

LA POLITICA D'INVESTIMENTO DELLA CINA

CONSEGUENZE PER I LAVORATORI



Syndex
Knowledge for action

SYNDICAT
EUROPÉEN
TRADE UNION

La politica d'investimento della Cina: **CONSEGUENZE PER I LAVORATORI**

MARIE MEIXNER, FABRICE WARNECK, PHILIPPE MORVANNOU
& ALAIN MESTRE

GENNAIO 2016

With the support of the European Commission



Premessa

Dopo otto tornate di discussioni nel 2015, l'Unione europea (UE) e la Repubblica popolare cinese (RPC) hanno deciso di avviare, dall'inizio del 2016, "negoziati sostanziali" per un accordo di investimento UE-Cina basato su un progetto di testo combinato, che prenderanno il via all'inizio del nuovo anno 2016. È un momento propizio per la pubblicazione dello studio Syndex, che contribuirà a informare i sindacati europei sullo stato di avanzamento delle relazioni economiche fra due dei principali attori mondiali, nonché ad alimentare le discussioni ai fini dell'elaborazione di una politica CES in materia.

Queste discussioni si svolgono in uno specifico contesto geopolitico. Gli Stati Uniti, insieme ad altri 11 paesi dell'area del Pacifico, hanno appena raggiunto l'accordo per un Partenariato transpacifico (TPP) che, se e quando sarà ratificato dalle parti in causa, rappresenterà una notevole sfida alla RPC, che ne è esclusa. Contemporaneamente stanno proseguendo le negoziazioni fra UE e USA per un Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (TTIP), la cui conclusione vive un equilibrio precario, in considerazione soprattutto del calendario elettorale presidenziale negli USA.

Un contesto che spiegherebbe le voci secondo cui la RPC sta cercando di accelerare le negoziazioni con l'UE e che avrebbe indotto alcuni politici europei a ritenere che la Cina sia pronta a fare più concessioni del previsto. La CES mette decisamente in guardia da eventuali illusioni basate attualmente su una percepita debolezza cinese. Lo studio mostra come le politiche espansionistiche della Cina facciano parte di una strategia a lungo termine. Per esempio, l'iniziativa "sogno cinese" del presidente Xi Jinping, che copre un ampio spettro di politiche comprendenti commercio e investimenti, è inserita in una visione che si estende fino al 2049. Il progetto cinese "Una cintura, una via", e le iniziative "Nuova via della seta" e "Via della seta marittima" mostrano una visione globale che va oltre il commercio e include considerazioni politiche e di sicurezza. Le decisioni cinesi in materia di investimento sono fortemente regolamentate, coordinate e approvate

a livello centrale. Tutto questo è in netto contrasto con l'approccio mercantilistico a breve termine dell'UE e dei suoi Stati membri, che si fanno concorrenza anziché coordinarsi, e lasciano (sostenendole) le singole imprese a decidere dove e come investire.

La CES si oppone all'attribuzione dello status di economia di mercato (SEM) alla Cina. Per l'UE sarebbe un grave errore cedere alle pressioni in tal senso in cambio di concessioni nel quadro delle negoziazioni per il trattato bilaterale di investimento (TBI), che potrebbe comunque rivelarsi illusorio, mettendo a repentaglio circa tre milioni di posti di lavoro in industrie altamente sensibili alle importazioni in Europa. È abbastanza evidente che la Cina non soddisfa i criteri UE per l'attribuzione dello status di economia di mercato. Criteri poco rigorosi rispetto a quelli applicati dagli USA, che in particolare includono, a differenza dell'UE, considerazioni sulla libera contrattazione collettiva. È inoltre necessario affrontare con urgenza la questione dell'attuale dumping di prodotti cinesi sul mercato europeo.

Il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 16 dicembre 2015 sulle relazioni UE-Cina, ha invocato l'inclusione in qualsiasi TBI di un capitolo specifico sullo sviluppo sostenibile, che preveda impegni vincolanti riguardo agli standard OIL in materia di lavoro e diritti umani. Come per tutti i trattati di questo tipo, insistiamo sul fatto che eventuali violazioni di tali impegni debbano comportare conseguenze economiche. Oltre alle norme fondamentali, la Cina deve ratificare e attuare pienamente altre convenzioni fondamentali, segnatamente in materia di salute e sicurezza sul posto di lavoro, con una particolare attenzione rivolta alle miniere di carbone, in considerazione delle terribili statistiche che il paese detiene.

La mancanza di libertà di associazione in Cina è un problema rilevante per la CES; le discussioni in materia di investimento devono progredire in funzione di azioni immediate volte a consentire ai lavoratori di organizzarsi e di contrattare in modo libero e indipendente. Le aziende europee che operano in Cina devono dare l'esempio, facilitando lo svolgimento di libere elezioni dei rappresentanti dei lavoratori, favorendo sia la

contrattazione collettiva che gli obiettivi di salute e sicurezza. Attualmente, per il rispetto di questi ruoli, non è tuttavia possibile contare sulla Federazione nazionale dei sindacati cinesi (All-China Federation of Trade Unions – ACFTU), unica organizzazione "sindacale" autorizzata a operare nel paese, in considerazione dei suoi legami organici con il partito comunista cinese. La CES è preoccupata del fatto che oggi, in Cina, le ONG devono prendere il posto dei sindacati indipendenti a causa della mancanza di libertà di associazione. Ma non possono rappresentare un sostituto permanente di veri sindacati indipendenti. L'attuale giro di vite contro le ONG che operano in materia di lavoro, accusate dalle autorità di "disturbare l'ordine sociale", è un altro motivo di grande preoccupazione, come lo è la sempre maggiore interferenza esercitata dalle autorità continentali a Hong Kong: interferenza condannata dalla CES, in quanto dimostra come le autorità cinesi non possano essere ritenute affidabili nel mantenere i loro impegni. Al nostro ulteriore approfondimento di queste problematiche può contribuire l'esperienza dei numerosi affiliati nazionali della CES che hanno lavorato in Cina, unita alle esperienze delle Federazioni sindacali europee, delle loro associate Federazioni sindacali globali, del Dipartimento per le attività dei lavoratori (ACTRAV) dell'OIL e della Confederazione internazionale dei sindacati.

Nessuna discussione per siglare trattati di investimento può ignorare la questione della risoluzione delle controversie investitore-Stato (ISDS); questione che desta grandi preoccupazioni per la CES nel quadro delle negoziazioni TTIP. Nel caso degli USA, non esiste alcun TBI con i principali paesi UE (gli unici sono in vigore con nove paesi d'Europa centrale e orientale, che li hanno conclusi prima di entrare nell'UE). Invece, tutti i paesi UE, tranne l'Irlanda, hanno TBI in vigore con la Cina; gran parte di questi trattati include, per gli investitori, un qualche meccanismo di risoluzione delle controversie. Secondo l'UNCTAD, in un caso un investitore cinese, Ping An, ha agito contro un paese UE, il Belgio. La controversia era scaturita, nel contesto della crisi finanziaria del 2008, dalle misure di salvataggio adottate dal governo, con conseguente nazionalizzazione e vendita a terzi di Fortis, banca in cui il ricorrente aveva investito. La sentenza è stata a favore dello stato belga. Non vi sono casi di investitori UE in Cina. Potremmo rilevare che il Parlamento europeo ha evidenziato un aumento delle denunce da parte di aziende europee

"vittime di discriminazione e normative capricciose". È possibile formulare solo delle ipotesi sui motivi per cui tali aziende non ricorrono ai meccanismi ISDS a disposizione, e sull'utilità di sostituire tali accordi nazionali con accordi UE. La CES valuterà ulteriormente la questione della risoluzione delle controversie, anche nel contesto delle proposte della Commissione per la creazione di un sistema di giurisdizione internazionale. Le negoziazioni UE-Cina assumono grande rilevanza per i sindacati e, di fatto, per tutti i nostri cittadini. La Commissione ha mostrato un certo impegno per la trasparenza, segnatamente nella sua comunicazione "Commercio per tutti" e in relazione alle negoziazioni TTIP, ma sono poche le informazioni concrete divulgate finora riguardo alle trattative con la RPC. È fondamentale, in questo ambito, che vi sia una maggiore apertura, per contribuire al consolidamento della fiducia e della comprensione. Un buon inizio sarebbe l'indicazione dei contenuti del "testo congiunto". Il 2016 sarà sicuramente un anno fondamentale per le relazioni economiche UE-Cina. La CES auspica lo svolgimento di un dibattito informato su tutte le questioni che possono sorgere, come base per una campagna sindacale europea volta a tutelare e creare posti di lavoro dignitosi in Europa. La pubblicazione del presente rapporto rappresenta un importante passo avanti verso questo obiettivo ed io esorto non solo i nostri membri ma anche i responsabili politici a livello europeo e nazionale a leggerlo con attenzione.



Luca Visentini

Segretario generale,
Confederazione europea dei sindacati

Contents

| | |
|--|----|
| INTRODUZIONE | 8 |
| CAPITOLO 1 | |
| EVOLUZIONE DEGLI INVESTIMENTI EUROPA-CINA | 11 |
| 1. Recente inversione di tendenza negli investimenti | 13 |
| 2. Analisi degli IDE cinesi in Europa | 14 |
| 2.1. Storicamente molto bassi, gli IDE cinesi in Europa sono letteralmente decollati nel 2011 | 14 |
| 2.2. Oltre alle nuove tendenze, gli investimenti si concentrano nelle maggiori e più avanzate economie dell'UE | 16 |
| 2.3. Verso una diversificazione dei settori di destinazione degli investimenti | 18 |
| 3. Analisi degli IDE dell'UE in Cina | 20 |
| CAPITOLO 2 | |
| LA STRATEGIA DI SVILUPPO INTERNAZIONALE DI PECHINO | 23 |
| 1. Problematiche interne e strategia della "nuova normalità" di Pechino | 25 |
| 1.1. Crescita ridotta, debito elevato | 25 |
| 1.2. Disparità sociali | 27 |
| 1.3. Timori crescenti per nuovi servizi di qualità | 29 |
| 2. Accelerare l'"internazionalizzazione": la strategia globale di Pechino | 30 |
| 2.1. Costruzione di reti infrastrutturali internazionali | 30 |
| 2.2. Fornire risorse finanziarie a progetti internazionali | 31 |
| 2.3. Apertura agli investimenti esteri | 31 |
| 2.4. Sostegno del piano quinquennale alla strategia IDE | 31 |
| 2.5. Negoziare l'accesso al mercato | 32 |
| CAPITOLO 3 | |
| LA STRATEGIA DI INVESTIMENTO INTERNAZIONALE DELL'UE | 35 |
| 1. Da un approccio bilaterale a un approccio europeo | 37 |
| 2. Caratteristiche principali dei punti in materia di lavoro nell'ambito della negoziazione | 38 |
| 2.1. Norme internazionali sul lavoro | 38 |
| 2.2. Leggi nazionali sul lavoro | 38 |
| 2.3. Responsabilità sociale delle imprese (RSI) | 39 |
| 2.4. Partecipazione della società civile e delle parti sociali | 41 |
| CAPITOLO 4 | |
| LA NEGOZIAZIONE DEL TRATTATO UE-CINA SUGLI INVESTIMENTI | 45 |
| 1. Partenariato strategico UE-Cina | 47 |
| 2. La negoziazione dell'accordo internazionale sugli investimenti | 48 |
| 2.1. Struttura di un accordo internazionale sugli investimenti | 49 |
| 2.2. Valutazione delle negoziazioni | 49 |
| 2.3. Valutazioni di impatto | 49 |
| 2.4. ISDS e diritto di regolamentare | 51 |
| 2.5. Cina: economia riconosciuta come economia di mercato? | 53 |
| CAPITOLO 5 | |
| DINAMICHE SINDACALI E OCCUPAZIONALI A LIVELLO SETTORIALE E AZIENDALE | 55 |
| 1. Caso di studio sugli investimenti cinesi in Europa | 57 |
| 1.1. Investire per conquistare l'accesso al mercato e sfruttare la fragilità delle relazioni industriali | 57 |
| 1.2. Investire in una produzione e ... manodopera di qualità | 66 |
| 2. Dinamica delle relazioni sindacali in Cina: verso la contrattazione collettiva? | 69 |
| 2.1. Aumento delle controversie collettive in materia di lavoro | 70 |
| 2.2. Nuova pratica e nuovo dibattito in materia di contrattazione collettiva | 75 |
| 2.3. Il ruolo cruciale ma problematico delle ONG nello sviluppo della contrattazione collettiva | 78 |
| CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI | 81 |

Introduzione

Al 16° vertice Unione europea-Cina, tenutosi il 21 novembre 2013, è stata annunciata l’apertura delle negoziazioni per un accordo di investimento fra l’Unione europea e la Cina. Le negoziazioni fanno parte di una più ampia strategia dell’Unione europea (UE) per assicurare l’impegno dell’UE nei mercati emergenti. Il trattato di Lisbona del 2007 conferisce alla Commissione europea la competenza esclusiva sulla politica commerciale comune e di investimento, e segnatamente sulle negoziazioni di accordi di libero scambio e di investimento con i principali mercati emergenti. Secondo la Commissione, un accordo di questo tipo contribuirebbe al passaggio da una realtà che comprende 26 distinti accordi nazionali per la protezione degli investimenti a un unico corpus di norme nell’Unione, mettendo così fine alle misure per la “corsa al ribasso”¹, con cui gli Stati membri hanno cercato di attirare gli investimenti diretti esteri (IDE) della Cina.

Riguardo alla negoziazione con la Cina, la DG Commercio precisa che «l’accordo liberalizzerà progressivamente l’investimento ed eliminerà le restrizioni per gli investitori che accedono al mercato dell’altra parte contraente. Fornirà un quadro giuridico più semplice e affidabile agli investitori di entrambe le parti, assicurando un accesso prevedibile a lungo termine rispettivamente ai mercati dell’UE e della Cina, e offrirà una solida tutela a investitori e investimenti»². Di fatto, la Commissione è soprattutto interessata a riequilibrare l’attuale situazione, in cui in Cina gli investitori europei sono vittime di discriminazioni rispetto alle imprese locali, mentre gli investitori cinesi in Europa sono trattati come qualsiasi altro investitore (e in un contesto di crescita degli investimenti cinesi in Europa). Tuttavia, l’UE non intende negoziare sulle questioni commerciali. Questa negoziazione è finalizzata a un accordo autonomo in materia di investimento.

Un accordo di questo tipo potrebbe rappresentare l’occasione per affrontare almeno altre due questioni che contribuiscono allo squilibrio delle relazioni con la Cina. In primo luogo, l’UE affronta la grande crescita economica globale della Cina con una strategia industriale quanto meno anemica. Come dimostrato dallo smantellamento dell’industria europea dei pannelli solari, i paesi europei si sono dimostrati incapaci di prevedere e coordinare a livello settoriale, a differenza della strategia a guida statale della Cina, e ciò ha causato la perdita di molti posti di lavoro nel vecchio continente.

Questione ancora più rilevante nel contesto delle attuali discussioni sull’eventuale attribuzione o meno alla Cina dello status di economia di mercato (SEM). Di fatto, conseguendo il SEM, la Cina potrebbe sviluppare ancora più facilmente la politica di vendita della sua sovraccapacità produttiva sul mercato europeo, come avviene attualmente per l’acciaio e l’alluminio, mettendo a rischio migliaia di posti di lavoro in Europa. La questione del SEM potrebbe essere utilizzata per ricattare l’UE nel quadro dell’attuale negoziazione sugli investimenti.

L’UE, da parte sua, potrebbe porre l’accento sul ruolo centrale delle norme sul lavoro e dei diritti umani, che sono la pietra angolare della stabilità democratica e della giustizia economica e sociale: principi su cui si basa il modello europeo e che sono nettamente in contrasto con la situazione attuale in Cina. Pechino ha ratificato solo quattro delle otto convenzioni di base dell’OIL in materia di lavoro, mentre i sindacati cinesi devono essere affiliati all’ACFTU e viene soffocato ogni sforzo per creare sindacati indipendenti³. In Europa, rapporti allarmanti sulle condizioni di lavoro in Cina non solo hanno suscitato preoccupazioni per quanto avviene in Cina; hanno anche alimentato i timori dell’opinione pubblica di vedere esportare agli investitori cinesi relazioni di lavoro malsane in Europa.

Finora, tuttavia, la politica industriale e i diritti del lavoro non sembrano essere tematiche centrali nell’attuale processo negoziale. In questo scenario, c’è il rischio di una mancanza di coerenza fra gli obiettivi della politica esterna dell’UE e la politica di investimento nei confronti della Cina.

La negoziazione potrebbe essere ostacolata dalla carenza di democrazia in Cina e della debolezza della strategia industriale dell’UE; i due negoziatori non agiscono in base alle stesse regole. Le istituzioni dell’UE sacrificeranno i valori europei e i diritti del lavoro a vantaggio delle aziende? La Cina aprirà a una politica più inclusiva riguardo al ruolo dei rappresentanti dei lavoratori e alle norme internazionali sul lavoro? In che modo il movimento sindacale può influenzare questa negoziazione e, all’occorrenza, opporsi a un cattivo accordo?

Il rapporto che segue esamina il rapporto fra UE e Cina in materia di investimenti ma approfondisce anche le tematiche del lavoro e della politica internazionale. Facendo questo, punta anche ad analizzare le dinamiche economiche, sociali e politiche che sono alla base del processo negoziale. In ultimo luogo, vuole contribuire a individuare misure concrete che permettano di prendere debitamente in considerazione le questioni legate a lavoro e occupazione in un trattato sugli investimenti.

Sulla base delle cifre più recenti e affidabili, il rapporto inizia con una valutazione degli investimenti cinesi in Europa e degli investimenti europei in Cina (Capitolo 1). Vengono poi presentate le strategie internazionali della Cina (Capitolo 2) e dell’Europa (Capitolo 3), prima di passare a illustrare il processo negoziale in corso per un trattato sugli investimenti UE-Cina (Capitolo 4). L’ultimo capitolo (Capitolo 5) presenta casi di studio che evidenziano le dinamiche riguardanti investimento e lavoro a livello settoriale e aziendale, sia in Europa che in Cina.

METODOLOGIA

Il presente rapporto si basa su materiale raccolto sia con attività di ricerca documentale che tramite interviste. Le cifre relative agli investimenti derivano essenzialmente dal più recente studio in materia (Baker & McKenzie, 2015). La presentazione della politica sociale e internazionale della Cina si basa precipuamente su attività documentali di ricerca, arricchite di interviste con studiosi europei e cinesi. Nonostante le richieste di Syndex, non è stato possibile organizzare alcuna intervista con responsabili politici, imprenditori o funzionari sindacali cinesi. Per una migliore comprensione del processo negoziale, sono state condotte delle interviste anche con le DG Commercio e Occupazione. I casi di studio si basano su attività documentali di ricerca che combinano gli studi accademici esistenti e servizi giornalistici. Per i casi di studio, è stato possibile organizzare interviste con numerosi funzionari sindacali che operano nei settori dei lavoratori edili e portuali, nonché con BusinessEurope e la CES. L’analisi delle dinamiche concernenti le relazioni industriali in Cina si basa sulle ricerche universitarie esistenti e su osservazioni/interviste con attivisti sindacali di varie “ONG per la difesa dei lavoratori” durante un gemellaggio presso China Labour Bulletin nel 2014. Sia l’analisi generale che i casi di studio ricevono il contributo della partecipazione a conferenze e workshop.

Ringraziamo tutti gli intervistati che hanno gentilmente accettato di dedicarci il loro tempo e di condividere le loro preziose conoscenze per gli obiettivi del presente studio.

¹ Attualmente, nel competere per ottenere gli IDE, i governi nazionali o subnazionali hanno adottato vari sistemi, fra cui l’esenzione fiscale e schemi “di benvenuto”.

² <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/>, 5 gennaio 2016.

³ Recentemente, a dicembre 2015, 18 attivisti sindacali cinesi della provincia del Guangdong sono stati arrestati in quello che Amnesty International ha definito “un attacco coordinato e senza precedenti” <http://www.theguardian.com/world/2015/dec/10/china-labour-rights-crackdown>, 5 gennaio 2016.

CAPITOLO 1
EVOLUZIONE DEGLI
INVESTIMENTI EUROPA-CINA

Punti chiave

- C'è stata, ultimamente, una inversione delle tendenze di investimento. Nel 2011, le aziende UE hanno investito quasi 18 miliardi di euro in Cina, con investimenti diretti (IDE) cinesi nell'UE inferiori a 4 miliardi di euro. Nel 2014 la Cina ha investito nell'UE per 18 miliardi di USD, mentre gli IDE dell'UE in Cina hanno raggiunto gli 8 miliardi di USD.
- Mentre l'UE è uno dei primi cinque investitori in Cina, la quota degli investimenti cinesi nell'UE rappresenta solo qualche punto percentuale. Ciò nonostante, sono stati più analizzati gli investimenti cinesi nell'UE che non viceversa.
- Con la crisi finanziaria l'Europa è diventata la destinazione privilegiata degli IDE cinesi.
- La maggior parte degli investimenti cinesi è concentrata in Europa occidentale, dove hanno la sede molte aziende leader settoriali con un vantaggio tecnologico. Gli investitori cinesi puntano anche alle opportunità derivanti dalla privatizzazione di settori statali come i beni e servizi di pubblica utilità e le infrastrutture di trasporto in paesi come il Portogallo o la Grecia. Le economie dell'Europa orientale recitano un ruolo ancora piuttosto marginale, con appena l'8% del valore totale di investimento dal 2000 al 2014.
- Nell'intero periodo 2000-2014, imprese pubbliche ed entità sovrane hanno rappresentato la maggior parte del valore di investimento, benché gli investitori finanziari (fra cui fondi privati e statali) siano emersi come attori importanti al di fuori della Cina.
- Ultimamente gli investimenti cinesi hanno diversificato gli obiettivi dopo essersi inizialmente incentrati su tecnologia, infrastrutture e industria pesante. Le aziende cinesi stanno ora rafforzandosi al di fuori del settore manifatturiero e segnatamente nei settori immobiliare, agroalimentare, nelle infrastrutture o nei servizi finanziari.
- Cambiamento di posizione delle aziende cinesi nelle catene di valore globali ed evoluzione della politica della Cina riguardo agli IDE in uscita: il calo degli investimenti in termini di risorse è stato così compensato dal nuovo interesse per altri settori, mentre la motivazione commerciale a investire all'estero e i continui sforzi per liberalizzare le norme riguardanti gli IDE in uscita hanno esteso la base degli investitori esteri.
- La Germania è stata, per anni, il principale investitore europeo in Cina, ruolo poi assunto dalla Francia nel 2015. I settori automobilistico e chimico cinesi hanno ricevuto la maggior parte degli IDE dell'UE; i dati recenti (primo trimestre 2015) indicano che una quota crescente degli investimenti UE è destinata ai prodotti di consumo.
- Le indagini svolte sia presso le aziende cinesi che europee riguardo alle condizioni per gli investitori esteri in Cina e in Europa evidenziano come gli investitori cinesi considerino, in genere, l'Europa una regione più favorevole per gli investimenti di qualsiasi altra parte del mondo. Gli investitori europei, al contrario, si sentono discriminati rispetto alle aziende cinesi.

