupazionali, la maternità e la disoccupazione del lavoratore

6. Lo squilibrio è da intendersi non solo in termini di aumento del coefficiente di disuguaglianza della distribuzione della ricchezza fra la popolazione, ma anche in termini di progressiva erosione della percentuale occupata dai salari rispetto alla crescita del PIL nazionale.

Bibliografia

Ronald C. Brown, *Understanding Labor and Employment Law in China*, CUP, Cambridge, 2009

Giuseppe Casale, Changyou Zhu, *Labour Administration Reforms in China*, International Labour Office, Geneva, 2013

Anita Chan, *China's workers under assault: the exploitation of labour in a globalizing economy*, M.E. Sharpe, New York, 2001

Kai Chang, "Lun Laodong Hetong fa yiju he falu dingwei", in *Faxue Luntan*, Vol. 116, No.2, 2008.

Simone Clarke, Chang-Hee Lee, "The significance of Tripartite Consultation in China", in *Asia Pacific Business Review*, Vol.9, pp. 61-80, 2002

Sean Cooney, Sarah J. Biddulph, Ying Zhu, *Law and Fair Work in China*, Routledge, London, 2013

Mary E. Gallagher, Junlu Jiang, "China's Labor Legislation: the 1995 Labor Law and the 2001 Trade Union Law, Introduction and Analysis", in *Chinese Law and Government*, N. 35, Vol.6, pp. 3-15, 2002

Mary E. Gallagher, Baohua Dong, "Legislating Harmony: Labour Law Reform in Contemporary China", in John D.R. Craig, Michael S. Lynk (a cura di), *Globalization and Future of Labour Law*, CUP, Cambridge, 2006

Judy Howell, "All-China Federation of Trade Unions beyond Reform? The Slow March of Direct Election", in *The China Quarterly*, Vol. 196, pp. 845-863, 2008

Sarosh Kuruvilla, Ching-Kwan Lee, Mary E Gallagher. (a cura di), *From Iron Rice Bowl to Informalization - Markets, Workers, and the State in a Changing China*, Cornell University Press, Ithaca-London, 2011

Mingwei Liu, "Union Organising in China: Still a Monolithic Labour Movement?", in *IRL Review*, Vol.64, N.1, Cornell University ILR School, 2010

Xiaobo Lu, Elizabeth J. Perry (a cura di), *Danwei: the changing Chinese workplace in historical and comparative perspective*, M.E. Sharpe, Armonk-New York, 1997

Bill Taylor, Kai Chang, Qi Li, *Industrial Relations in China*, Edward Elgar, Cheltenham, 2003

Luigi Tomba, *Paradoxes of Labour Law Reforms*, Routledge Curzon, London, 2002

Andrew Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, University of California Press, Berkeley, 1988

Zhengxi Yang, Huiqin Lu (a cura di), *Dangdai Laodongfa Lilun Yu Shiwu*, Huanan Physics University Press, Guangzhou, 2010

Direttore editoriale

Aldo Caterino

Coordinamento editoriale

Alma Formica

Progetto e impaginazione grafica

Adriana Anselmo

©2015 Il Portolano

Editoria & Comunicazione

Salita San Barborino, 7/62 - 16149 GENOVA
tel. +39 010 6451708 - mob. +39 340 7639839
e-mail: ilportolano@vodafone.it

©2015 CENTRO STUDI MARTINO MARTINI
per le relazioni culturali tra Europa e Cina
Via Tommaso Gar, 14 - 38122 TRENTO
tel. +39 0461 881343 - fax +39 0461 881348
e-mail: centro.martini@soc.unitn.it
internet: www.centrostudimartini.it

Finito di stampare nel mese di marzo 2015
per conto de Il Portolano Editoria & Comunicazione
Printed in Italy