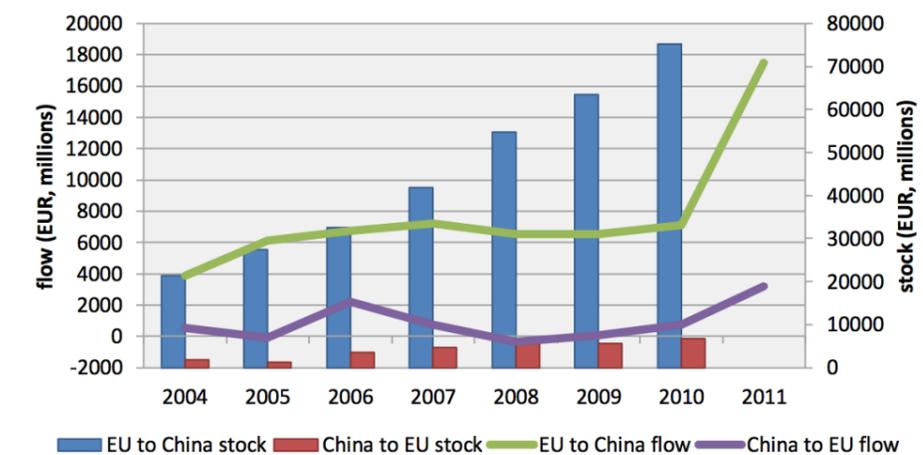
1. RECENTE INVERSIONE DI TENDENZA NEGLI INVESTIMENTI

Dagli anni '90, per effetto della riforma del mercato cinese, c'è stato un flusso continuo di investimenti diretti esteri (IDE) dall'UE alla Cina. Nel periodo 2004-2011, i flussi di investimento dall'UE alla Cina hanno fatto registrar una media annua di 6-7 miliardi di euro, per poi crescere nettamente a quasi 18 miliardi di euro in 2011.

Nello stesso periodo, gli IDE dalla Cina all'Europa sono rimasti molto più bassi. Quasi inesistenti nel 2004 e nel 2005, hanno raggiunto i 2 miliardi di euro nel 2006, per poi diminuire nuovamente. Nonostante i primi segnali di una tendenza al rialzo degli IDE cinesi in Europa, rimaneva un grosso divario nel 2011: **mentre le aziende UE investivano quasi 18 miliardi di euro in Cina, gli IDE cinesi nell'UE erano inferiori ai 4 miliardi di euro.**

Come indicato dalle ultime stime, il rapporto Cina-UE riguardante i livelli di investimento ora sembra invertito. Nel 2014 gli IDE cinesi nell'UE ammontavano a 18 miliardi di USD, contro gli 8 miliardi di USD di IDE dell'UE in Cina.

Figura 1. IDE UE-Cina (stock e flusso⁴), 2004-2011



Fonte: Eurochamber, 2013

Figura 2. IDE cinesi nell'UE



Fonte: "Relazioni economiche e commerciali con la Cina", Parlamento europeo, 2015.

⁴ I flussi IDE consistono nel ricavo netto di azioni e prestiti alla società madre cui si aggiunge la quota di quest'ultima degli utili reinvestiti dell'affiliata e il totale netto dei prestiti intrasocietari (a breve e lungo termine) forniti dalla casa madre stessa. Gli stock IDE si riferiscono al valore delle attività immobilizzate e al valore di investimenti e attività correnti, esclusi gli importi dovuti dalla casa madre, meno le passività verso terzi.

Figura 3. IDE dell'UE in Cina



Fonte: "Relazioni economiche e commerciali con la Cina", Parlamento europeo, 2015.

Secondo la Commissione europea⁵, nel 2012 gli investimenti cinesi nell'UE hanno rappresentato il 2,6 % dei flussi di investimenti diretti esteri totali nell'UE (in aumento dall'1,0% dell'anno prima). Inversamente, la quota di flussi IDE totali dell'UE in Cina si conferma al 20% costante di tutti gli IDE in entrata; ciò rende l'insieme dei 28 Stati membri dell'UE uno dei cinque maggiori erogatori di IDE in Cina, unitamente a Taiwan, Hong Kong, USA e Giappone.

2. ANALISI DEGLI IDE CINESI IN EUROPAE

Secondo i dati del governo cinese⁶, solo il 5% degli IDE ha raggiunto l'Europa nel periodo 2004-2010, durante il quale il 72% degli IDE ha raggiunto l'Asia⁷. Gli analisti, tuttavia, concordano nell'affermare che con la crisi finanziaria l'Europa è diventata una destinazione privilegiata degli IDE cinesi. Dal 2011, i paesi europei hanno cominciato ad accogliere gli investitori cinesi come strumento per compensare sia la mancanza di liquidità pubbliche che le difficoltà delle aziende private di accedere al credito.

Al tempo stesso, in linea con la politica di sviluppo internazionale di Pechino, sono state progressivamente eliminate le restrizioni sugli IDE a carico delle aziende cinesi. L'acquisto di tecnologia appare come uno dei motivi principali della nuova politica di investimento della Cina. Pertanto, è in Europa occidentale, dove hanno sede molte aziende leader settoriali con un vantaggio tecnologico, che si concentra la maggior parte degli investimenti cinesi in Europa. Le aziende cinesi, inoltre, hanno diversificato i loro investimenti nel tempo.

2.1. Storicamente molto bassi, gli IDE cinesi in Europa sono letteralmente decollati nel 2011

Quasi inesistenti nel 2000, i flussi di investimento cinesi in Europa hanno raggiunto i 10 miliardi di USD nel 2011 e i 18 miliardi di USD nel 2014. Nel periodo 2000-2014, la maggior parte degli investimenti cinesi nell'UE era destinata a progetti greenfield (di "sviluppo delle capacità") e all'espansione delle attività esistenti (70% di tutte le transazioni). Tuttavia, in termini di volume, il grosso degli investimenti è rappresentato dalle acquisizioni (86% del valore totale), dato che gli accordi M&A (acquisto e fusione) sono in genere a maggiore intensità di capitale rispetto ai progetti greenfield e alle espansioni.

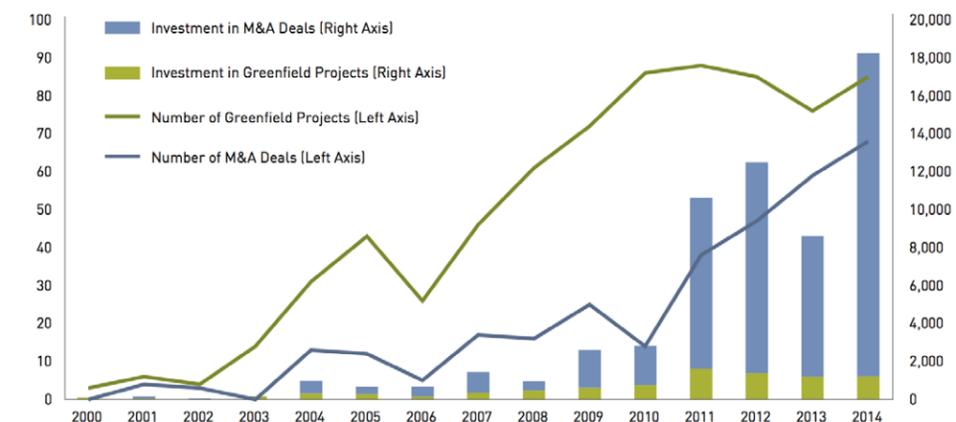
Con la crescita del valore medio dei progetti greenfield negli ultimi quattro anni, sembra configurarsi una nuova tendenza: secondo Baker e McKenzie (2015), le aziende cinesi hanno cominciato a investire in progetti greenfield con ingenti spese di capitale, comprendenti centri di ricerca e sviluppo (R&S), impianti di trasformazione alimentare, sviluppi immobiliari e produzione di macchinari. Tutto questo conferma ulteriormente l'espansione strutturale degli investitori cinesi in Europa.

⁵ Commissione europea, "Facts and Figures on EU-China trade", marzo 2014.

⁶ Citati in Eurochamber, 2013.

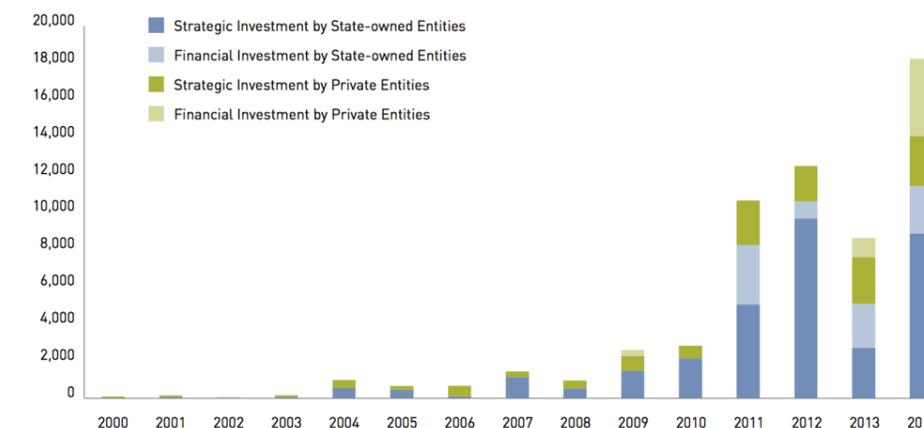
⁷ Tuttavia, con l'87% degli investimenti verso l'Asia diretti a Hong-Kong, è probabile che una parte rilevante degli "investimenti asiatici" sia reindirizzata altrove.

Figura 4. IDE cinesi in Europa, per modalità di investimento



Fonte: Baker & McKenzie (2015)

Figura 5. IDE cinesi in Europa, per tipo di investitore



Fonte: Baker & McKenzie (2015)

In tutto il periodo 2000-2014, imprese pubbliche ed entità sovrane hanno rappresentato la maggior parte del valore di investimento (69%), in quanto controllano le industrie ad alta intensità di capitale in Cina. Le aziende private incidono solo per il 31% del denaro totale investito.

Inoltre, gli investitori strategici⁸ rappresentano la stragrande maggioranza delle operazioni e del relativo valore. Tuttavia, negli ultimi due anni, sono emersi investitori finanziari come importanti attori al di fuori della Cina, fra cui anche fondi, sia privati che statali.

Il mix in evoluzione degli investitori cinesi in Europa riflette la diversità e i recenti cambiamenti nel panorama societario in Cina o nelle entità sovrane.

⁸ Per "investitori strategici" si intendono le "aziende dell'economia reale che realizzano investimenti a lungo termine per sfruttare vantaggi, accedere a mercati o aumentare la competitività". Per "investitori finanziari" si intendono, invece le "società e i fondi che investono principalmente per rendimenti finanziari" Baker & McKenzie, 2015, p. 34.

2.2. Oltre alle nuove tendenze, gli investimenti si concentrano nelle maggiori e più avanzate economie dell'UE

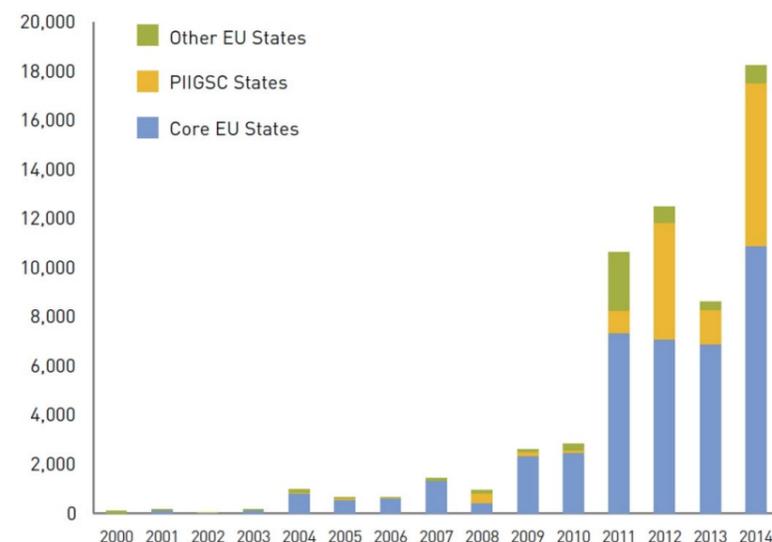
Dal 2000-2014, gli investimenti hanno raggiunto tutti i paesi europei. Ma si sono concentrati nelle maggiori e più avanzate economie, come Germania, Francia, Regno Unito e Italia (figura 6). **Nel 2014, 9 paesi UE su 28** (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito) **hanno ricevuto oltre metà degli IDE cinesi**. Ma prima del 2011, gli stessi paesi concentravano il 77% degli investimenti cinesi.

Le nuove tendenze di investimento sono dovute al cambiamento degli interessi cinesi e dalle opportunità emergenti in Europa.

Gli investitori cinesi hanno aumentato sempre più i loro investimenti in economie gravemente colpite dalla crisi finanziaria. Per esempio, **la quota di Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia, Spagna e Cipro degli investimenti cinesi totali nell'UE è cresciuta dall'8% del periodo 2009-2011 al 33% del 2012-2014**. In particolare, gli investitori cinesi hanno colto le opportunità scaturite dalla privatizzazione di settori statali come i beni e servizi di pubblica utilità e le infrastrutture di trasporto.

Negli ultimi anni anche i nuovi Stati membri dell'Europa orientale hanno visto in qualche modo aumentare la loro quota di IDE dalla Cina, soprattutto per effetto delle cosiddette mega operazioni ("megadeals"). Tuttavia, **le economie dell'Europa orientale recitano un ruolo ancora piuttosto comprimario**, con appena l'8% del valore totale di investimento dal 2000-2014.

Figura 6. IDE cinesi in Europa, per gruppo di paesi⁹



Fonte: Baker & McKenzie, 2015

⁹ Per "Core EU States" ("Paesi nucleo dell'UE") si intendono: Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito. Per "PIIGSC States" ("Stati PIIGSC") si intendono: Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia, Spagna e Cipro. Per "Other EU States" ("Altri Stati UE") si intendono: Bulgaria, Croazia, Repubblica ceca, Estonia, Finlandia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia.

Tabella 1. Primi cinque paesi UE per investimenti cinesi, 2000-2014: posizione, volume di investimento e fattori¹⁰

| PAESE | AMMONTARE INVESTIMENTO | FATTORI | PRINCIPALI OPERAZIONI |
|-------------|------------------------|--|---|
| Regno Unito | 16 miliardi di USD | Londra come centro finanziario mondiale Boom immobiliare Società con sede nel Regno Unito e attività consumer di valore | Weetabix, Pizza Express |
| Germania | 8,5 miliardi di USD | Capacità di attirare grazie alle attività manifatturiere avanzate Le imprese private scambiano la tecnologia in cambio dell'accesso al mercato cinese | Putzmeister, KION, KSM Castings |
| Francia | 8 miliardi di USD | Industrie mature Recente prontezza del governo francese di vendere partecipazioni strategiche a imprese pubbliche ed entità sovrane cinesi | GDF Suez Peugeot Alcatel? Rhodia Silicones? |
| Portogallo | 6,7 miliardi di USD | Partecipazione cinese alla privatizzazione di attività statali nel settore finanziario e nei beni e servizi di pubblica utilità | Caixa Seguros e Saude Energias de Portugal Redes Energéticas Nacionais SGPS |
| Italia | 5,6 miliardi di USD | 2,8 miliardi di USD di partecipazione alla State Grid cinese nella CDP Reti (2014) Capacità di attirare degli attivi italiani nella produzione di macchinari e apparecchi industriali, attrezzature di trasporto, alimentazione e beni di lusso | CDP Reti CIFA, Ansaldo Ferretti Salov Raffaele Caruso |

Da una prospettiva per paese, ci sono chiare differenze nell'UE nel periodo 2000-2014. Possono essere distinte cinque gruppi di paesi.

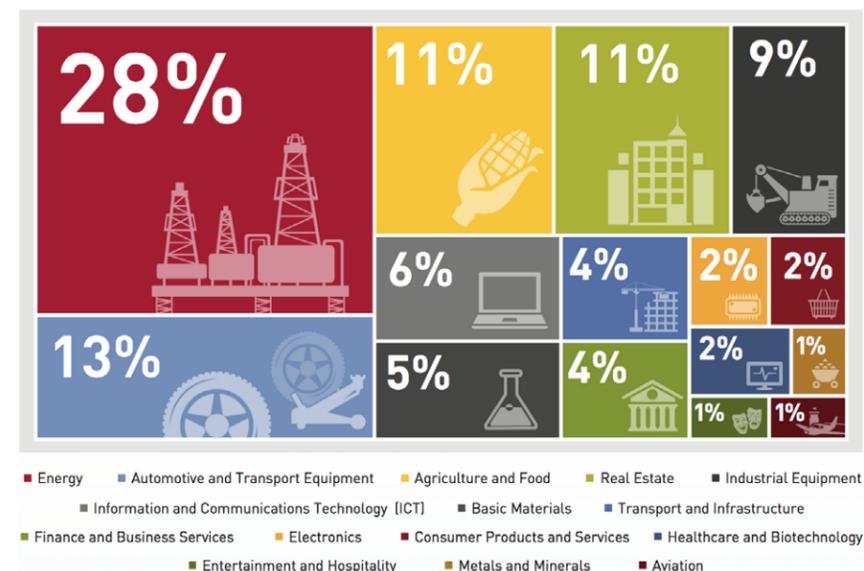
- I primi cinque paesi che concentrano gli investimenti cinesi sono Regno Unito, Germania, Francia, Portogallo e Italia.
- A seguire i primi cinque, un gruppo di altre cinque economie che hanno attirato, ciascuna, fra 1 e 5 miliardi di USD di investimenti nel periodo 2000-2014: Paesi Bassi, Ungheria, Svezia, Spagna e Belgio.
- Un terzo gruppo, comprendente Romania, Austria, Lussemburgo, Polonia e Grecia ha attirato operazioni con valore fra i 500 milioni e il miliardo di USD.
- Investimenti cinesi di entità minore in Bulgaria, Repubblica ceca, Danimarca, Finlandia e Irlanda (fra 100 e 500 milioni di USD ciascuno).
- I restanti paesi dell'UE28 hanno attirato meno di 100 milioni di USD di investimento ciascuno: Malta, Slovacchia, Lituania, Cipro, Estonia, Slovenia, Croazia e Lettonia.

¹⁰ Baker & McKenzie, 2015.

2.3. Verso una diversificazione dei settori di destinazione degli investimenti

I 61 miliardi di USD di investimenti cumulativi cinesi nell'UE nel periodo 2000-2014 si estendono su una vasta gamma di settori. I primi settori destinatari del capitale cinese sono stati¹¹:

Figura 7. Investimenti cinesi nell'UE, per settore. Totale 2000-2014



Fonte: Baker & McKenzie, 2015.

- Settore energetico (17 miliardi di USD)
- Industria automobilistica (8 miliardi di USD)
- Agroalimentare (7 miliardi di USD)
- Immobiliare (6 miliardi di USD)
- Attrezzature industriali (5 miliardi di USD)
- Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (3,5 miliardi di USD)
- Materie prime (3,1 miliardi di USD)
- Trasporti e infrastrutture (2,4 miliardi di USD) e servizi finanziari e alle imprese (2,4 miliardi di USD)

Più di recente, gli investimenti cinesi hanno diversificato i loro obiettivi oltre l'interesse iniziale rivolto a tecnologia, infrastrutture e industria pesante. Le aziende cinesi si stanno rafforzando al di fuori dell'industria manifatturiera. Segnatamente, nei seguenti settori:

- **immobiliare**, che emerge come nuova meta degli investimenti cinesi. Praticamente inesistente prima del 2013, l'investimento nell'immobiliare europeo ha raggiunto i 2,8 miliardi di USD nel 2013 e i 3 miliardi nel 2014. Numerosi i fattori alla base di questa impennata di investimenti: pressione sui promotori per diversificarsi da un mercato interno in rallentamento; desiderio degli investitori istituzionali di investire il capitale in attività internazionali a basso rischio; infine, al boom di investimento nell'immobiliare ha contribuito anche l'aumento dei viaggiatori e dei cittadini cinesi residenti all'estero;
- **agroalimentare**, con numerose grandi acquisizioni motivate da accesso alle catene di approvvigionamento, know-how europeo, controllo qualità, tecnologia e marchi, al fine di raddoppiare l'offerta e puntare sulla rapida crescita della domanda interna e del mercato di consumo cinese;

- anche i trasporti e le infrastrutture hanno superato i 2,4 miliardi nel 2014. Lo sviluppo del turismo cinese all'estero e la continua espansione del commercio bilaterale hanno alimentato gli investimenti nelle linee aeree commerciali e in altri servizi di trasporto;
- le istituzioni finanziarie cinesi si preparano a un'espansione internazionale dato che la liberalizzazione del mercato finanziario interno e lo sviluppo dei flussi di capitale bilaterali richiedono una sempre maggiore presenza internazionale.

Baker & McKenzie individuano un'evoluzione del mix di settori industriali nel periodo 2000-2014 che riflette il mutamento di posizione delle aziende cinesi nelle catene di valore globali, nonché l'evoluzione del quadro politico della Cina in materia di IDE in uscita.

- Prima del 2011: l'ingresso nel mercato UE era essenzialmente motivato da considerazioni di agevolazione commerciale e dal desiderio di accedere alla tecnologia in alcuni settori, con ambizioni di colmare il divario in settori come l'industria automobilistica e quella delle attrezzature industriali.
- 2011-2012: la voglia di tecnologia e di altre attività in grado di migliorare la competitività si è diffusa ad altri settori, comprese le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Tuttavia, il principale elemento di spinta dell'aumento degli investimenti in questi due anni è l'ondata di acquisti da parte delle imprese pubbliche cinesi, che hanno speso un totale di 11 miliardi di USD per compagnie minerarie europee, settore energetico e beni e servizi di pubblica utilità.
- 2013 e 2014: gli investimenti cinesi in energia e materie prime si sono ridotti a 5 miliardi di USD sul biennio, con la voglia degli investitori scossa dai cambiamenti radicali al modello di crescita ad alta intensità di risorse, dalla feroce campagna anticorruzione (che ha portato all'incarcerazione di numerosi dirigenti responsabili dell'espansione internazionale di importanti imprese pubbliche) e dai cambiamenti nei mercati europei dell'energia (come le notevoli riduzioni nel prezzo di acquisto dell'energia rinnovabile).

Il calo degli investimenti nelle risorse è stato così bilanciato da un nuovo interesse in altri settori, mentre la motivazione commerciale per investire all'estero è aumentata e gli sforzi continui di liberalizzare le regole in materia di IDE in uscita hanno aumentato il numero di coloro che vogliono investire all'estero, oltre ad aver attribuito, sia alle imprese private che agli investitori istituzionali, una rilevanza maggiore negli investimenti della Cina all'estero.

Come gli investitori cinesi percepiscono l'ambiente di investimento dell'UE: risultati di un'indagine Eurochamber (2013)¹²

L'UE viene percepita come ambiente stabile di investimento con tecnologie forti, manodopera specializzata e quadro giuridico trasparente. Inoltre, rappresenta in sé un grande mercato di consumo per i beni e i servizi delle aziende cinesi. La maggior parte delle imprese cinesi che fino ad oggi hanno investito in Europa sta cercando di conquistare il vecchio continente come mercato di vendita.

L'ambiente di investimento dell'UE, considerato in genere dagli investitori cinesi come analogo ad altre importanti regioni sviluppate, è comunque percepito come più favorevole dell'America del Nord e del Sudest asiatico. Sono stati segnalati ostacoli nel processo di approvazione degli investimenti, ma è stato anche sottolineato che l'opposizione agli investimenti cinesi per motivi di sicurezza nazionale è rara nell'UE, soprattutto rispetto ad altre importanti regioni sviluppate.

Le imprese cinesi cercano sempre più di acquistare determinate tecnologie, competenze e marche, in linea con gli obiettivi del 12° piano quinquennale. Le imprese cinesi hanno indicato che l'UE dovrebbe comunicare più chiaramente quali settori sono aperti agli investimenti esteri e quali non lo sono, suggerendo l'utilità di un equivalente UE del "Catalogo degli investimenti esteri in Cina" (lista dei settori aperti agli IDE).

¹¹ Suddivisi per tipo di energia: estrazione di combustibili fossili (7 miliardi di USD), beni e servizi di pubblica utilità (7 miliardi di USD) ed energie rinnovabili (3 miliardi di USD).

¹² CAMERA DI COMMERCIO DELL'UNIONE EUROPEA IN CINA (2013).

Sono stati segnalati i seguenti ostacoli principali per operare nell'UE:

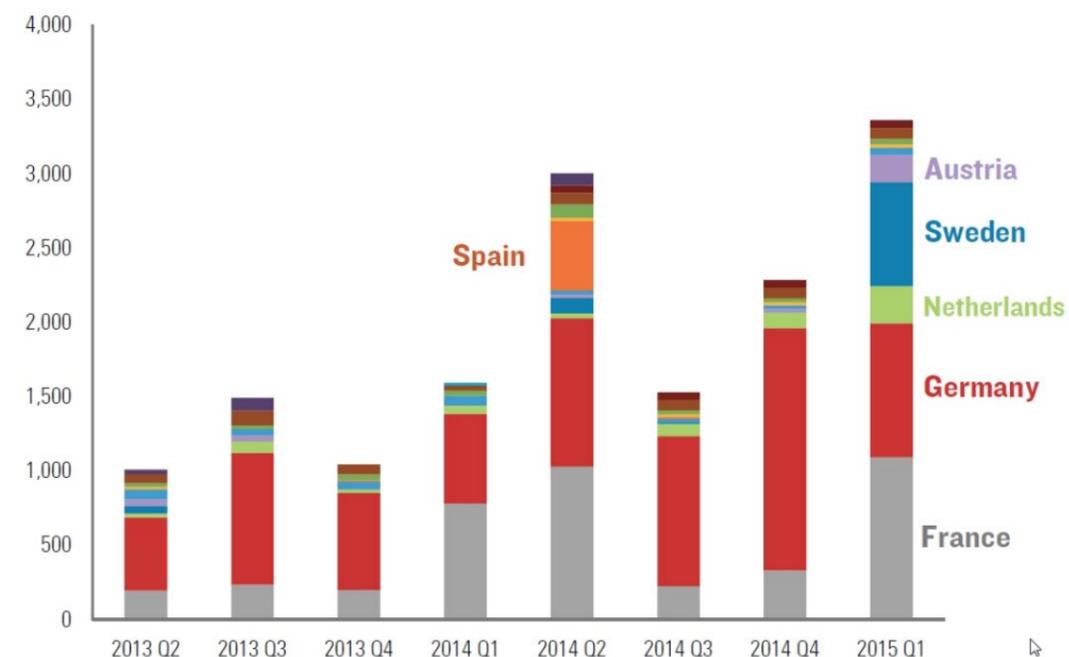
- 1) risorse umane: include l'ottenimento di visti e permessi di lavoro per i dipendenti cinesi, con problematiche legate a diritto del lavoro, costi e differenze culturali nello stile di gestione;
- 2) mancanza di esperienza internazionale nei talenti cinesi: la questione riguarda gli investimenti diretti esteri cinesi a livello globale;
- 3) comprensione dei vari regolamenti operativi, come le normative fiscali;
- 4) la percezione, talvolta negativa, che si ha in Europa delle aziende cinesi.

3. ANALISI DEGLI IDE DELL'UE IN CINA

Secondo la Commissione europea, l'UE è uno dei primi cinque investitori in Cina, insieme a Taiwan, Hong Kong, USA e Giappone¹³.

Secondo le ultime stime, le aziende europee hanno investito un media trimestrale di 2 miliardi USD in Cina nel 2014. Nel primo trimestre 2015 è stato registrato un netto aumento: 3,5 miliardi di USD.

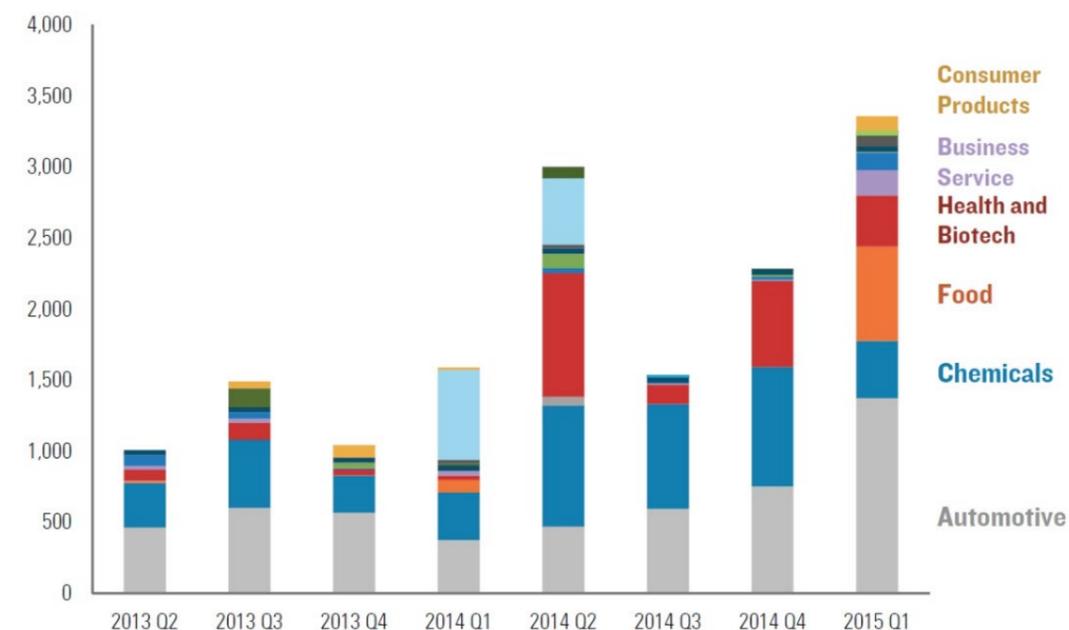
Figura 8. IDE dell'UE in Cina, per gruppo di paesi (valore di investimento trimestr. in milioni di USD)



Fonte: BARONE, B. e BENDINI, R. (2015b).

Per anni la Germania è stata il principale investitore europeo in Cina. Ruolo leader assunto dalla Francia nel 2015. In Cina, l'industria automobilistica e quella chimica hanno ricevuto la maggior parte degli IDE dell'UE. I dati recenti (primo trimestre 2015) indicano che una quota crescente degli investimenti dell'UE è destinata ai beni di consumo.

Figura 9. Gli IDE dell'UE in Cina, per settore (valore di investimento trimestr. in milioni di USD)



Fonte: BARONE, B. e BENDINI, R. (2015b).

Come gli investitori UE percepiscono l'ambiente di investimento in Cina: risultati principali del "Business Confidence Survey, 2015" (Sondaggio sulla fiducia delle imprese) della Camera di commercio europea

I tre principali ostacoli di natura regolamentare per le imprese europee che vogliono svolgere attività in Cina sono: l'ambiente legislativo imprevedibile; le problematiche amministrative; e l'applicazione arbitraria dei regolamenti. La campagna anticorruzione in corso è ampiamente sostenuta dagli investitori europei.

La stragrande maggioranza delle aziende percepisce che le imprese a capitale estero tendono a ricevere un trattamento sfavorevole rispetto alle imprese cinesi nei rispettivi settori. Ritengono anche che l'attuale agenda di riforma non ha contribuito a risolvere la questione. La maggior parte delle aziende europee sarebbe disposta ad aumentare gli investimenti in Cina se venisse assicurato un migliore accesso al mercato.

Le imprese europee contribuirebbero maggiormente all'economia cinese se si sentissero più tutelate contro la minaccia dei trasferimenti di tecnologia, se fossero maggiormente protette dalle leggi cinesi in materia di diritti di proprietà intellettuale e se avessero un migliore accesso a Internet.

Nell'attuale situazione di rallentamento dell'economia, le imprese europee si mostrano preoccupate riguardo alle prospettive commerciali in Cina: il 56% di tali imprese (in ribasso rispetto all'86% di due anni fa) prevede di espandere le attività in Cina. E la maggior parte sta programmando licenziamenti.

¹³ "EU trade, Facts and figures on EU-China trade", marzo 2014.

CAPITOLO 2
LA STRATEGIA DI SVILUPPO
INTERNAZIONALE DI PECHINO

Punti chiave

- L'interesse di Pechino in un trattato sugli investimenti con l'UE si inserisce in una strategia più ampia per riequilibrare sia l'economia interna che il posto occupato dalla Cina nei mercati globali. Una strategia basata sull'approccio della "nuova normalità" (*New Normal*) e sulla politica di internazionalizzazione (*Going global*)
- La crisi economica ha colpito anche la Cina: il tasso di crescita ha raggiunto il culmine nel 2007 (14,2%) per poi calare, parallelamente alla domanda globale, al 6,8% nel primo trimestre del 2015. Il calo della crescita cinese dopo il 2007 è essenzialmente dovuto al crollo della domanda globale, con conseguente riduzione delle esportazioni cinesi. In questo scenario, i consumi interni e il settore dei servizi sono diventati, per la crescita, un fattore relativamente più importante.
- La percentuale di persone che vivono in assoluta povertà in Cina è nettamente diminuita da quando Pechino ha lanciato le riforme di mercato (1979). Tuttavia, lo sviluppo economico rapido e sempre più impressionante è andato di pari passo con problemi sociali interni, come le disparità sociali e regionali, le problematiche ambientali, la protezione dei consumatori e anche la scarsa sicurezza degli alimenti.
- Considerando che la crescita a una cifra rappresenta la "nuova normalità", la strategia economica di Pechino sta evolvendo dallo sviluppo incentrato sulle esportazioni alla crescita basata sui consumi interni. È stato lanciato un gran numero di piani e riforme in materia di diritto dei consumatori, sicurezza degli alimenti, efficienza energetica, sicurezza sociale, riforma agraria... Sono in discussione riforme delle imprese pubbliche e dei mercati finanziari.
- Al tempo stesso, Pechino sta dando maggiore importanza alle opportunità economiche internazionali aggiornando la strategia di internazionalizzazione avviata nel 1999. Tutta una serie di azioni di supporto è stata definita dal governo cinese per sostenere le aziende cinesi all'estero: piani di sviluppo di reti infrastrutturali internazionali ("Una cintura, una via", "Nuova via della seta", "Via delle seta marittima"); risorse finanziarie a progetti internazionali (China Investment Corporation, Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture, Fondo per la via della seta); negoziazione di accordi di libero scambio (non solo con i paesi vicini ma in tutto il mondo).
- Il sostegno agli IDE in uscita è disciplinato da Pechino, segnatamente attraverso un processo di approvazione che è diverso in funzione del fatto se l'impresa è privata o pubblica. L'eventuale approvazione a livello locale, provinciale o nazionale dipende dalle dimensioni dell'investimento.
- Il prossimo piano quinquennale (2016-2020) deve fornire maggiori dettagli politici sulla strategia di Pechino in materia di investimenti, sia nazionali che internazionali.

1. PROBLEMATICHE INTERNE E STRATEGIA DELLA "NUOVA NORMALITÀ" DI PECHINO

La Cina ha infranto di recente due record economici. Nel 2013 il paese è diventato la prima potenza commerciale mondiale, con oltre il 10% del commercio mondiale. Nel 2014, ha registrato il maggior risultato economico mondiale nella parità di potere d'acquisto (PPA)¹⁴, superando gli USA, per decenni prima potenza economica mondiale. Nel 2015, tuttavia, per la prima volta, la Cina ha annunciato che non avrebbe superato la previsione di crescita annuale del 6,8%; Pechino ha addirittura considerato il rischio di non raggiungere questa percentuale.

Da allora, si è sviluppato un ampio dibattito sulla questione se il mondo avrebbe adesso assistito ai primi segni di un lento crollo dell'economia cinese o se la Cina avrebbe proseguito il proprio sviluppo, pur se a un ritmo meno sostenuto.

Senza dubbi, è troppo presto per sapere quale scenario si concretizzerà. Le ipotesi possono essere solo speculative. Tuttavia, considerando i recenti annunci politici di Pechino, si evince che la Cina ha scelto una strada da seguire: il governo cinese ha denominato "nuova normalità" la crescita rallentata del paese.

1.1. Crescita ridotta, debito elevato

Il rallentamento economico della Cina è stato ampiamente analizzato dai media lo scorso anno, ma l'evoluzione dei tassi di crescita del PIL ne mostra il calo costante dalla crisi economica del 2007 (figura 10). Il tasso di crescita cinese ha raggiunto il culmine nel 2007 (14,2%) per poi assottigliarsi, insieme alla domanda globale, fino al 6,8% nel primo trimestre 2015. Si prevede che il calo continuerà nei prossimi anni, anche se in misura minore: le stime indicano un tasso di crescita del 6% fino al 2018.

Figura 10. Crescita del PIL cinese (%)

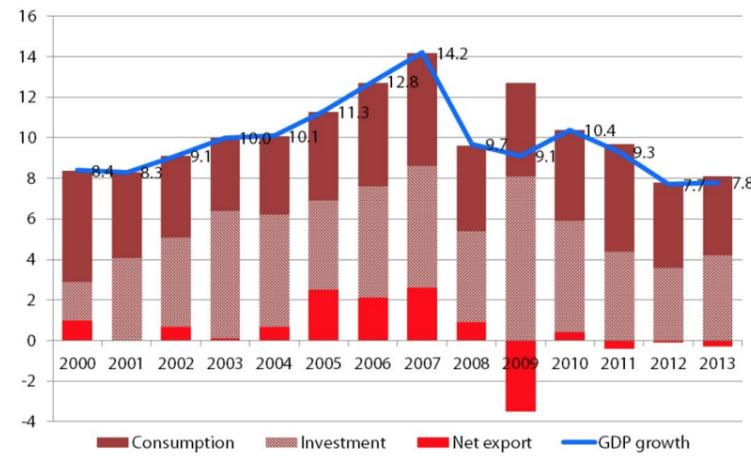


Fonte: "China : Economic outlook 2015", Parlamento europeo (2015), p. 5.

Il rallentamento della crescita cinese dopo il 2007 è essenzialmente dovuto al crollo della domanda globale, con conseguente riduzione delle esportazioni cinesi (figura 11). D'altro canto, l'aumento dei consumi interni è stato molto modesto. L'investimento è stato ampiamente sostenuto dalle infrastrutture ma, dal 2012, gli investimenti nei settori immobiliare e manifatturiero sono notevolmente calati.

¹⁴ Il PPP considera le differenze di prezzo di beni e servizi fra i paesi. Secondo il FMI, il PIL cinese in PPP ha raggiunto i 17,6 miliardi di USD nel 2014, di poco superiore ai 17,4 miliardi di USD degli Stati Uniti.

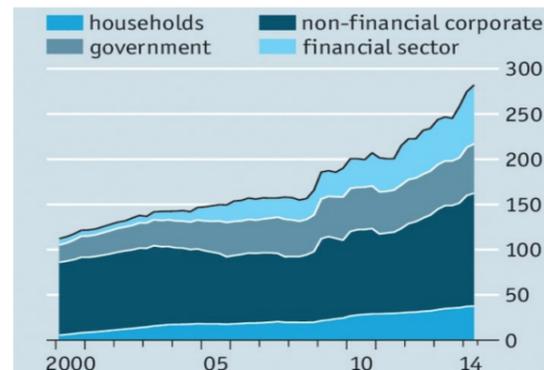
Figura 11. Contributo alla crescita del PIL cinese



Fonte: BARONE, B. e BENDINI, R. (2015a), p. 5

Lo sviluppo urbano ha ampiamente contribuito alla crescita recente della Cina. Sviluppo, tuttavia, parzialmente favorito da strategie dei governi locali, destinate a finanziarne la spesa vendendo i diritti fondiari (in molti casi dopo aver espropriato gli agricoltori). Ciò ha alimentato una distorsione fra l'offerta e la domanda immobiliare e causato il fenomeno delle città fantasma o delle aree urbane di nuova costruzione, incontrate da chiunque viaggi in Cina. L'urbanizzazione è anche stata accompagnata da una crescita del debito pubblico, generato essenzialmente dai governi locali che hanno fatto ricorso a prestiti per finanziare le infrastrutture locali. Nel 2014, il debito della Cina ha raggiunto il 282% del PIL, ossia quasi quattro superiore al livello del 2008.

Figura 12. Debito della Cina come % del PIL



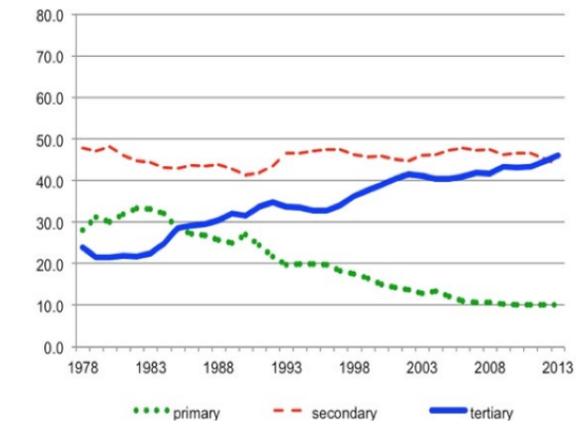
Fonte: BARONE, B. e BENDINI, R. (2015a), p. 11.

La contrazione del mercato immobiliare, unita alle sovrappacciate di numerosi settori industriali (metallurgico, minerario, industria pesante) e al calo dei prezzi all'esportazione, indica che l'economia cinese è a rischio deflazione. La politica del governo di tagliare i tassi di interesse (quattro volte nel 2015) per attenuare gli effetti derivanti dal rallentamento della crescita, dal calo dei prezzi e dall'aumento del debito non ha cambiato le attuali tendenze economiche¹⁵.

¹⁵ È interessante notare come le politiche finanziarie di Pechino – e segnatamente il controllo dei tassi di interesse – abbiano privilegiato le imprese rispetto ai nuclei familiari, e le imprese pubbliche rispetto alle piccole imprese private. B. Barone e R. Bendini (2015a) parlano di "imposta de facto sulle famiglie" (p. 12).

In questo scenario, i consumi interni sono diventati un elemento propulsore relativamente più importante per la crescita. L'emergere di un'ampia classe media (anche legata all'urbanizzazione della Cina) ha alimentato prima il consumo della produzione manifatturiera, per poi, più di recente, far aumentare la domanda di servizi, nei settori turismo, finanza, sanità privata e istruzione privata.

Figura 13. Contributo per settore al PIL (% del PIL)



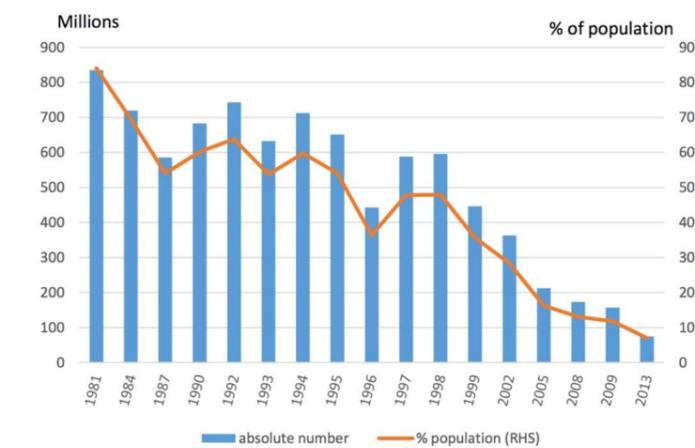
Fonte: BARONE, B. e BENDINI, R. (2015a), p. 8

Ciò si riflette anche nell'evoluzione dell'importanza dei vari settori. Di fatto, nel 2013, i servizi hanno superato l'industria come principale settore economico. In Cina, i servizi rappresentano una parte più piccola dell'economia rispetto a molti paesi sviluppati (il 60 % del PIL, rispetto al 46% del PIL cinese). Tuttavia, il settore dei servizi sta crescendo rapidamente e sembra che vi sia ancora un ampio margine di crescita.

1.2. Disparità sociali

Il numero di persone che vivono in assoluta povertà in Cina si è notevolmente ridotto da quando Pechino ha lanciato le riforme di mercato (1979). Tuttavia, il rapido e sempre più impressionante sviluppo economico è andato di pari passo con problemi sociali interni.

Figura 14. Percentuali della popolazione cinese che vive in estrema povertà¹⁶

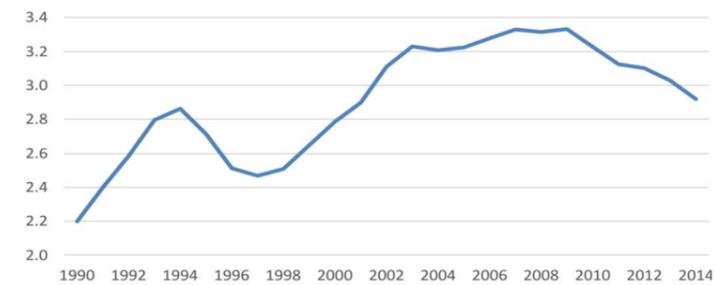


Fonte: BARONE, B. e BENDINI, R. (2015a), p. 4

¹⁶ Definiti come persone che vivono con meno di 1,25 USD pro capite/giorno in termini di "parità di potere di acquisto".

Di fatto, dei progressi ottenuti grazie alla crescita economica negli ultimi tre decenni non ha beneficiato l'intera popolazione cinese. Sono emerse grandi **disparità sociali** fra le regioni e fra le aree urbanizzate e rurali della Cina, nonché fra la Cina costiera orientale e la Cina interna occidentale. Il reddito annuo dei nuclei familiari urbani è, in media, tre volte superiore a quello dei nuclei rurali.

Figura 15. Rapporto fra reddito delle aree urbane e quello delle aree rurali



Fonte: BARONE, B. e BENDINI, R. (2015a), p. 13

Inoltre, all'interno delle città esistono grandi disparità fra residenti urbani "ufficiali" e "non ufficiali". A questi ultimi manca il permesso di residenza per la città in cui vivono ("hukou"), e sono essenzialmente ex abitanti delle zone rurali spostatisi in città in cerca di lavoro. Denominati "lavoratori migranti", non hanno accesso ai servizi pubblici che sono a disposizione di chi è titolare dell'hukou. Si stima che quattro residenti urbani su dieci siano privi dell'hukou locale.

L'hukou – storia, problematiche e piani di riforma

Il sistema di registrazione delle famiglie cinesi esiste dal 1958. La registrazione è obbligatoria e limita la mobilità interna nel paese. È stata utilizzata come strumento politico per redistribuire la popolazione nelle aree rurali e urbane.

Con la riforma economica le restrizioni alla mobilità sono state attenuate, ma il sistema hukou è rimasto intatto. La migrazione di centinaia di migliaia di persone che lasciano le aree rurali per cercare lavoro in città ha creato cittadini di serie B, che hanno retribuzioni inferiori e cui vengono negati i servizi sociali. Nel 2014, Pechino ha annunciato piani di riforma del sistema hukou, ma i dettagli non sono ancora stati resi noti.

In generale, la rapida urbanizzazione ha portato a una situazione di sviluppo oggi considerata insostenibile. I principali aspetti negativi del rapido sviluppo della Cina sono gli ormai noti **problemi ambientali, la tutela del consumatore e la scarsa sicurezza degli alimenti**¹⁷.

1.3. Timori crescenti per nuovi servizi di qualità

In un contesto di problemi sia economici che sociali, il governo cinese ha lanciato un **nuovo approccio allo sviluppo** destinato a trasformare un'economia trainata da esportazioni a elevata intensità di investimenti e di manodopera a un'economia basata su servizi e consumi interni. Così facendo, Pechino promuove uno sviluppo incentrato sulla popolazione, per soddisfare la richiesta di una migliore qualità della vita. Ma intende anche trasformare l'economia dal **modello di crescita basato sulle importazioni a uno incentrato sul consumo**, sapendo che la crescita a una cifra è considerata la "nuova normalità" dall'attuale presidente Xi Jinping.

Questa nuova strategia può essere fatta risalire al 2007 quando, dopo quasi due decenni di crescita a doppia cifra, il premier Wen Jibao ha descritto la strategia di crescita della Cina come "non equilibrata, non coordinata e non sostenibile"¹⁸. Nel 2013, il comitato centrale del partito comunista cinese ha adottato un quadro di riforme, segnatamente le "Decisioni su alcune questioni importanti riguardo all'approfondimento generale della riforma" (Le "Decisioni").

Nel frattempo c'è stato il lancio di **numerose riforme** e di piani per affrontare le problematiche sociali ed economiche.

- A marzo 2014 è entrata in vigore una nuova **legge sulla tutela dei consumatori**. I commercianti saranno obbligati a riprendere entro sette giorni i beni venduti che sono stati loro restituiti. Gli acquisti online potranno essere restituiti senza obbligo di motivazione da parte dell'acquirente. La tutela dei dati dei consumatori è stata migliorata, come pure la possibilità di presentare azioni legali collettive.
- Una nuova legge sulla **sicurezza degli alimenti** è prevista per il 1° ottobre 2015. La nuova legislazione è stata elaborata con il sostegno di funzionari UE. La Commissione collabora attivamente con la Cina in materia di sicurezza degli alimenti, nel quadro del Meccanismo di consultazione e cooperazione fra UE e Cina. Nel 2010 sono stati istituiti tre gruppi di lavoro congiunti per prodotti farmaceutici, servizi medici e prodotti cosmetici.
- A marzo 2014 il governo ha lanciato il "Piano nazionale per un nuovo modello di urbanizzazione" per il periodo 2014-2020. Il piano sostiene **le imprese che promuovono il miglioramento dell'efficienza energetica** e i servizi ai consumatori. Il piano tiene conto anche delle disparità regionali e affronta i bisogni delle regioni occidentali. L'attuazione del piano, tuttavia, è prevista come un'azione a lungo termine.
- È in fase di studio una riforma della **sicurezza sociale**, che dovrebbe essere adottata entro il 2017. Sono in corso, al momento, dibattiti su proposte per innalzare l'età pensionabile, per adeguare l'età pensionabile delle donne a quella degli uomini e per allineare i regimi pubblici di sicurezza sociale a quelli del settore privato.
- È stata annunciata una **riforma fondiaria**, per consentire ai proprietari terrieri di vendere direttamente ad acquirenti privati senza aver l'obbligo di vendere preliminarmente ai governi locali.
- Sono ancora in corso discussioni riguardo a una **riforma delle imprese pubbliche**. Tali imprese dovrebbero essere aperte al capitale privato, ma solo in settori non strategici. Finora, i governi provinciali non hanno trovato un accordo su quali settori debbano essere considerati strategici o non strategici¹⁹.

Puntando a una migliore integrazione nei mercati finanziari mondiali, Pechino ha iniziato a liberalizzare i **mercati finanziari**. Una delle misure è stata l'apertura agli stranieri del mercato interno dei capitali. L'accesso facilitato al credito ha, tuttavia, portato alla creazione di una bolla nel mercato borsistico di Shanghai. Il recente intervento del governo per contrastare le cadute del mercato azionario hanno evidenziato una discrepanza fra liberalizzazione finanziaria teorica e pratica. Ma ha anche mostrato la volontà di Pechino di salvare dalla rovina molti piccoli investitori della classe media, che spesso prendono in prestito grosse somme per investire in borsa.

Un'importante limitazione a qualsiasi riforma in Cina sembra essere l'efficacia. È interessante notare come per solo il 45% delle imprese europee le Decisioni rappresentino per loro un'occasione²⁰.

¹⁷ La classe media, sempre più numerosa, che sta sostenendo i consumi sta anche diventando molto sensibile alla tutela del consumatore, invocando norme di sicurezza più rigorose e una maggiore efficacia nella loro applicazione. Dopo numerosi scandali (latte contaminato, olio contaminato riciclato illegalmente nei ristoranti), i cinesi considerano la sicurezza degli alimenti come uno dei problemi principali da risolvere.

¹⁸ BARONE, B. e BENDINI, R. (2015b), p. 18.

¹⁹ I settori dell'aviazione, dell'energia e delle telecomunicazioni sono considerati strategici dal governo centrale di Pechino. Il punto di vista del governo di Shanghai è più restrittivo, mentre quello del Guangdong è più aperto a un'ampia privatizzazione.

²⁰ Business Europe (2015), p. 15.

2. ACCELERARE L'“INTERNAZIONALIZZAZIONE”: LA STRATEGIA GLOBALE DI PECHINO

Con il rallentamento della crescita economica, Pechino sta ponendo l'accento sulle opportunità economiche internazionali. Una strategia non nuova, ma che ha aumentato, di recente, i propri sforzi. La strategia di internazionalizzazione (“*Going global*”) risale al 1999. Puntava a riequilibrare le relazioni commerciali fra la Cina e il mondo, sostenendo gli investimenti cinesi all'estero in un periodo in cui il paese aveva molte riserve estere, ma anche con l'obiettivo di preparare il paese stesso alla concorrenza internazionale nel suo mercato interno a seguito dell'apertura alle imprese estere a livello di campione globale, sullo sfondo dell'adesione al OMC (nel 2001). Per far questo, Pechino ha offerto alle aziende cinesi varie forme di sostegno per aiutarle a insediarsi all'estero, a esportare e ad attenuare i rischi commerciali. Di recente Pechino ha annunciato una nuova logica alla base della strategia di internazionalizzazione: compensare il rallentamento economico interno con lo sviluppo economico internazionale. Quanto segue approfondisce i vari sistemi di supporto che il governo cinese ha creato negli ultimi tempi per sostenere le aziende cinesi all'estero. È possibile distinguere fra tre tipi principali di sostegno, rispettivamente finalizzati a costruire le infrastrutture, a fornire risorse finanziarie a negoziare l'accesso ai mercati.

2.1. Costruzione di reti infrastrutturali internazionali

Da anni la Cina finanzia progetti infrastrutturali in paesi in via di sviluppo in cambio di clausole preferenziali a vantaggio delle aziende cinesi per quanto riguarda l'accesso a mercati locali e risorse (es. materie prime). La strategia ha interessato principalmente l'Africa e l'America del Sud, per poi essere estesa, all'indomani della crisi economica del 2007, all'Europa e ai vicini paesi asiatici.

Più di recente, Pechino ha moltiplicato il suo impegno internazionale per compensare il rallentamento dell'economia nazionale e sovraccapacità. Così, nel 2013, il governo ha lanciato la nuova strategia di sviluppo denominata “una cintura, una via” (OBOR - “One Belt, One Road”). L'idea è la seguente: costruire una grande rete infrastrutturale per collegare i mercati e incentivare, in tal modo, il commercio e il turismo. Comprende due piani di sviluppo basate su due rotte commerciali:

- la cintura economica della **nuova via della seta**, che collega la Cina all'Europa tramite la rete ferroviaria, tramite l'Asia centrale e occidentale;
- la **via della seta marittima**, che collega la Cina all'Europa via mare, attraverso il Sudest asiatico e il Medio Oriente.

Figura 16. “Una cintura, una via”: mappa



Fonte: <http://www.globaltimes.cn/content/917943.shtml>, 24/11/2015

2.2. Fornire risorse finanziarie a progetti internazionali

Tutte le principali aziende cinesi sono sotto il controllo statale, in quanto direttamente proprietà dello stato o, più indirettamente, per gli stretti legami esistenti fra direzione aziendale e partito. Il governo può, quindi, svolgere un ruolo importante nel finanziare strategie di sviluppo delle imprese, in linea con gli obiettivi della sua politica. Una realtà che vale anche per le strategie internazionali di investimento. Infatti, come evidenziato da Eurochamber (2011), **si stima che nel periodo 2010-2011 le imprese pubbliche rappresentavano il 72% degli investimenti totali, contro il 28% delle imprese private.**

Anche il fondo sovrano di investimento della Cina (**China Investment Corporation**) creato nel 2011 svolge un ruolo centrale nella politica internazionale di investimento di Pechino.

Inoltre, per finanziare i propri progetti infrastrutturali internazionali, Pechino ha varato due azioni specifiche per finanziare il progetto OBOR.

- La **Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture (Asian Infrastructure Investment Bank - AIIB)**. Istituto finanziario multilaterale a guida cinese che finanzia gli investimenti in Asia. La creazione di una banca di sviluppo in alternativa alla Banca asiatica per lo sviluppo (l'Asian Development Bank - ADB) a guida statunitense è stata annunciata nel 2013 al vertice di Durban. A tal fine, nel 2014, 22 paesi asiatici hanno siglato un protocollo d'intesa. Successivamente, la partecipazione è stata aperta ai paesi non asiatici, fra i quali numerosi Stati membri UE.
- Un **fondo per la via della seta** di 40 miliardi di USD.

2.3. Apertura agli investimenti esteri

Pechino ha moltiplicato gli annunci sull'eliminazione delle restrizioni agli investimenti esteri in Cina. Il 19 gennaio 2015, il Ministero del Commercio ha pubblicato il progetto di una “legge sugli investimenti esteri” che sostituirebbe tre leggi: la legge sulle imprese a capitale estero; la legge sulle joint venture cooperative sino-estere; e la legge sui capitali cooperativi misti sino-esteri. La nuova legge ridurrebbe la lista²¹ dei settori nei quali agli investimenti provenienti dall'estero non è concesso il “trattamento nazionale”. A marzo 2015, il Congresso nazionale del popolo ha pubblicato la nuova lista²². Il **numero dei settori con investimenti esteri limitati scenderebbe da 79 a 35**. Agli investimenti provenienti dall'estero sarebbe quindi concesso il “trattamento nazionale” nell'industria siderurgica, cartaria, automobilistica, nella produzione elettronica e dei distillati, nella costruzione delle metropolitane e nel commercio elettronico.

2.4. Sostegno del piano quinquennale alla strategia IDE

Il governo cinese cerca di usare gli IDE in uscita come strumento per rafforzare lo sviluppo economico nazionale e migliorare l'integrazione internazionale. Nel **12° piano quinquennale (2011-2015)**, che si conclude quest'anno, il governo cinese aveva fissato numerosi obiettivi in materia di IDE²³, tra cui:

- **tasso di crescita programmato annuo del 17% per gli investimenti diretti esteri, che avrebbero raggiunto, nel 2015, il totale di 150 miliardi di USD;**
- **progetti cinesi all'estero programmati per raggiungere l'importo totale di 180 miliardi di USD, con fatturato a 120 miliardi di USD entro il 2015 e tasso annuo di crescita del 6%;**
- **programma di 550.000 cittadini cinesi impegnati a lavorare all'estero, con il numero totale superiore al milione di lavoratori entro la fine del 2015.**

²¹ La lista è stata redatta la prima volta nel 1995.

²² <http://english.caixin.com/2015-03-05/100788416.html>, 25/11/2015.

²³ CAMERA DI COMMERCIO DELL'UNIONE EUROPEA IN CINA (2013), p. 7.

Nel 2012, un comunicato della Commissione nazionale per lo sviluppo e le riforme (NDRC)²⁴ ha indicato alcuni dei vantaggi che deriverebbero dall'aumento degli investimenti diretti esteri cinesi, tra cui:

- acquisire determinate risorse di cui la Cina è priva, e segnatamente petrolio, gas e riserve/risorse minerarie;
- acquisire tecnologie più avanzate (in informatica, biomedicina, nuovi materiali e nuove energie, nonché in progetti avanzati di produzione di attrezzature ed esperienza gestionale);
- penetrare i mercati esteri per aumentare le vendite e delocalizzare la produzione di bassa gamma ad altri mercati in via di sviluppo;
- migliorare le relazioni internazionali.

Processo di approvazione degli IDE cinesi

Il processo di approvazione degli investimenti cinesi diretti all'estero varia se l'impresa è privata o pubblica. L'approvazione a livello locale, provinciale o nazionale dipende dall'entità dell'investimento.

L'approvazione della Commissione nazionale per lo sviluppo e le riforme (NDRC)²⁵ è necessaria per investimenti oltre i 300 milioni di USD nei settori delle risorse o oltre i 100 milioni di USD negli altri settori. Per investimenti inferiori a tali importi, basta l'approvazione della Commissione provinciale per lo sviluppo e le riforme.

Quando riceve una richiesta, la NDRC ha cinque giorni feriali per decidere se accoglierla. Se accettata, la richiesta viene approvata o respinta entro 20 giorni feriali

Successivamente, l'investitore cinese deve richiedere l'approvazione del MOFCOM (Ministero del commercio), organo responsabile in materia di gestione e supervisione degli investimenti all'estero. L'approvazione da parte del MOFCOM sarà soggetta a un esame preliminare da parte del livello provinciale del MOFCOM stesso, che ha dieci ulteriori giorni feriali di tempo per pronunciarsi.

Dopo aver ottenuto le approvazioni di NDRC e MOFCOM, la richiesta passa al SAFE (Amministrazione pubblica per il cambio) ai fini del trasferimento all'estero dei fondi in valuta straniera. Si tratta dell'ultima fase del processo di approvazione, che può richiedere fino a due settimane.

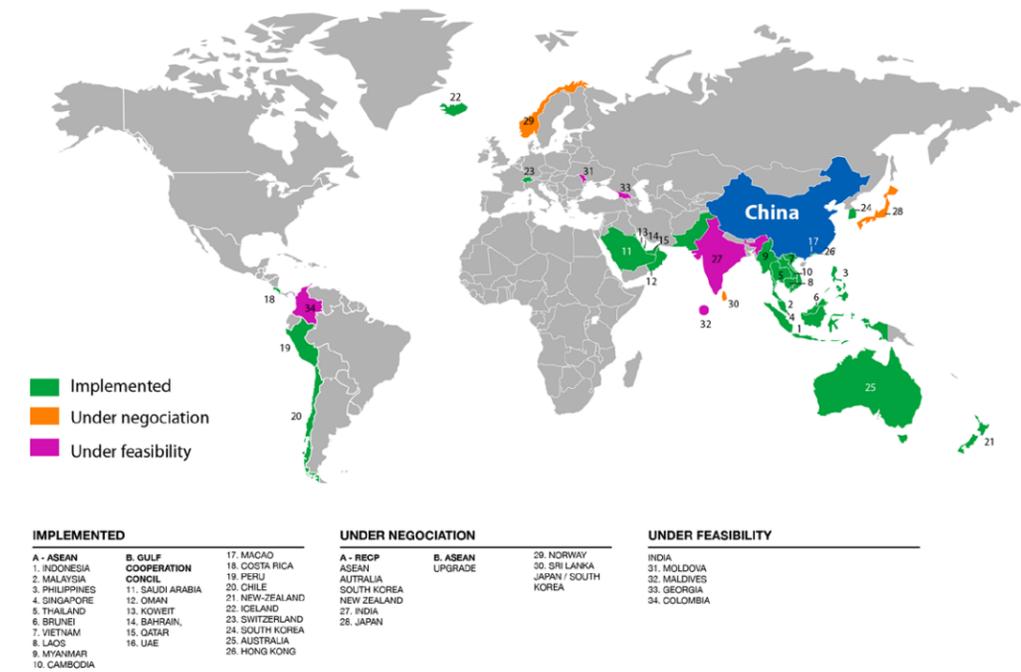
Un'ulteriore approvazione dal parte del Consiglio di Stato è necessaria quando l'investimento riguarda paesi o regioni che non hanno rapporti diplomatici formali con la Cina, che sono oggetto di sanzioni internazionali, in cui è in corso una guerra o altra sommossa o in cui l'investimento è destinato a un'industria di natura sensibile.

Se l'impresa che vuole investire opera in un settore con una propria autorità di regolamentazione, è possibile che sia necessario ottenere un'ulteriore approvazione da tale autorità.

2.5. Negoziare l'accesso al mercato

Oltre agli sforzi politici e diplomatici per acquisire lo status di economia di mercato (SEM), la Cina persegue l'ambizione di diventare un leader commerciale mondiale attuando una strategia per un ampio accordo di libero scambio (ALS).

Figura 17. Paesi che rientrano o che sono nel mirino degli accordi cinesi di libero scambio



Fonte: BARONE, B. e BENDINI, R. (2015b), p. 7

La mappa che precede mostra la strategia cinese di accordi di libero scambio. Non riguarda solo i paesi vicini ma si estende a tutto il pianeta: dall'Asia (ASEAN) al Sud America (Costa Rica, Perù, Cile), dai paesi del Golfo²⁶ all'Australia.

Svizzera e Islanda sono gli unici paesi europei ad aver siglato un accordo di libero scambio (ALS) con la Cina. Sono attualmente in corso negoziati con la Norvegia.

L'ultimo ALS è stato siglato con l'Australia (17/07/2015); è considerato un ulteriore successo nella strategia commerciale globale della Cina.

Nonostante le tensioni con Tokyo, nel 2012 sono state avviate negoziati con il Giappone e la Repubblica di Corea. Se portato a buon fine, il trattato potrebbe rappresentare un passo verso un accordo di libero scambio del nord-est asiatico, in grado di competere sia con l'UE che con la NAFTA.

²⁴ Ibid.
²⁵ La NDRC è un'agenzia che opera nell'ambito del Consiglio di Stato cinese, dotata di ampi poteri di controllo in materia di amministrazione e pianificazione sull'economia cinese. Per esempio, ha il compito di presentare un piano economico nazionale al Congresso nazionale del popolo.

²⁶ Xi Jinping ha partecipato di persona alla negoziazione di questo trattato, considerato particolarmente importante per garantire lo sviluppo della Cina attraverso l'accesso al petrolio.

CAPITOLO 3
LA STRATEGIA DI
INVESTIMENTO
INTERNAZIONALE DELL'UE

Punti chiave

- La Commissione non vede alcun problema relativamente all'impatto degli investimenti diretti all'estero sull'insieme dell'occupazione in Europa; riconosce, tuttavia, che determinati settori potrebbero risentirne.
- Il criterio per selezionare i paesi dove promuovere gli investimenti diretti esteri è semplice: l'UE deve seguire gli obiettivi dell'investitore europeo. Non esiste una logica di politica industriale.
- È necessario promuovere le convenzioni dell'OIL e incoraggiarne la ratifica.
- Il diritto interno del lavoro non deve essere compromesso per soddisfare obiettivi di concorrenza. Tuttavia, l'approccio del "miglioramento normativo" può portare l'UE a violare gli accordi ALS/IIA esistenti.
- La responsabilità sociale dell'impresa (RSI) viene considerata un'opportunità dalla Commissione, nel quadro delle negoziazioni UE-Cina, per chiedere con forza il rafforzamento impegnato. La RSI tuttavia, può anche indebolire il capitolo su "commercio e sviluppo sostenibile" se si limita esclusivamente allo scambio di buone pratiche.
- Informazioni non finanziarie: nel 2014 è stata adottata una nuova direttiva UE, che entrerà in vigore nel 2017. In futuro ci si potrà attendere una maggiore trasparenza dalle imprese cinesi ed europee.
- Partecipazione della società civile e delle parti sociali: in passato sono stati firmati buoni accordi (UE-Cariforum, UE-Corea) per garantirne la partecipazione dopo la firma dell'accordo stesso.
- Mancano ancora le nuove forme di coordinamento con tutti i livelli di partecipazione dei lavoratori (dialogo sociale – DS; comitato aziendale europeo - CAE ...). Il numero di consessi è elevato ma la qualità della partecipazione potrebbe essere migliorata grazie a un miglioramento dell'articolazione e dei canali di comunicazione.

Nella comunicazione del 2015 denominata *"Commercio per tutti: verso una politica commerciale e di investimento più responsabile"*, la Commissione tenta di rispondere alle forti proteste formulate recentemente da sindacati, cittadini e alcuni politici, in particolare sulle negoziazioni TTIP. In tale documento, la Commissione dichiara la propria intenzione di **promuovere, in tutte le negoziazioni "di accordi commerciali e di investimento, un capitolo ambizioso e innovativo in materia di sviluppo sostenibile"**.

Interessante notare come anche nei vari capitoli che affrontano la questione della catena di approvvigionamento la Commissione si occupi solo di **salute e sicurezza sul posto di lavoro come obiettivi prioritari** e, in misura minore, di condizioni dignitose di lavoro. L'elemento innovativo della comunicazione, che richiama i tre pilastri citati in precedenza, risiede nell'intenzione di **collegare gli strumenti di politica commerciale alle azioni di cooperazione e aiuto nei paesi partner, al fine di favorire il diritto del lavoro e la tutela ambientale (capitoli su sistema di preferenze generalizzate [SPG] e sviluppo sostenibile)**.

Tuttavia, **non sono previste sanzioni** in quanto ritenute controproducenti dalla Commissione. Molti autori considerano che il nuovo "capitolo su commercio e sviluppo sostenibile", senza fare previsioni su quello che sarà il suo impatto, rappresenta una vera e propria opportunità per un miglior monitoraggio da parte della società civile²⁷. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) invoca²⁸ l'inclusione di elementi aggiuntivi nei "capitoli sullo sviluppo sostenibile" in corso di negoziazione o da negoziare, come gli **investimenti socialmente responsabili**, incorporati nei Principi per gli investimenti responsabili sostenuti dalle Nazioni Unite (UNPRI).

1. DA UN APPROCCIO BILATERALE A UN APPROCCIO EUROPEO

La competenza dell'UE, e soprattutto il ruolo della Commissione in materia di commercio e investimenti relativamente alla competenza esclusiva sulla politica commerciale comune, si basa ampiamente sul trattato di Lisbona del 2007 ed è stata sviluppata dalla comunicazione **"Europa 2020: per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"** (2010).

La Comunicazione elenca numerose attività tradizionali multilaterali e anche alcune aree innovative di azione, come le iniziative di apertura commerciale per i settori del futuro (prodotti e tecnologie «verdi», prodotti e servizi high-tech) e la standardizzazione internazionale, in particolare nei settori in crescita. Lancia la formalizzazione di dialoghi strategici di alto livello con partner fondamentali per discutere questioni chiave, come accesso al mercato, quadro regolamentare, squilibri globali, energia e cambiamento climatico, accesso alle materie prime, sviluppo, istruzione e povertà globale ed evidenzia il dialogo economico di alto livello con la Cina.

Queste evoluzioni fondamentali nell'integrazione dell'UE sono la pietra angolare di una nuova politica descritta nella comunicazione dal titolo **"Verso una politica globale europea degli investimenti internazionali"**²⁹, oltre che nel regolamento che stabilisce disposizioni transitorie per gli accordi bilaterali conclusi tra Stati membri e paesi terzi in materia di investimenti.

Questa seconda comunicazione è molto più precisa sugli obiettivi comuni rispetto ai precedenti documenti istituzionali, in quanto definisce i **criteri per promuovere gli investimenti diretti esteri**³⁰ (gli investimenti di portafoglio non sono l'obiettivo principale del documento) in base a chiare affermazioni.

- Non è stato individuato un impatto negativo misurabile sull'occupazione a livello aggregato. Tuttavia, la Commissione riconosce che "mentre il bilancio aggregato è positivo, possono evidentemente prodursi effetti negativi a livello settoriale, geografico e/o individuale." La questione viene nuovamente affrontata nella valutazione di impatto sociale 2013 ripresa di seguito.
- Le differenze fra i trattati di investimento bilaterali negoziati dagli Stati membri con i paesi terzi hanno portato a condizioni di concorrenza squilibrate. Inoltre, tali trattati bilaterali si riferiscono solo agli investitori dopo «l'entrata» o lo «stabilimento». L'UE vuole migliorare le condizioni di accesso al mercato per gli investitori UE.

²⁷ What social face to the new EU trade agreements? Beyond the "soft" approach, ISE Policy brief, n°13/2015. Lore Van Den Putte, Jan Orbie, Fabienne Bossuyt, Deborah Martens, Ferdi De Ville.

²⁸ Ruolo dello sviluppo sostenibile e partecipazione della società civile nel quadro degli accordi di investimento autonomi dell'UE con paesi terzi, parere CESE 29/03/2015.

²⁹ COM(2010) 343 definitivo datato 7/7/2010.

³⁰ Gli investimenti diretti esteri comprendono qualunque investimento estero che serva a stabilire collegamenti durevoli e diretti con l'impresa a disposizione della quale viene messo il capitale necessario a realizzare un'attività economica.

- Non è ipotizzabile un modello di accordi di investimento unico e valido per tutti con i paesi terzi; devono essere infatti presi in considerazione sia elementi specifici al paese che i precedenti accordi bilaterali di investimento.
- La selezione dei paesi partner si basa su un approccio abbastanza semplicistico: “L’Unione dovrebbe muoversi nelle direzioni auspiccate dagli investitori e aprire loro la via per l’estero liberalizzando i flussi d’investimento.”
- La Commissione ricorda il bisogno di coerenza con le altre politiche. Per quanto attiene all’ambito sociale, si fa riferimento solo a lavoro dignitoso e a salute e sicurezza sul luogo di lavoro. Anche se la lista non è completa, ciò mostra una grave limitazione al potenziale del dialogo sociale della contrattazione collettiva.
- Infine, l’istituzione afferma che, in generale, l’azione esterna dell’Unione debba essere guidata da stato di diritto, diritti umani e sviluppo sostenibile. Raccomanda l’utilizzo delle linee guida dell’OCSE destinate alle imprese multinazionali, per “contribuire a equilibrare i diritti e le responsabilità degli investitori”.
- Nel testo, sorprendentemente, non c’è alcun riferimento diretto alle convenzioni dell’OIL.

2. CARATTERISTICHE PRINCIPALI DEI PUNTI IN MATERIA DI LAVORO NELL’AMBITO DELLA NEGOZIAZIONE

2.1. Norme internazionali sul lavoro

La politica dell’UE sullo sviluppo sostenibile si basa su tre pilastri in materia di norme internazionali sul lavoro. I pilastri in questione, che sono simili per le negoziazioni di accordi di libero scambio e di accordi internazionali sugli investimenti, sono i seguenti:

- le convenzioni fondamentali dell’OIL sul lavoro;³¹
- le convenzioni ratificate;
- l’avanzamento di ulteriori ratifiche.

2.2. Leggi nazionali sul lavoro

Una volta stipulato l’accordo, le parti non possono trascurare le rispettive leggi sul lavoro né i sistemi di protezione sociale. L’obiettivo è impedire una corsa al ribasso a scapito dei diritti dei lavoratori. Si tratta di una clausola sia di “antidumping” che di “non regressione”.

È importante sottolineare come la politica dell’UE volta al “miglioramento normativo” sia potenzialmente in grado di violare il pilastro delle negoziazioni in materia di commercio e investimenti, smantellando l’acquis comunitario. Questo è vero soprattutto se il processo finisce con il pregiudicare le disposizioni per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro o i provvedimenti collegati al lavoro dignitoso, i due obiettivi principali nelle negoziazioni commerciali. Se una delle parti di un accordo internazionale di libero scambio e/o di investimento non mantiene lo stesso livello di tutela giuridica, l’accordo risulterebbe violato. La valutazione dell’impatto sulla sostenibilità (VIS) rappresenterà quindi l’occasione per attirare l’attenzione sulla questione dell’incertezza giuridica nell’UE e quindi anche l’attenzione dei negoziatori esteri.

L’esempio della “clausola antidumping” dell’accordo di libero scambio UE-Canada

Articolo 4: Garantire i livelli di protezione 1. Le Parti riconoscono che non è appropriato incoraggiare il commercio o gli investimenti abbassando i livelli di tutela sanciti negli standard o nelle norme nazionali sul lavoro. 2. Le Parti non rinunciano né derogano in alcun modo, né offrono di rinunciare o di derogare in alcun modo, alle loro leggi sul lavoro, come forma di incoraggiamento per il commercio o lo stabilimento, l’acquisizione, l’espansione o il mantenimento di un investimento o di un investitore nel loro territorio. 3. Le Parti non mancheranno di applicare con efficacia le rispettive leggi sul lavoro, attraverso azioni o mancate azioni continue o ricorrenti, come forma di incoraggiamento al commercio o agli investimenti.

2.3. Responsabilità sociale delle imprese (RSI)

Si tratta del pilastro di più recente adozione. Consiste di una serie dettagliata di disposizioni sulla promozione di norme internazionali (ONU, OIL, OCSE) a livello aziendale.

Numerosi accordi di libero scambio fanno riferimento alla RSI nei rispettivi “capitoli sullo sviluppo sostenibile” ma con diverse formulazioni. La Commissione può spingere per la “pratica di Singapore” (cfr. riquadro specifico), anche se può essere difficile da realizzare perché la Cina potrebbe non accettare alcun riferimento alle linee guida OCSE destinate alle imprese multinazionali (cfr. in precedenza). Inoltre, le relazioni industriali fra le “parti sociali” a Singapore e quelle in Cina hanno poco in comune.

In merito alla RSI, la Commissione europea sta preparando una nuova comunicazione per la metà del 2016. La precedente comunicazione del 2011 risulta, oggi, parzialmente superata in quanto adottata sulla scia della crisi economica e finanziaria e anche perché il contesto legislativo muterà in meglio con l’adozione della direttiva del 2014³² sulle dichiarazioni di carattere non finanziario (talune imprese di grandi dimensioni sono tenute a elaborare una dichiarazione di carattere non finanziario contenente almeno le informazioni sociali e ambientali, attinenti al personale, al rispetto dei diritti umani e alla lotta contro la corruzione attiva e passiva). La direttiva sarà recepita nelle legislazioni nazionali dell’UE entro il 6 dicembre 2016 e riguarderà circa 6.000 aziende con più di 500 dipendenti, cui sono aggiunte le relative catene di approvvigionamento, operanti sia all’interno che all’esterno dell’UE, e anche, indirettamente, le imprese cinesi che detengono attività in Europa in tali aziende.

Nel 2009 un rapporto UNCTAD sugli investimenti esteri ha sollevato la questione dell’elaborazione di linee guida in materia di contributo delle imprese allo sviluppo economico. Il rapporto sottolinea che “la questione acquista grande importanza in considerazione del sempre maggior ricorso ai partenariati pubblico-privato come strumento per attivare e investire in grandi progetti nei paesi in via di sviluppo. In un simile scenario, l’investitore estero sarebbe direttamente coinvolto nella fornitura di infrastrutture e servizi pubblici”.

Un’altra questione interessante, in tale contesto, è se inserire, nelle future negoziazioni di accordi internazionali sugli investimenti (IIA), un riferimento agli strumenti internazionali esistenti in materia di responsabilità degli investitori. Secondo l’UNCTAD “sono continue le richieste di fissare obblighi vincolanti, all’interno degli IIA, a carico degli investitori esteri. Si tratterebbe di una grossa sfida, non di meno perché le linee guida volontarie [...] sono formulate in modo troppo vago per poterle rendere utilizzabili come strumento giuridicamente vincolante. Inoltre, l’imposizione di obblighi internazionali a carico degli investitori può essere considerata dagli stati ospitanti non in linea con una politica di promozione dei flussi di investimento. Per esempio, il requisito di un contributo allo sviluppo potrebbe pregiudicare gli sforzi compiuti da uno stato ospitante per attirare investimenti esteri tramite incentivi fiscali.” Gli incentivi sono considerati talvolta come uno svantaggio concorrenziale per i paesi in via di sviluppo, soprattutto all’interno della stessa area geografica.

³¹ Convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, 1948 (n. 87), Convenzione sul diritto di organizzazione sindacale e di contrattazione collettiva, 1949 (n. 98), Convenzione sul lavoro forzato, 1930 (n. 29), Convenzione sull’abolizione del lavoro forzato, 1957 (n. 105), Convenzione sull’età minima, 1973 (n. 138), Convenzione sulle peggiori forme di lavoro minorile, 1999 (n. 182), Convenzione sull’uguaglianza di retribuzione, 1951, (n. 100), Convenzione sulla discriminazione (impiego e occupazione), 1958 (n. 111).

³² DIRETTIVA 2014/95/UE del 22 ottobre 2014 recante modifica della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni.

L'approccio cinese alla RSI³³

In un contesto di crescenti timori internazionali sulle condizioni sociali e ambientali di crescita della Cina, Pechino ha progressivamente introdotto la RSI nel suo dibattito politico.

L'approccio della Cina in materia di RSI, tuttavia, differisce radicalmente dagli approcci europei e internazionali. In primo luogo, il concetto stesso di parti interessate è totalmente assente dalla definizione cinese di RSI. Di fatto la politica in materie di RSI è solo guidata dal governo.

In secondo luogo, la tutela dei diritti umani è esclusa dalle disposizioni cinesi in materia di RSI.

Tuttavia:

- dal 2005, Pechino ha introdotto una serie di linee guida sulla RSI che comprendono, per esempio, società quotate nelle borse di Shenzhen e Shanghai che sono obbligate a pubblicare un rapporto sulla RSI;
- le imprese pubbliche sono invitate a pubblicare un rapporto RSI;
- negli ultimi dieci anni, l'associazione nazionale cinese delle imprese operanti nel settore tessile/abbigliamento (CNTAC, federazione nazionale del settore) è stata autorizzata a lanciare norme RSI per il settore tessile (standard CSC 9000T, versione cinese della norma ISO14001).

Le autorità cinesi non considerano la RSI un percorso volontario. Le aziende che non applicano le regole in materia di RSI possono finire in una lista nera e subire restrizioni nell'accesso al credito bancari o vedersi negare l'ingresso nel mercato borsistico.

Il dibattito sul valore aggiunto della RSI negli strumenti internazionali si è ripresentato varie volte negli ultimi 15 anni. Le linee guida OCSE vi hanno svolto un ruolo importante; la loro revisione (2011) ne ha rafforzato l'utilizzo e l'impatto sull'atteggiamento dei governi nei confronti delle società multinazionali.

Il contributo dei partenariati transatlantici per il commercio e gli investimenti (TTIP)

Le attuali negoziazioni fra l'UE e gli USA sono sotto esame. Grazie, in larga misura, al movimento sindacale, la Commissione europea ha notevolmente rafforzato le sue proposte relative al capitolo sullo "sviluppo sostenibile" rese pubbliche il 6 novembre 2015. Gli aspetti legati al lavoro sono elencati in dettaglio, comprese le questioni in materia di retribuzioni e orari di lavoro "al fine di garantire un salario minimo vitale", oltre al diritto di aderire a un sindacato e di negoziare contratti collettivi.

Tuttavia, le proposte sulla RSI (articolo 20 - Responsabilità sociale delle imprese e comportamento responsabile delle imprese) potrebbero annacquare l'intero capitolo sullo sviluppo sostenibile, in quanto elaborate con una mentalità piuttosto anacronistica. Il testo insiste sull'approccio volontario alla RSI. La Commissione sembra dimenticare che i governi sono giuridicamente responsabili dell'effettiva attuazione dei principali strumenti di RSI, come le linee guida OCSE e la dichiarazione tripartita dell'OIL, e che essi devono definire gli appositi strumenti per garantire tale attuazione. La Commissione potrebbe mostrare un po' più di immaginazione, facendo riferimento a concetti più recenti come il "dovere di diligenza"³⁴ che fa gravare sulle imprese l'onere di provare che esse, prima di svolgere la loro attività, hanno adottato un approccio integrale e proattivo per evitare il cosiddetto rischio di "effetti negativi" per la società (cfr. di seguito).

Il testo non rammenta alle imprese multinazionali i loro obblighi di rispettare la legge ma anticipa semplicemente l'eventuale sostegno (probabilmente finanziario) alle imprese multinazionali per azioni a favore di attività responsabili. Infine, per rafforzare la RSI, le proposte della Commissione si basano solo su promozione, scambio di informazioni e buone pratiche.

Le linee guida cinesi sul "dovere di diligenza" per le catene responsabili di approvvigionamento minerario

A dicembre 2015, la Camera di commercio cinese degli importatori ed esportatori di metalli, minerali e prodotti chimici (CCCMC) ha adottato linee guida rivolte a tutte le aziende cinesi del settore per "osservare l'attuazione dei principi guida dell'ONU su imprese e diritti umani per tutto il ciclo di vita del progetto minerario", intendendo così l'intera catena di approvvigionamento. La CCCMC ha collaborato strettamente con l'OCSE per l'elaborazione di tali linee guida, che hanno definito un processo volto a evitare: a) il rischio di alimentare conflitti e gravi abusi dei diritti umani; e b) comportamenti gravemente scorretti in materia ambientale, sociale ed etica. Le linee guida riguardano la sicurezza dei lavoratori, nonché quella di attrezzature e impianti. Le linee guida prevedono anche che siano informate e coinvolte le parti interessate, tra cui ONG e comunità locali (benché non menzionati, i sindacati, in linea di principio, non sono esclusi in quanto la lista non è esaustiva).

2.4. Partecipazione della società civile e delle parti sociali

Sulla base di alcuni accordi di libero scambio, il processo partecipativo può essere descritto come composto da due piattaforme collegate tra di loro: un gruppo consultivo nazionale per ciascuna parte dell'accordo, che include parti sociali e organizzazioni per la tutela dell'ambiente; e un "dialogo della società civile o comitato consultivo", a carattere transnazionale, che si incontra ogni anno, operante nell'ambito del Comitato per il commercio e lo sviluppo sostenibile composto da entrambe le parti firmatarie dell'accordo.

Secondo il professor Lorand Bartels³⁵, "il più consolidato dei gruppi di rappresentanza della società civile il comitato consultivo UE-Cariforum, che ha lo status di organo dell'accordo e accesso diretto al Consiglio congiunto per presentargli le proprie raccomandazioni, a seguito di consultazione o di propria iniziativa. Il comitato consultivo, inoltre, riceve le relazioni dei comitati di esperti, incaricati di dirimere le controversie sull'attuazione degli obblighi riguardanti lavoro e ambiente.³⁶ Il comitato consultivo ha il compito di promuovere il dialogo e la cooperazione 'comprende[nte] tutti gli aspetti economici, sociali e ambientali delle relazioni [fra le parti], qualora insorgano nel quadro di attuazione del presente accordo.³⁷".

L'autore sottolinea anche la somiglianza con l'accordo di libero scambio UE-Corea, benché tale accordo non autorizzi il gruppo consultivo a discutere l'attuazione in generale ma solo il capitolo sullo "sviluppo sostenibile". Tuttavia, in base a questo accordo, il gruppo consultivo nazionale UE ha esortato l'ex commissario Karel de Gucht ad avviare consultazioni con i governi, che hanno deciso di dare la precedenza all'organo consultivo transnazionale.

Anche il CESE³⁸ ritiene fondamentale che tutte le negoziazioni e i conseguenti accordi su commercio e investimenti, includano un meccanismo di monitoraggio che coinvolga società civile e parti sociali, come unico modo per garantire il rispetto degli impegni e il controllo dei rischi e delle opportunità, a livello di sviluppo sostenibile, che scaturiscono dall'apertura del commercio. Secondo il CESE, che ritiene necessario trovare un nuovo meccanismo, "l'estensione della tavola rotonda UE-Cina, in cui sono equamente rappresentati il CESE e il Consiglio economico e sociale cinese, o un altro meccanismo di dialogo fatto su misura per le circostanze sociali specifiche al paese, rappresenterebbero la migliore via da seguire". Infine, il CESE fa riferimento al dialogo sociale UE che è stato istituzionalizzato.

In Europa, il dialogo sociale a livello nazionale e transfrontaliero è ben strutturato (livello intersettoriale, settoriale o subsettoriale e aziendale), anche se scarsamente articolato. Oltre alle negoziazioni tematiche della CES e dei suoi interlocutori BusinessEurope/CEEP/UEAPME, esistono 66 comitati settoriali di dialogo sociale europeo e 1.048 comitati aziendali europei attivi, o organi simili. Le questioni in materia di commercio e investimenti relative alle loro conseguenze sociali sono purtroppo considerate troppo raramente, se non in circostanze eccezionali. Così è stato per la tragedia di Rana Plaza in Bangladesh (1.127 morti). In quella occasione, molti CAE, come quelli di Carrefour, H&M e altri consessi europei di dialogo sociale settoriale, soprattutto nel tessile e nel commercio, hanno mostrato capacità di reazione discutendo o adottando decisioni sulla prevenzione dei rischi lungo tutto la catena di approvvigionamento.

³³ Il riquadro si basa sui lavori di Morice-Morand (2013).

³⁴ Le linee guida OCSE destinate alle imprese multinazionali definiscono il dovere di diligenza come "il processo che, in quanto parte integrante dei sistemi decisionali e di gestione del rischio, permette alle imprese di identificare, prevenire e mitigare il proprio impatto negativo, effettivo e potenziale e di rendere conto del modo in cui affrontano il problema."

³⁵ "The role of civil society in monitoring free trade agreements", senza data.

³⁶ Articoli 189(6) e 195(6) dell'accordo UE-Cariforum.

³⁷ Articolo 232(1) dell'accordo UE-Cariforum.

³⁸ "Valutazioni dell'impatto sulla sostenibilità (VIS) e politica commerciale UE", parere CESE, 05/05/2011.

Parallelamente, la **Camera di commercio europea** di Pechino ha creato, nel 2005, un forum RSI, cui sono associate oltre 200 aziende, che coprono un'ampia gamma di attività commerciali operanti nei settori marketing e comunicazioni, produzione, branding, pubbliche relazioni, relazioni comunitarie, conformità e governance d'impresa, risorse umane, ambiente, salute e sicurezza. Il forum promuove anche comunicazioni e collaborazione RSI fra i membri della camera di commercio europea e le agenzie governative o le organizzazioni professionali cinesi. La camera di commercio europea è una organizzazione con una struttura chiave di 43 gruppi di lavoro e consessi che rappresentano le imprese europee in Cina. Questa organizzazione punta a coinvolgere la società civile locale tramite le ONG.

Inoltre, secondo l'osservatorio europeo sui partenariati strategici, **UE e Cina hanno creato 51 dialoghi settoriali** (non tutti si incontrano regolarmente, come la task force "Sostenibilità" le cui attività sono bloccate dal 2009).

Infine, l'ONU comprende molti livelli di dialogo e competenza, a livello centrale (Global Compact, Comitato diritti umani) e le sue organizzazioni (OIL, FAO, OMS...).

In conclusione, il numero di consessi, sia di dibattito che di tipo decisionale, è grande. Se le autorità UE decidessero di adottare un approccio più sistematico, considerando che i paesi non democratici potrebbero non essere facili controparti nella negoziazione per condividere un simile approccio, la partecipazione della società civile e delle parti sociali potrebbe svilupparsi notevolmente in **termini qualitativi**, attraverso un miglioramento dell'articolazione e dei canali di comunicazione.

Autori, esperti e osservatori non sanno dire, oggi, se gli accordi sul commercio e gli investimenti siano un fattore di cambiamento delle condizioni di lavoro e di occupazione ma il "capitolo su commercio e sviluppo sostenibile" potrebbe sicuramente diventare un elemento di impulso per aumentare la democrazia e il controllo esercitato dalla società civile.

L'accordo di libero scambio UE-Singapore come nuovo riferimento dell'UE nelle negoziazioni con i paesi in via di sviluppo: capitolo 13 su commercio e sviluppo sostenibile

Art. 13.11 (4): accordo UE-Singapore

"Nel promuovere il commercio e gli investimenti, le parti devono impegnarsi particolarmente a promuovere le pratiche di responsabilità sociale delle imprese, che saranno adottate su base volontaria. Al riguardo, ciascuna Parte farà riferimento a pertinenti linee guida, standard o principi accettati a livello internazionale, che la Parte stessa ha accettato o cui ha aderito, come le linee guida dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico destinate alle imprese multinazionali, il Global Compact delle Nazioni Unite, e la Dichiarazione tripartita OIL di principi concernenti le imprese multinazionali e la politica sociale. Le Parti si impegnano a scambiare informazioni e a cooperare per promuovere la responsabilità sociale delle imprese".

L'assenza di parti sociali indipendenti è un problema cruciale nella negoziazione con la Cina, mentre i negoziatori UE-Canada hanno potuto concordare che "le Parti riconoscono l'importanza del dialogo sociale in materia di occupazione fra lavoratori e datori di lavoro, e le rispettive organizzazioni, e governi, e si impegnano a promuovere tale dialogo all'interno dei loro territori" (capitolo su commercio e lavoro).

La Commissione, con il sostegno della CESE, può spingere per il riconoscimento delle linee guida OCSE destinate alle imprese multinazionali come norma di riferimento per l'attuazione del futuro accordo UE riguardante lo sviluppo sostenibile. La Cina non è membro OCSE ma ha facoltà di siglare la "Dichiarazione e le decisioni OCSE su investimenti internazionali e imprese multinazionali" che include tali linee guida.

Il paese accetterebbe questo riferimento riconosciuto a livello internazionale? In tal caso, comporterebbe la creazione di un punto di contatto nazionale a Pechino: sarebbe aperto alla società civile e alle "parti sociali"? Sembra piuttosto difficile, visto che le parti sociali sono ancora prive di autonomia in Cina. Inoltre, il punto di contatto nazionale cinese sarebbe sotto pressione per collaborare con gli altri punti di contatto e il segretariato OCSE, oltre al BIAC (Comitato consultivo economico e industriale presso l'OCSE) e al TUAC (Comitato consultivo sindacale presso l'OCSE). Per maggiori informazioni, cfr. il capitolo relativo alla RSI riguardante la cooperazione sulle linee guida OCSE sulla catena di approvvigionamento minerario. La creazione di un punto di contatto europeo potrebbe aprire una nuova finestra di cooperazione transnazionale?

Le imprese cinesi fornirebbero informazioni accurate ai punti di contatto nazionali europei? Le imprese europee fornirebbero, a loro volta, informazioni accurate a un punto di contatto nazionale cinese? Le denunce presentate nei paesi UE contro le aziende cinesi sarebbero de localizzate in Cina?

La RSI e le linee guida OCSE possono essere utilizzate come modo per aggirare parzialmente le conseguenze dell'assenza di dialogo sociale in Cina o come punto di partenza per espandere la cultura del dialogo sociale come in altri paesi in cui giustizia e democrazia faticano ad affermarsi.

CAPITOLO 4
LA NEGOZIAZIONE DEL
TRATTATO UE-CINA SUGLI
INVESTIMENTI

Punti chiave

- UE e Cina hanno contatti regolari dal 1985. Il loro lavoro congiunto si basa su tre pilastri: il dialogo strategico di alto livello per le questioni di sicurezza, il dialogo di alto livello tra i popoli per l'istruzione, la cultura e la gioventù e, infine, il dialogo economico e commerciale di alto livello.
- La Commissione europea e il governo cinese hanno anche firmato un memorandum d'intesa sulla piattaforma di connessione UE-Cina per promuovere la cooperazione in aree quali infrastrutture, attrezzature, tecnologie e standard.
- L'agenda strategica UE-Cina per la cooperazione contempla un capitolo "progresso sociale", che elenca molte tematiche fra cui sicurezza sociale, occupazione, salute e sicurezza sul lavoro e lavoro dignitoso. Non sono programmate, tuttavia, azioni concrete.
- La negoziazione di un accordo di investimento è iniziata nel 2013, e può durare fino a una decina d'anni. L'obiettivo è sostituire i 26 trattati bilaterali di investimento siglati in passato dagli Stati membri UE e la Cina per facilitare i flussi di investimento. I TBI già esistenti non soddisfano i criteri fondamentali: assenza di clausole di non regressione contro l'attenuazione delle norme mirata ad attirare gli IDE, mancato riferimento a norme riconosciute a livello internazionale sulla RSI, nessuna disposizione riguardante le questioni in materia di imprese pubbliche, sovvenzioni e obblighi contrattuali, segnatamente in materia di trasferimenti forzati di tecnologia.
- Una valutazione dell'impatto sulla sostenibilità, strumento specifico settoriale, sta per essere lanciato dalla Commissione durante il processo di negoziazione. I modelli di simulazione matematica utilizzati possono essere messi in discussione per quanto riguarda la coesione sociale e ambientale. Per migliorare la loro influenza sul processo, la partecipazione delle parti interessate potrebbe essere rafforzata da un accesso a valutazioni iniziali, continue e successive.
- La negoziazione sugli investimenti potrebbe diventare ostaggio del dibattito sullo status di economia di mercato della Cina; status che potrebbe causare la perdita di moltissimi posti di lavoro in Europa.
- La negoziazione includerà la questione della risoluzione delle controversie investitore-stato (ISDS). La Cina ha sempre appoggiato l'approccio ISDS.

1. PARTENARIATO STRATEGICO UE-CINA

Il partenariato strategico UE-Cina, che è stato sviluppato sulla base dell'accordo commerciale e di cooperazione UE-Cina del 1985, è cresciuto sino a includere gli affari esteri, le questioni di sicurezza e le sfide internazionali come il cambiamento climatico e la governance dell'economia globale.

Il 17° vertice UE-Cina si è tenuto il 29 giugno 2015. Questi vertici bilaterali hanno, in genere, cadenza annuale.

Tre "pilastri" di alto livello alimentano il vertice e impartiscono le linee guida generali ai leader.

- Dialogo strategico di alto livello; la portata del dialogo politico UE-Cina si è gradualmente estesa, contemplando questioni che vanno dalla non proliferazione alla sicurezza, dal riscaldamento globale alla lotta contro la migrazione illegale, fino al traffico di essere umani. I leader cinesi ed europei sono concordi sulle grandi possibilità di espandere ulteriormente questo dialogo, e nel 2010 è stato istituito un nuovo dialogo di alto livello per le questioni strategiche e la politica estera fra l'Alto rappresentante UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza/Vicepresidente della Commissione e la controparte nel Consiglio di Stato cinese.
- Dialogo di alto livello fra i popoli: nell'ultimo decennio, l'UE e la Cina hanno collaborato strettamente in materia di istruzione e formazione, cultura, multilinguismo e gioventù. La collaborazione consisteva in regolari dialoghi programmatici a livello di governi, oltre che in risultati concreti in termini di eventi e progetti congiunti. Dal 2012, tutte queste attività sono state integrate nel quadro del Dialogo di alto livello fra i popoli UE-Cina (HPPD), il terzo pilastro delle relazioni UE-Cina, a complemento degli altri due pilastri. L'HPPD è il meccanismo generale che supporta tutte le iniziative congiunte nell'ambito degli scambi fra i popoli. Iniziative che scaturiscono dalle conclusioni dei dialoghi fra i leader e dalle riunioni di alti funzionari in cui vengono fissati gli obiettivi a lungo termine, scambiate le migliori pratiche ed esplorate aree di collaborazione futura. L'HPPD deve contribuire a costruire una fiducia reciproca e a consolidare l'intesa interculturale fra UE e Cina.
- **Dialogo economico e commerciale di alto livello:** all'ultima riunione del 28 settembre 2015 il vicepremier Ma Kai ha informato Jyrki Katainen, il Vicepresidente della Commissione, che la **Cina contribuirà al piano di investimenti per l'Europa, del valore di 315 miliardi di euro, della Commissione**. La Cina è il primo paese non comunitario ad annunciare il proprio contributo al Piano.

Oltre a questo annuncio, le due parti hanno deciso di istituire un **gruppo di lavoro congiunto** per aumentare la cooperazione fra UE e Cina su tutti gli aspetti legati agli investimenti. Il gruppo di lavoro includerà esperti dal Fondo per la via della seta e dalla Banca europea per gli investimenti (BEI). Al vertice di Pechino era rappresentata anche la BEI, partner strategico della Commissione nel piano di investimenti.

La Commissione europea e il governo cinese hanno firmato anche un memorandum d'intesa sulla **piattaforma di connessione UE-Cina** per migliorare le sinergie fra l'iniziativa cinese «Una cintura, una via» e le iniziative di connessione dell'UE, come la politica in materia di rete transeuropea dei trasporti. La piattaforma promuoverà la collaborazione in settori quali infrastrutture, attrezzature, tecnologie e standard. Si prevede di creare molteplici opportunità commerciali e di promuovere occupazione, crescita e sviluppo da entrambe le parti, e questo avverrà in collaborazione con la BEI.

Infine, l'UE ha incoraggiato una maggiore collaborazione fra la Cina e la **Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS)**, compresa l'ipotesi di una possibile adesione della Cina alla BERS in conformità alle regole di quest'ultima.

Questi tre pilastri sono sostenuti da oltre 60 dialoghi regolari fra alti funzionari, su importanti tematiche tecniche e di politica estera come la politica industriale, l'istruzione, le dogane, l'energia nucleare e la tutela dei consumatori.

Agenda strategica UE-Cina per la cooperazione: progresso sociale

Le due parti si impegnano a:

- *“rafforzare il dialogo sulle politiche sociali, promuovere sicurezza sociale e coesione sociale, occupazione piena e di qualità, salute e sicurezza sul luogo di lavoro, impieghi dignitosi, in modo da affrontare numerose sfide come l’occupazione giovanile, lo stato previdenziale, l’assistenza sociale, l’invecchiamento demografico, nonché i flussi di migrazione e la mobilità transnazionale;*
- *attuare congiuntamente il progetto UE-Cina di riforma della protezione sociale e il progetto UE-Cina per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro nelle industrie ad alto rischio e fare un uso migliore degli esistenti meccanismi di dialogo;*
- *migliorare la cooperazione con l’Organizzazione mondiale del lavoro, al fine di promuovere ulteriormente l’agenda per il lavoro dignitoso;*
- *espandere il dialogo e gli scambi nel campo della salute, anche attraverso la collaborazione con l’Organizzazione mondiale della sanità, soprattutto in materia di resistenza antimicrobica, sanità elettronica, prevenzione del cancro, dialogo normativo sui prodotti farmaceutici, al fine di garantire la salute e la sicurezza dei cittadini;*
- *espandere il dialogo e lo scambio riguardanti i diritti delle persone con disabilità secondo la convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD) al fine di migliorare l’inclusione, combattere la discriminazione ed eliminare le barriere.”*

2. LA NEGOZIAZIONE DELL’ACCORDO INTERNAZIONALE SUGLI INVESTIMENTI

Le negoziazioni sono iniziate nel 2013 e contemplano ufficialmente la protezione degli investimenti, l’accesso al mercato e altri elementi per agevolare ulteriormente gli investimenti. Sette tornate si sono succedute dall’avvio delle negoziazioni e un altro paio avrebbero dovuto tenersi entro la fine del 2015. Entro l’inizio del 2016 al più tardi, una prima proposta sarà presente sul tavolo negoziale benché, all’inizio, il documento sarà probabilmente più un memorandum di intesa fra le parti.

Il testo sarà composto di tre colonne: il punto di vista dell’Europa, quello della Cina e la posizione comune. I negoziatori delle due parti stanno verificando che lingua e concetti siano definiti in modo simile, al fine di evitare malintesi e tranelli. Tuttavia, alcuni primi elementi possono anche essere oggetto di un rapido accordo. Secondo i funzionari della DG Commercio, la negoziazione durerà almeno due-tre anni (nella migliore delle ipotesi) a un massimo di dieci. I negoziatori puntano a redigere un documento di 20 pagine, molto più breve dei normali accordi commerciali, che possono anche superare le 1.000 pagine. Al momento, contrariamente agli accordi commerciali, e nonostante il fatto che i governi (locali) cinesi rifiutino di liberalizzare determinati settori a forte intensità di capitali, non vi è alcuna lista di settori prioritari per i negoziatori dell’UE.

In precedenza, è stato svolto un approfondito lavoro di preparazione. Si sono tenute quattro “riunioni tecniche” fra esperti di commercio oltre ai molteplici incontri interistituzionali UE e sei mesi di negoziazioni fra i rappresentanti nazionali UE e i rappresentanti della istituzioni dell’Unione. Inoltre, tre riunioni di alto livello fra Cina e UE hanno contribuito a individuare l’ambito negoziale.

2.1. Struttura di un accordo internazionale sugli investimenti

Senza anticipare la forma dell’accordo UE-Cina, quelle che seguono sono alcune delle tematiche generalmente contemplate in questi tipi di accordo.

- Non discriminazione: principi generali trattamento giusto ed equo/parità di trattamento fra paesi e rappresentanti (cfr. comunicazione della Commissione “Verso una politica globale europea degli investimenti internazionali” per maggiori dettagli).
- Protezione totale e sicurezza degli investitori (*compreso l’utile sugli investimenti*).
- Una risoluzione delle controversie investitore-Stato che può essere invocata riguardo a tutte le disposizioni dell’accordo (*una volta esaurite le procedure nazionali*).
- Un possibile nuovo elemento sviluppato di recente negli accordi di libero scambio: un capitolo sullo sviluppo sostenibile.

2.2. Valutazione delle negoziazioni

Al Comitato congiunto UE-Cina del 7 ottobre 2015 (che fa parte di un dialogo annuale a livello ministeriale basato sull’Accordo di cooperazione economica e commerciale del 1985 fra la Comunità economica europea e la Cina) incaricato di valutare lo sviluppo delle negoziazioni, il commissario Malmström ha sottolineato *“l’importanza di rafforzare lo stato di diritto e il sistema giudiziario indipendente, permettendo agli avvocati di operare in modo libero e indipendente, sostenendo il lavoro di cittadini e imprese straniere.”*

Riferendosi all’importanza della **società digitale** per le aziende operanti in Cina, la Malmström ha chiesto alla controparte cinese *“di contribuire a rendere Internet veicolo di libertà di espressione e libero scambio. Stiamo facendo chiarezza per quanto riguarda la portata del nostro futuro accordo”. Ha poi aggiunto. “Occorre, tuttavia, ancora un maggiore impegno per superare tutti gli ostacoli in materia di investimenti fra UE e Cina, nonché per garantire un ambiente regolamentare corretto, aperto e trasparente per gli investitori di entrambe le parti.”*

Secondo i funzionari della DG Commercio, il futuro accordo non è un accordo “specifico”. Benché la Cina non sia un partner commerciale come qualsiasi altro, la Commissione non adatta le sue politiche, né il suo processo negoziale, a questo particolare paese. Tuttavia, il futuro accordo sarà un “accordo autonomo” sulla falsariga di quello siglato di recente con Singapore, tranne per il fatto di essere limitato agli investimenti. Benché la Cina stia spingendo apertamente per un accordo di libero scambio, l’UE non è, al momento, favorevole a questa soluzione.

2.3. Valutazioni di impatto

In totale, saranno elaborate tre valutazioni di impatto riguardo al possibile accordo fra UE e Cina, come illustrato di seguito. Tuttavia, la Commissione potrebbe redigere una “analisi delle conseguenze”, prima che l’accordo venga siglato e successivamente presentato al Consiglio europeo e al Parlamento³⁹.

Nel 2008, la Commissione ha richiesto una **Valutazione dell’impatto sulla sostenibilità commerciale delle negoziazioni per un accordo di partenariato e cooperazione fra UE e Cina**. Il rapporto, elaborato da esperti indipendenti, affermava che *“mentre il vantaggio comparativo delle economie più avanzate d’Europa è ben assortito con il progressivo affermarsi dell’economia cinese, altri Stati membri, segnatamente quelli d’Europa centrale e meridionale, si trovano in una posizione relativamente svantaggiata e corrono un rischio maggiore di andare incontro a una delocalizzazione dei posti di lavoro, conseguenza delle importazioni a basso costo dalla Cina.”* Un’affermazione non trascurata dalla Commissione nel suo documento di posizione l’anno successivo.

Nel 2013, la Commissione europea ha condotto una **valutazione dell’impatto per sostenere la raccomandazione al Consiglio di adottare una decisione per aprire negoziazioni fra Cina e UE ai fini di un accordo di investimento**. Il documento non prevede importanti conseguenze negative derivanti da un accordo di investimento fra Cina e UE per quanto attiene alle tendenze dell’occupazione in Europa.

³⁹ *“Alla conclusione dei negoziati, e prima della firma, prepareremo per il Parlamento e per il Consiglio un’analisi delle conseguenze degli accordi proposti per l’UE. Infine, per contribuire a vigilare sugli impatti degli accordi commerciali UE esistenti, effettueremo una valutazione ex post su base più sistematica.”* Commercio, crescita e affari mondiali La politica commerciale quale componente essenziale della strategia 2020 dell’UE, COM/2010/0612 def.

Il documento mostra che ogni Stato membro UE (tranne l'Irlanda) ha già negoziato con la Cina per assicurarsi flussi di investimento.

Esaminando le negoziazioni degli Stati membri con la Cina, le tendenze possono essere divise in due momenti:

- **TBI prima del 1998:** gli accordi siglati prima del 1998 non includono le importanti disposizioni a garanzia della tutela sostanziale e procedurale degli investimenti esteri, oppure contengono grosse riserve. Questi **11 TBI** hanno standard inferiori di protezione rispetto ai TBI di "nuova" generazione. Gli 11 Stati membri, quindi, sarebbero quelli a beneficiare maggiormente di standard elevati e uniformi di protezione.
- **TBI dopo il 1998:** gli accordi firmati dopo il 1998 hanno beneficiato della politica di internazionalizzazione ("going out" policy) della Cina, e prevedono disposizioni più rigide in materia di protezione degli investimenti. Questi **14 TBI** contengono, in genere, tutte le disposizioni standard presenti nella recente pratica di negoziazione dei TBI.

Accordi che, tuttavia, non risultano uniformi.

Cosa manca nei TBI? Secondo il documento di lavoro della Commissione riguardo al rapporto di valutazione dell'impatto nelle relazioni di investimento (2013):

- nessun TBI in vigore fra uno Stato membro e la Cina include un clausola che impedisca ai firmatari dell'accordo di attirare gli IDE tramite un abbassamento delle norme nazionali (leggi in materia di ambiente, lavoro). Ciò non è previsto, al momento, in alcun TBI fra uno SM e la Cina.
- nessun TBI in vigore include un riferimento alla questione della responsabilità sociale delle imprese o alle *Linee guida OCSE destinate alle imprese multinazionali (la Cina non è membro OCSE e non intende rispettarne volontariamente i codici).*
- nessun TBI in vigore include disposizioni complete riguardanti le questioni in materia di imprese pubbliche, sussidi e requisiti di prestazione tra cui il trasferimento forzato di tecnologia. *(Una tematica che riguarda anche gli appalti pubblici).*

Nel 2016, la Commissione europea lancerà la **valutazione dell'impatto sulla sostenibilità** del potenziale accordo. Si tratta di uno **strumento specifico settoriale** a sostegno delle negoziazioni commerciali, che fornisce alla Commissione un'analisi approfondita delle potenziali conseguenze in termini economici, sociali, ambientali, oltre che in materia di diritti umani sulle negoziazioni commerciali in corso, e permette alle parti interessate, sia nell'UE che nei paesi partner, di condividere le loro opinioni con i negoziatori. In Europa, le consultazioni pubbliche generali vengono spesso criticate dai sindacati che svolgono un ruolo particolare come parti sociali. Nel caso della Cina, resta da vedere quali saranno le parti interessate coinvolte e quale livello di indipendenza dal governo potrà essere raggiunto.

Per garantire che il sistema sia in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile, la CESE raccomanda, per esempio, che le valutazioni dell'impatto sulla sostenibilità:

- facciano parte di una valutazione ex ante, in itinere ed ex post;
- siano coordinate con le valutazioni dell'impatto preliminare eseguite prima del mandato di negoziazione e condotte in tempo utile;
- considerino prioritaria la rilevazione dei rischi sociali e ambientali;
- pongano l'accento su una valutazione più specifica e dettagliata, basata sui settori o sui nuclei familiari.

Nel suo parere, la CESE indica la metodologia approvata dalla Commissione riguardo all'analisi e agli scenari: nelle valutazioni dell'impatto sulla sostenibilità (VIS), l'uso diffuso di modelli di simulazione matematica, come i modelli di equilibrio generale calcolabile elaborati per valutare l'efficacia anziché l'impatto sociale e ambientale delle politiche macroeconomiche, tende a conferire un peso rilevante alle valutazioni economiche. Secondo la CESE, *"i risultati della modellizzazione presentati nei VIS sono spesso intuitivi, senza un reale valore informativo per i negoziatori o le parti interessate, in quanto non offrono impatti sufficientemente mirati o significativi. Data la mancanza, o la penuria, di statistiche affidabili nel settore informale, la VIS non tiene abbastanza conto del possibile impatto [sui settori]."* Ciò è applicabile anche alla valutazione di impatto 2013, che, dal futuro accordo, non prevede alcuna conseguenza rilevante sulle tendenze dell'occupazione.

Queste valutazioni vengono condotte durante le negoziazioni perché, in alcuni casi, possono durare quasi un decennio. Una valutazione preliminare, pertanto, risulterebbe ben presto superata. Un rapporto di valutazione dell'impatto sulla sostenibilità può anche influenzare i negoziatori, soprattutto se le parti interessate mobilitano le rispettive organizzazioni. Ciò dipende, in larga misura, dal livello di trasparenza, spesso scarso o inesistente, fornito dalle parti nella negoziazione.

2.4. ISDS e diritto di regolamentare

L'UE sta negoziando un accordo di investimento con la Cina, che includerà un capitolo sulle risoluzione delle controversie e investitori e stati: stato di avanzamento.

Meccanismo di risoluzione delle controversie investitore-Stato

Le politiche europee sono elaborate per favorire il contributo degli investimenti alla ripresa economica. L'UE è sia la principale fonte che la prima destinazione degli investimenti diretti esteri (IDE).

La risoluzione delle controversie investitore-Stato (ISDS) è un meccanismo, all'interno di un accordo di investimento internazionale, che garantisce la conformità agli impegni assunti dai paesi firmatari per la tutela dell'investimento. Al momento, gli Stati membri UE sono firmatari di quasi metà di tutti gli accordi internazionali sugli investimenti esistenti al mondo (circa 1.400 su 3.000). Praticamente tutti includono disposizioni per la protezione degli investimenti e la risoluzione delle controversie investitore-Stato: il meccanismo permette di dirimere le controversie in cui un investitore ritenga che lo Stato abbia violato i suoi obblighi nel quadro di un accordo internazionale sugli investimenti.

L'analisi annuale 2014 dei casi ISDS condotta dall'UNCTAD mostra che *"i due tipi di atti delle autorità pubbliche più contestati dagli investitori nel 2014 sono stati, da una parte, la rescissione di contratto o concessioni, o presunte violazioni di tali accordi (almeno nove casi) e, dall'altra, la revoca o il rifiuto di licenze o permessi (almeno sei casi)."*

Sono essenzialmente gli investitori degli Stati membri UE a ricorrere al meccanismo ISDS. Sono 327 i procedimenti totali avviati, corrispondenti a più del 50% dei casi presentati. Provengono da quasi tutti gli Stati membri UE (tranne Estonia, Slovacchia, Romania, Bulgaria, Malta e Irlanda).

Complessivamente, gli investitori di Paesi Bassi, Regno Unito, Germania, Francia, Spagna e Italia hanno presentato 236 casi, ossia il 72% di tutti i casi presentati dall'UE e il 39% dei procedimenti ISDS a livello mondiale. Le azioni intraprese contro gli Stati membri UE provengono raramente da investitori situati in paesi al di fuori dell'UE.

Nel 2014, l'UE ha firmato un accordo di libero scambio con Canada e Singapore, e lanciato negoziazioni con USA, Vietnam, Giappone, Thailandia, Malaysia, Marocco e India, che integrano tutte un capitolo sulla protezione degli investimenti.

Si tratta di un cambiamento di rilievo rispetto ai trattati di libero scambio con Corea del Sud, Perù e Colombia, dove solo l'accordo con l'America centrale includeva clausole sugli investimenti.

Un approccio più completo è stato introdotto alla conclusione delle negoziazioni degli accordi economici di libero scambio con Canada e Singapore nel 2014. **L'obiettivo di questo riequilibrio era conciliare il diritto degli investitori privati con il riconoscimento della legittimità dell'autonomia normativa dello stato ospitante a perseguire obiettivi pubblici generali attraverso la politica pubblica.**

L'esempio di accordo di libero scambio negoziato fra UE e Canada

L'accordo con il Canada ribadisce numerosi principi, fra cui:

- Il diritto degli stati firmatari di regolamentare e conseguire gli obiettivi legittimi della loro politica, per es. tutelare salute pubblica, sicurezza, ambiente e moralità, oltre a promuovere e proteggere la diversità culturale;
- la definizione di concetti essenziali quali "trattamento giusto ed equo" e "espropriazione indiretta";
- il divieto del "forum shopping", ossia la ricerca della soluzione giurisdizionale più vantaggiosa sulla cui base avviare il procedimento ISDS;
- l'introduzione di un obbligo totale di trasparenza nel processo arbitrale tramite cui anche le parti interessate (ONG, sindacati) possono presentare osservazioni;
- l'esistenza di un codice di condotta per organismi arbitrali, al fine di garantire l'assenza di conflitti di interesse;
- prevedere che gli attori soccombenti paghino le spese processuali, in conformità del principio dei costi a carico della parte perdente;
- la possibilità di creare un meccanismo di appello;
- il divieto di avviare l'azione legale contemporaneamente innanzi ai tribunali nazionali e all'arbitro internazionale.

In numerose occasioni, aziende private hanno sfidato il diritto degli stati di legiferare e di regolamentare nella forma e nella sostanza. Una cosa inaccettabile per le democrazie sovrane nell'amministrazione della giustizia e delle sue varie componenti.

Approcci migliorati per aggirare la natura antidemocratica dei tribunali arbitrali

All'inizio del 2015, a seguito dei dibattiti che hanno contraddistinto le negoziazioni fra USA e UE del Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti, la Commissione europea ha avviato una consultazione.

Diversi punti per apportare miglioramenti sono stati elencati per indebolire la forte opposizione che considera l'esistenza di un meccanismo di risoluzione delle controversie un "anatema per la democrazia" (cfr. dichiarazione congiunta CES/AFL-CIO).

Analogamente, a maggio 2015, le autorità francesi hanno presentato alla Commissione europea diverse proposte per migliorare le disposizioni sulla protezione degli investimenti e la risoluzione delle controversie nei futuri accordi UE. Tali proposte si basano su quattro tematiche principali.

- I. Preservare il diritto degli Stati di regolamentare: la protezione degli investimenti non deve dar adito a interpretazioni in grado di compromettere la scelta pubblica democratica e legittima.
- II. Creare un nuovo quadro istituzionale: serve una nuova corte permanente per i trattati UE al fine di rivedere gli arbitrati e gestire la nomina degli organismi arbitrali. Questa corte rappresenterebbe il cardine di una futura corte permanente multilaterale.
- III. Rafforzare l'etica degli arbitri e migliorare il funzionamento e la trasparenza dei procedimenti arbitrali.
- IV. Chiarire la relazione fra arbitrato e giurisdizione locale.

Esiste un sistema multilaterale con meccanismo di ricorso presieduto da giudici ordinari come tribunale permanente, ma potrebbe essere creata un'intera sezione dedicata alle questioni specifiche in materia di investimenti, in connessione con le attuali negoziazioni sul commercio e gli investimenti, benché la Cina abbia sempre sostenuto l'approccio ISDS.

2.5. Cina: economia riconosciuta come economia di mercato?

Quando ha aderito all'OMC nel 2001, alla Cina è stato offerto il riconoscimento entro il 2016 dello status di economia di mercato, a condizione di soddisfare i seguenti requisiti:

- trasparenza legislativa e regolamentare;
- non discriminazione nelle gare pubbliche di appalto;
- non discriminazione fiscale;
- eliminazione delle barriere tariffarie e tecniche al commercio;
- autonomia di gestione delle imprese pubbliche;
- rispetto della proprietà intellettuale.

La CES e BusinessEurope concordano nell'affermare che il riconoscimento SEM non sia automatico ma convalidato sulla base dei criteri sopra elencati. La CES e la federazione industriale affiliata IndustriALL Europe sono contro la concessione del SEM alla Cina perché prevedono immediate conseguenze negative sugli investimenti in Europa e impedirebbero la creazione di posti di lavoro. Secondo la CES, "una decisione unilaterale dell'UE potrebbe portare a una invasione di importazioni a basso prezzo nell'UE come conseguenza di una deviazione dei flussi commerciali⁴⁰." Il settore manifatturiero sarebbe quello a risentirne di più, mentre molti governi UE intendono reindustrializzarsi per rilanciare la crescita economica. Inoltre, la CES ritiene che la libera contrattazione collettiva debba essere considerata un ulteriore criterio di valutazione.

BusinessEurope non rifiuta ufficialmente il SEM per la Cina anche se ha pubblicato un elenco di prerequisiti, in cui si evince che l'UE deve opporsi al SEM⁴¹. Gli affiliati dell'organizzazione dei datori di lavoro sono divisi: alcuni sarebbero entusiasti di produrre a costo inferiore grazie alle importazioni a basso prezzo dalla Cina, mentre altri affiliati temono il crollo, poiché non in grado di competere con queste importazioni. Inoltre, BusinessEurope ha concesso l'affiliazione ad aziende cinesi di primo piano come Huawei, multinazionale nel settore TIC; una decisione che potrebbe aumentare le difficoltà del processo decisionale interno. BusinessEurope chiede una valutazione di impatto ed è favorevole a mantenere gli strumenti di difesa commerciale esistenti.

Grazie a questo status la Cina potrebbe liberalizzare ulteriormente il suo commercio: i dazi antidumping e antisovvenzioni, cui viene regolarmente condannata dall'UE, saranno calcolati in riferimento ai prezzi cinesi e non a quelli di un paese terzo. Per esempio, i prodotti cinesi che oggi sono soggetti a una maggiorazione di prezzo del 30%, in futuro non sarebbero aumentati di più del 5%. In altre parole, lo status di economia di mercato incoraggerebbe solo la Cina a vendere in Europa il proprio eccesso di capacità in periodi di crisi; è quanto successo nel 2015 nei settori dell'acciaio e dell'alluminio.

40 Documento di posizione della CES sulla concessione dello status di economia di mercato alla Cina, 17 dic. 2015

41 Documento di posizione di BusinessEurope, "China's Market Economy Status", dicembre 2015

CAPITOLO 5
DINAMICHE SINDACALI E
OCCUPAZIONALI A LIVELLO
SETTORIALE E AZIENDALE

Punti chiave (dinamiche in Europa)

- Il risultato del caso di studio suggerisce che non esiste una strategia monolitica cinese riguardante sia gli investimenti che le relazioni industriali nel rilevare le aziende dell'UE. La dinamica delle relazioni sindacali dipende da un insieme complesso di fattori che comprende la strategia di investimento della Cina, le specificità settoriali e il grado di istituzionalizzazione delle relazioni industriali.
- Quando le relazioni industriali sono già fragili, a causa di pratiche di subappalto come nel settore edilizia/infrastrutture o di investimenti greenfield, come nelle telecomunicazioni o nell'elettronica, gli investitori cinesi sfruttano la situazione per attuare una strategia di basso costo del lavoro, evitando sindacati, dividendo i lavoratori o addirittura ricorrendo a manodopera cinese.
- Nei casi presi in esame, gli investitori cinesi, nel cercare di accedere al mercato UE, beneficiano spesso della mancanza di interventi pubblici. Nel Regno Unito, la Cina si sta infilando nella breccia del finanziamento pubblico senza alcuna visibilità riguardo alla sicurezza dei posti di lavoro. Gli accordi conclusi con le autorità pubbliche permettono di limitare l'uso della forza lavoro locale, che può essere utilizzata solo in piccola proporzione. Nel caso dell'autostrada A2 polacca, la Commissione ha respinto un ricorso congiunto azienda-sindacato per concorrenza sleale.
- Quando gli investitori cinesi sono interessati ad accedere a tecnologia e a produzione di qualità, le strategie in materia di relazioni industriali sembrano diverse, soprattutto quando autorità pubbliche e sindacati partecipano al processo negoziale. I recenti investimenti cinesi nelle principali imprese francesi produttrici di latte dovrebbero, per esempio, portare alla creazione di posti di lavoro, mentre l'acquisizione delle aziende leader tedesche produttrici di macchinari è stata circoscritta da accordi per garantire investimenti e occupazione futura.

Punti chiave (dinamica in Cina)

- Dalla riforma economica del 1978, il governo cinese ha costruito un quadro giuridico reso necessario per organizzare le relazioni sindacali fra datori di lavoro privati e dipendenti. Tuttavia, il quadro esistente non è adatto a risolvere il numero, in aumento, di controversie collettive. Non esiste la libertà di associazione e c'è solo un sindacato legalmente riconosciuto, la Federazione nazionale dei sindacati cinesi (ACFTU).
- Le lotte operaie sono all'ordine del giorno in tutta la Cina e in continuo aumento dal 2014. Queste tendenze riflettono i crescenti problemi sociali che accompagnano il rallentamento dell'economia. Alla base delle lotte operaie vi sono, in primo luogo, rivendicazioni di miglioramento economico delle condizioni di lavoro, seguite da richieste di far sentire la propria voce e di rappresentanza democratica.
- Sulla scia dell'ondata di scioperi partiti dallo stabilimento Honda di Foshan, la riforma sindacale e il miglioramento del sistema di consultazione collettiva sono diventati prioritari per l'ACFTU e il governo. La provincia del Guangdong è stata molto proattiva nel sostenere la contrattazione collettiva. Nel 2010, il governo del Guangdong ha pubblicato un primo documento destinato a creare un sistema tramite il quale i lavoratori possono obbligare il datore di lavoro a negoziare su questioni legate al lavoro senza ricorrere prima allo sciopero. Tuttavia, il regolamento del Guangdong, entrato in vigore il 1° gennaio 2015, ha escluso tali riforme. Questo lascia capire come l'accesso al dibattito in Cina sul fatto di introdurre disposizioni in materia di contrattazione collettiva nel diritto del lavoro cinese abbia visto prevalere, per il momento, i detrattori della riforma.
- Anche le associazioni di imprese estere sono ritenute responsabili della perdita di contenuto fra la bozza iniziale e il regolamento finale sulla contrattazione collettiva. La Camera di commercio dell'Unione europea in Cina, che nel 2008 aveva espresso inquietudine sul fatto che la legge sui contratti di lavoro avrebbe aumentato i costi del lavoro, non ha assunto alcuna posizione ufficiale nei confronti del regolamento sulla contrattazione collettiva.
- Di recente, i sindacati stranieri hanno lanciato iniziative innovative per rafforzare la cooperazione con i sindacalisti cinesi a livello aziendale.

- In mancanza della libertà di associazione, l'attivismo sindacale di base si è sviluppato in Cina attraverso le ONG, che svolgono un ruolo importantissimo, seppur problematico, nello sviluppo della contrattazione collettiva. Le ONG sono fondamentali nel rendere i lavoratori consapevoli e nello sviluppo della contrattazione indipendente. Tuttavia, i tentativi degli ONG di evolvere verso i sindacati indipendenti con una struttura propria di governo e un'agenda di contrattazione o di riformare l'ACFTU dal basso verso l'alto sono minacciati nella loro stessa essenza. Oltre ai piani di Pechino di irrigidire i controlli sulle ONG, le azioni repressive esercitate contro numerosi famosi attivisti sindacali di ONG mostrano quanto sia fragile lo sviluppo della contrattazione collettiva di base in mancanza della libertà di associazione.

1. CASO DI STUDIO SUGLI INVESTIMENTI CINESI IN EUROPA**1.1. Investire per conquistare l'accesso al mercato e sfruttare la fragilità delle relazioni industriali**

Infrastrutture: le aziende cinesi si fanno largo con la loro manodopera

Agenda strategica UE-Cina per la cooperazione: INFRASTRUTTURE

Le due parti si impegnano a:

- *“Rafforzare la cooperazione per sviluppare sistemi infrastrutturali intelligenti, potenziati e totalmente interconnessi. Espandere la cooperazione nell'interoperatività di reti logistiche efficaci nella catena di approvvigionamento fra Asia ed Europa, rotte e mercati marittimi, servizi ferroviari, logistica, sicurezza ed efficienza energetica.*
- *Esplorare attivamente modelli di cooperazione infrastrutturale, prestiti obbligazionari, partecipazione azionaria a progetti, cofinanziamento e contrattazione congiunta, e coordinare ulteriormente la cooperazione fra Cina, UE e i suoi Stati membri.”*

Bacino portuale di Malta, costruito nel 2008 da CCCC: lungo 360 m e largo 42 m, è profondo 12,5 metri



Fonte: <http://www.chec.bj.cn>

Chi sono le società di costruzione cinesi?

Le prime sette aziende identificate dalla FITBB⁴² presentano profili simili: giganti sia in Cina che nel mondo (Asia, Africa, America Latina e, in parte, USA e Canada), dispongono di tecnologie di costruzione di alto livello. Si tratta di imprese pubbliche che hanno, tuttavia, approvato uno statuto societario fra il 2005 e il 2011. Le loro azioni sono quotate, in parte, nei mercati borsistici cinesi. Le loro attività in Europa restano sottosviluppate rispetto ad altre aree geografiche ma stanno crescendo costantemente nei paesi d'Europa centrale e orientale e, più di recente, nel Regno Unito.

⁴² Rapporto FITBB “the Great Leap Outward: Chinese construction companies in the global market and BWI engagement” (2013).

| NOME | CARATTERISTICHE |
|---|---|
| China Railway Group Ltd, CRG (China Railway Engineering Corporation) | <p>Il principale azionista di questa società è l'impresa pubblica China Railway Engineering Corporation (CRECG). La società è anche quotata nelle borse di Shanghai e Hong Kong ed è proprietaria della controllata COVEC (cfr. caso polacco).</p> <p>In termini di utili, CREC è la più grande impresa di costruzioni al mondo nel «Top 225 Global Contractors» 2012 di Engineering News-Record e si classifica al 71° posto fra tutte le multinazionali nel Fortune Global 500.</p> |
| China Railway Construction Corporation Ltd, CRCC (China Railway Construction Cooperation) | <p>L'azienda CRCC, appena dietro CRG, ha circa 10.000 dipendenti e sta crescendo a livello internazionale.</p> <p>CRCC ha conquistato una posizione di leader nella progettazione e costruzione di ferrovie standard, ferrovie ad alta velocità, autostrade, ponti, gallerie, autostrade e trasporti urbani su rotaia.</p> <p>Secondo il suo sito Internet, <i>“sotto la guida del presidente e segretario di partito Meng Fengchao e del presidente Zhang Zongyan, CRCC sta avanzando verso l'obiettivo di diventare «azienda leader nel settore cinese delle costruzioni, nonché il gruppo edile più grande e competitivo al mondo.»</i></p> |
| China Communications Construction Corporation, Ltd, CCCC | <p>Circa 113.000 dipendenti secondo gli ultimi dati citati dall'azienda nel 2009. L'azienda è specializzata nella costruzione di porti, terminal, strade, ponti, ferrovie, gallerie, nella progettazione e costruzione di opere civili, dragaggi di approfondimento e di bonifica, gru per container, macchinari marittimi pesanti, produzione di grandi strutture in acciaio e di macchine stradali, nell'aggiudicazione di contratti internazionali e servizi di negoziazione import/export. Si tratta della più grande società cinese di progettazione e costruzione di porti. L'obiettivo è far crescere le attività internazionali del 30/40% dei ricavi totali entro il 2017.</p> |
| Metallurgical Corporation of China, MCC (China Metallurgical Group Company) | <p>Questa società è la più grande produttrice di strutture in acciaio, oltre che protagonista nell'edilizia abitativa. MCC sta investendo in modo massiccio nel settore minerario.</p> |
| China State Construction and Engineering Corporation Group, CSCEC | <p>China Construction è il più grande agglomerato cinese di aziende nel settore edilizia e immobiliare nonché il massimo appaltatore di opere edili. È la più grande impresa edile transnazionale fra i paesi in via di sviluppo e maggior costruttore di abitazioni al mondo, prima nella lunga serie di aziende cinesi appaltatrici di contratti internazionali. China Construction è famosa in tutto il mondo per i suoi progetti edilizi estremamente innovativi con tecnologie di punta e su larga scala. Numerosi i progetti di grandissima importanza, in Cina e nel mondo. Tuttavia, CSCEC non ha mai svolto attività in Europa.</p> |
| Sinohydro Corporation (Sinohydro)/Power Construction Corporation of China (Power China) | <p>Circa il 25% dei ricavi deriva da contratti internazionali. Nel 2013, Power ha portato avanti 728 progetti in 81 paesi. La maggior parte delle attività riguardano energia idroelettrica, termica e infrastrutture di trasporto, anche dell'energia. L'azienda è attiva in Europa orientale (Uzbekistan, Kazakistan, Repubblica di Serbia, Polonia ...)</p> |

Gli investitori cinesi si fanno largo nei finanziamenti pubblici: il caso del Regno Unito

Uno studio del 2014 di Pinsent Masons e del Centre for Economics and Business Research (CEBR)⁴³ indica che gli investimenti cinesi nel the Regno Unito dovrebbero aumentare di sei volte entro il 2025. Il rapporto presenta la capacità di investimento della Cina come elemento potenzialmente rivoluzionario per l'economia britannica e in particolare per il settore. Se gli investimenti cinesi diretti verso l'estero aumentano, come previsto, dell'8,1% per il 2014-2025, 169 miliardi di USD fluiranno dalla Cina al settore immobiliare e infrastrutturale britannico entro il 2025 (compresi circa 67 milioni di USD per le infrastrutture energetiche e 39 milioni di USD per trasporti e altre infrastrutture).

I ricercatori, tuttavia, precisano che la situazione riguardante le infrastrutture britanniche non è buona (al 27° posto secondo il rapporto del World Economic Forum sulla competitività mondiale 2014-2015), e che sia le autorità di governo che l'amministrazione britannica incontrano grosse difficoltà nell'approntare progetti di costruzione a medio termine. L'espansione nel settore edile del paese sarebbe anche ostacolata dalla carenza di manodopera qualificata. Numerosi esperti concordano nel trovare questo settore sottocapitalizzato e bisognoso di nuovi fondi. Il settore edile britannico ha difficoltà ad attuare i piani di costruzione a lungo termine, mentre le aziende cinesi, con il sostegno delle case madri pubbliche, non incontrano alcuna difficoltà nel reperire i materiali e i mezzi finanziari necessari. Pertanto, le imprese britanniche che in futuro vorranno partecipare ad appalti pubblici potrebbero trovarsi sempre più costrette a dar vita a joint venture con imprese estere (anche imprese europee).

Numerosi economisti esprimono dubbi sulla capacità dell'economia Britannica di continuare ad assorbire così tanta eccedenza di liquidità cinese⁴⁴ (il Regno Unito si colloca al terzo posto nei flussi finanziari esterni della Cina). Finora, gli investimenti cinesi si concentrano sull'acquisire partecipazioni in proprietà e aziende. La FETBB conferma che la strategia iniziale cinese nel Regno Unito, se non in Europa, è penetrare il mondo economico riservato dei consigli di amministrazione, composto da direttori e amministratori.

Nel Regno Unito, le conseguenze degli investimenti cinesi suscitano alcuni perplessità nell'opinione pubblica.

- L'immigrazione è ormai una questione molto controversa. I recenti risultati elettorali, la crescita dell'UKIP e le allarmanti immagini riportate nei tabloid dei profughi che si nascondono a Calais pesano notevolmente a livello decisionale. Anche "l'importazione" di lavoratori cinesi nel quadro dei contratti dell'edilizia viene respinta per gli effetti deflazionistici sui salari.
- Ulteriori infrastrutture pubbliche necessiterebbero di ulteriori finanziamenti pubblici. Le finanze britanniche si stanno lentamente riprendendo dopo lunghe e dolorose misure di austerità. Alcuni affermano che solo con la decentralizzazione della spesa pubblica l'economia potrebbe rilanciarsi attraverso massicci investimenti.
- Il conto, tuttavia, sarebbe sempre a carico delle aziende cinesi: numerosi esperti suggeriscono, come possibili soluzioni, la privatizzazione delle autostrade, l'aumento delle tasse o l'innalzamento dei prezzi dell'energia. La società London Thames Water, per esempio, aumenterà il prezzo che i consumatori dovranno pagare per l'acqua, allo scopo di finanziare il tunnel Thames Tideway lungo 25 km.

I sindacati britannici si oppongono agli investimenti cinesi nel nucleare e chiedono finanziamenti pubblici

Dopo lunghe negoziazioni⁴⁵, la francese EDF e China General Nuclear Power Corporation saranno le due parti del consorzio scelto dal governo britannico per la costruzione di una centrale nucleare da 24 miliardi di sterline a Hinkley Point, nel Somerset. All'impresa pubblica cinese è stato assegnato un terzo del valore totale del contratto. La centrale di Hinkley Point sarà anche sostenuta da 17 miliardi di sterline in garanzie sui prestiti del governo britannico. L'impianto dovrebbe produrre il 7% dell'energia elettrica del paese. Secondo il quotidiano *The Guardian*, "ai gestori della centrale sono state promesse 92 sterline per megawattora (MWh) per 35 anni, ossia il doppio dell'attuale prezzo medio di vendita all'ingrosso dell'energia elettrica; qualsiasi eventuale differenziale negativo sarà pagato dai consumatori nelle bollette dell'energia."

⁴³ "China invest West: can Chinese investment be a game changer for UK infrastructure?" pubblicato il 29/10/2014.
⁴⁴ "What would the UK do with \$169bn from China?" By David Rogers, 05/11/2014, www.globalconstructionreview.com
⁴⁵ "China to take one-third stake in £24bn Hinkley nuclear power station", *The Guardian*, 20/10/2015.

Secondo Alan Jeffery, portavoce della campagna Stop Hinkley ufficialmente avviata nel 2008, sono a rischio 20.000 posti di lavoro nelle energie rinnovabili.

Il sindacato GMB è favorevole alla costruzione di nuove centrali nucleari ma ha denunciato a più riprese i piani del governo britannico di dare il via libera alla costruzione di un reattore nucleare cinese nell'Essex, in cambio di finanziamenti dalla Cina per nuove centrali nucleari a Hinkley Point C e Sizewell. Gary Smith, segretario nazionale GMB per l'energia, ha espresso grande preoccupazione⁴⁶ riguardo al "know-how" cinese e alle decisioni del governo britannico: "GMB e il popolo britannico non tollereranno l'arrivo di migliaia di lavoratori cinesi per assemblare e costruire un reattore cinese a basso costo. Non tollereremo che nel Regno Unito i conservatori tradiscano gli interessi dei lavoratori del settore edilizio e manifatturiero."

GMB ritiene che si debbano rivedere i compiti della Nuclear Decommissioning Authority, da ridenominare "Nuclear Development Authority" e cui permettere di contrarre prestiti sul mercato dei capitali per affiancare EDF nei progetti di Hinkley e Sizewell: una soluzione che costerebbe meno per i consumatori e che eliminerebbe i timori per la sicurezza nel Regno Unito.

Accordi pubblici per limitare l'utilizzo della manodopera locale

Nel 2015, la CHEC (China Harbour Engineering Company) si aggiudicò l'appalto da 460 milioni di USD per costruire a Swansea, in Galles (Regno Unito) la diga della prima centrale mareomotrice al mondo.

CHEC ha concordato con le autorità pubbliche britanniche l'obbligo di spendere solo metà del valore contrattuale per fornitori e lavoratori britannici, lasciando l'altra metà a disposizione di aziende e lavoratori cinesi.

Il progetto della laguna per la centrale mareomotrice di Swansea (Fonte immagine: subseaworldnews.com).



Fonte: subseaworldnews.com

CHEC ha 10.000 dipendenti in 80 paesi e appartiene all'impresa pubblica China Communication Construction Company (C.C.C.C.). Si tratta del secondo maggior progetto aggiudicato da un'azienda cinese nel Regno Unito: nel 2013, il gruppo Beijing Construction Engineering è stato selezionato per partecipare alla costruzione del sistema aeroportuale di Manchester, del valore di 800 milioni di sterline, in una joint-venture al 50% con la società britannica Carillon.

Analogamente, l'accordo fra CCCC (China Communications Construction Company) e il governo del Montenegro per la costruzione di parte dell'autostrada Bar – Boljare, nel quadro del progetto Corridoio XI, stabilisce che il contraente principale è obbligato ad assumere imprese locali solo per il 30% dei lavori.

Il progetto, per la costruzione di 41 km di autostrada (tratto Smokovac-Uvac-Matesevo), è stato avviato a maggio 2015, finanziato per l'85% da un prestito della banca cinese EXIM al governo del Montenegro, e per il 15% da finanziamenti statali. Si tratta del progetto infrastrutturale più costoso del Montenegro, per un totale di 809 milioni di euro.

Sfruttamento della pratica dei subappalti: il caso del porto del Pireo

COSCO si è aggiudicato nel 2009 una gara di appalto del 2008 per l'acquisizione della parte più grande del terminal container del porto del Pireo (PPA) e più precisamente del molo II.

Il molo I è stato costruito grazie a fondi propri delle autorità portuali del Pireo, che ne ha ancora il controllo e la gestione. Il molo III è già in costruzione e in vendita.

Il Pireo rappresenta un punto di collegamento e di destinazione fondamentale nella "nuova via della seta" o "via marittima" della Cina, la cui creazione è stata possibile grazie a concorrenza sleale, pressione sulle condizioni di lavoro e massiccio sfruttamento del lavoro atipico.

China Ocean Shipping Company (COSCO), è una società cinese che fornisce servizi per la logistica e i trasporti marittimi. È un'impresa pubblica appartenente al governo della Repubblica popolare cinese. Possiede oltre 130 navi, per una capacità di carico totale di 600.000 TEU (unità equivalenti a 20 piedi) e serve oltre un migliaio di porti in tutto il mondo. Si colloca al sesto posto per numero di navi container e al nono come volume aggregato di container al mondo. Nel 2012 era una delle 15 più grandi società cinesi.

COSCO ha rilevato ufficialmente il controllo e la gestione del molo II a giugno 2010 dopo quasi due anni di mobilitazioni, manifestazioni e scioperi dei sindacati nel porto del Pireo. Sin dall'inizio dell'insediamento di COSCO, i lavoratori portuali hanno avvertito il problema crescente del deterioramento delle condizioni di lavoro e dei diritti sindacali.



In base all'accordo di concessione e alla legge che lo disciplina, COSCO non aveva alcun obbligo, né erano previsti piani concreti in materia sindacale. L'unico requisito era che la società aggiudicatasi la concessione rispettasse la legislazione nazionale in materia di lavoro. Un requisito estremamente generico, che consente a COSCO di impiegare nel terminal qualsiasi regime di lavoro flessibile. COSCO ha, pertanto, deciso di impiegare lavoratori portuali tramite un complesso sistema di subappaltatori. Piraeus Container Terminal-PCT (azienda controllata di COSCO nel Pireo) occupa direttamente solo 200 dipendenti circa, principalmente in ambito amministrativo. I 600/700 lavoratori non stipendiati di COSCO sono assunti dalle imprese subappaltatrici con schemi flessibili e precari. Sono previsti dai dieci ai 15 giorni di lavoro al mese, sulla base di accordi individuali (non è in vigore alcun accordo di contrattazione collettiva), senza retribuzione straordinaria per i turni di notte, sabato, domenica e festività. Non esiste un registro dei lavoratori portuali, non vi è alcun regolamento per l'organizzazione del lavoro (numero di lavoratori per squadra, ecc.) né normative specifiche in materia di salute e sicurezza.

Secondo il sindacato dei lavoratori portuali, il principale subappaltatore nel terminal è la DIAKINISIS Port Ltd, impresa controllata di DIAKINISIS SA (società di logistica) e DIAKINISIS (CY) Port Ltd, che sono a loro volta società controllate da ELGEKA, compagnia di intermediazione per tutti i tipi di servizi.

46 <http://www.gmb.org.uk/newsroom/no-to-chinese-nuclear-reactor-in-essex>

Secondo i membri sindacali, che denunciano la **mancaza di sostegno da parte delle autorità pubbliche e dell'ispettorato del lavoro**, COSCO elude qualsiasi responsabilità riguardante i dipendenti e ha deciso, strategicamente, di ricorrere a questo sistema complesso di subappaltatori.

Negli ultimi anni, i sindacati del PPA sono riusciti a definire solidi contratti collettivi e regolamenti in materia di lavoro, salute e sicurezza, una situazione radicalmente diversa da quella del terminal COSCO. Il 18 luglio 2014, i lavoratori del terminal COSCO hanno organizzato uno sciopero spontaneo di 24 ore al fine di sostenere le loro rivendicazioni per migliorare i loro diritti del lavoro. L'azione si è conclusa con la creazione di un sindacato. Il **sindacato al terminal COSCO è ancora debole** e non è ancora riuscito a siglare un contratto collettivo né a migliorare in qualche modo le condizioni di lavoro del terminal.

Naturalmente, il basso livello dei costi e delle condizioni di lavoro nel terminal COSCO stanno incidendo sulla concorrenza fra COSCO e PPA, che a sua volta mette ulteriormente sotto pressione diritti e condizioni nel PPA. Sono passati due anni da quando il precedente governo ha deciso di vendere il pacchetto azionario di maggioranza del PPA (I e III). COSCO intende acquisire queste due aree ed è in vantaggio, grazie alla sua presenza nel porto del Pireo. Qualora venisse privatizzato interamente, il porto del Pireo darebbe vita a un enorme monopolio privato.

La Commissione respinge una denuncia di concorrenza sleale: il caso dell'autostrada A2 in Polonia

Nel quadro dei preparativi per ospitare il campionato europeo di calcio 2012, il governo polacco ha deciso di collegare varie città con nuove autostrade. Per costruire alcuni tratti dell'autostrada A2 fra Varsavia e Berlino è stata selezionata l'impresa pubblica cinese Covec, sulla base di un'offerta più bassa del 30% rispetto alle altre imprese candidate⁴⁷.

Per giustificare la propria offerta, Covec ha fatto vale i suoi due principali punti di forza: a) accesso immediato ad attrezzature e a risorse materiali e finanziarie, grazie al consorzio statale cui l'azienda appartiene; e b) una forza lavoro a basso costo che dalla Cina poteva spostarsi in Polonia, dove purtroppo non esiste in edilizia, attualmente, alcun contratto collettivo in grado di contribuire a innalzare gli standard sindacali.

I datori di lavoro dell'EIC (European International Contractors) e della FIEC (European Construction Industry Federation) hanno reagito con veemenza a questa situazione. Nel 2009, EIC e FIEC hanno richiesto, in modo congiunto e ufficiale, chiarimenti a Parlamento europeo, Commissione europea, Banca europea per gli investimenti e Presidente del Consiglio riguardo allo sviluppo del mercato unico e relativo accesso dei paesi terzi. L'obiettivo era utilizzare il contratto firmato fra le autorità polacche e Covec come esempio di concorrenza sleale nel settore.

Una situazione che, nel 2012, è stata denunciata anche dalla FETBB (federazione europea lavoratori edilizia e legno).

La FETBB accusa COVEC di beneficiare di fondi pubblici cinesi, essendo un consorzio statale che appartiene alle ferrovie cinesi.

La FETBB denuncia, indirettamente, l'impossibilità per l'azienda Covec di rispettare le leggi sul lavoro e in materia fiscale, perché l'offerta presentata era anormalmente bassa.

Infine, la FETBB punta il dito sul fatto che l'autostrada sia stata, in larga misura, pagata dalla Polonia grazie a un prestito della Banca europea per gli investimenti (BEI), alimentando la polemica dei fondi europei che finanziano società pubbliche estere con standard di basso livello (in principio gli aiuti di stato sono vietati per gli Stati membri UE) con denaro pubblico europeo investito in attività economiche che no creano posti di lavoro in Europa.

Numerose istituzioni europee si sono dichiarate incompetenti in materia. La BEI ha risposto che la direttiva sugli appalti pubblici offriva una protezione sufficiente e che i tribunali locali avevano già respinto le denunce delle imprese edili europee.

La Commissione europea ha risposto quanto segue.

- Le gare pubbliche di appalto sono aperte a tutti i paesi membri dell'OMC (Organizzazione mondiale del commercio) che hanno anche stipulato l'AAP (Accordo sugli appalti pubblici). Tuttavia, altri paesi come la Cina possono accedere a tali gare di appalto su una base ad hoc.
- Nessuna risposta concreta è stata data riguardo alle aziende estere che beneficiano di fondi pubblici nel paese di origine ("in fase di discussione in ambito OMC").
- La direttiva sugli appalti pubblici offre una tutela sufficiente alle parti interessate UE in materia di offerte anormalmente basse.
- La possibilità di ricorrere a lavoratori di paesi terzi per realizzare appalti pubblici dipende dalla legislazione vigente in materia di occupazione e immigrazione di ogni Stato membro. La questione non rientra nella sfera di competenza dell'UE.
- Il processo è diviso in due fasi. In primo luogo, l'offerta deve essere valutata in conformità ai criteri relativi agli appalti pubblici. In secondo luogo, il contratto che non può essere onorato senza violare la legge deve essere annullato.

In sintesi, Commissione afferma che la legge offre sufficienti tutele, con l'eccezione della questione delle aziende straniere che beneficerebbero di finanziamenti pubblici nel paese di origine. Di fatto, in quel momento, la Commissione stava già negoziando la reciprocità di accesso ai mercati con la Cina tramite un accordo bilaterale e, probabilmente, non voleva pregiudicare il processo in corso.

Secondo la FETBB, sin dall'inizio dei lavori di costruzione sono emersi problemi nei cantieri. Covec ha cercato di trasferire parte del lavoro a fornitori locali, costretti tuttavia a rifiutare a causa delle cattive condizioni del contratto iniziale. L'azienda cinese ha quindi deciso di chiedere alle autorità polacche di rilasciare permessi di residenza per assumere manodopera cinese. Le autorità polacche hanno accettato "solo" 500 degli 800 permessi richiesti dall'azienda cinese.

Infine, il governo polacco si è reso conto che i lavori non sarebbero mai finiti in tempo e ha deciso di annullare il contratto. Nel suo rapporto annuale 2014, la CRG, casa madre di Covec, afferma che, a seguito di negoziazioni, l'azienda ha restituito un'ingente cifra di denaro alle autorità pubbliche polacche nel 2015.

Il parere dei sindacati sullo sviluppo internazionale delle Cina nell'edilizia

Le imprese edili cinesi rappresentano una sfida sempre più grande per i sindacati di tutto il mondo. Le aziende cinesi non sono aperte al dialogo sociale e la FITBB (Federazione internazionale lavoratori edili e del legno) non ha membri affiliati per sostenere un approccio coordinato nel paese di origine. Inoltre, le normali banche multilaterali di sviluppo non intervengono nel finanziamento dei progetti; le linee guida in materia di appalti non sono, quindi, necessariamente di applicazione.

Secondo la FITBB⁴⁸, le imprese edili sviluppano le loro attività sulla base di contratti bilaterali o sub-regionali siglati con le autorità pubbliche, in cui rientrano gli accordi sui prestiti, il supporto tecnico e alcune forme di scambio culturale. Questi contratti riguardano trasporti, elettricità, energia ed estrazione, compresa quella petrolifera e mineraria. Tali accordi si basano sul sostanziale appoggio finanziario di due banche pubbliche, la China Exim (Banca cinese Export-import) e la CDB (Banca di sviluppo cinese), che sostengono entrambe la strategia di "internalizzazione" adottata nel 2005 dalle autorità cinesi.

Fuori dell'Europa, la FITBB denuncia diverse violazioni della legge sul lavoro e dei contratti collettivi (nessun rispetto delle misure per la salute e la sicurezza, nessun pagamento di retribuzioni minime e di straordinari) e denuncia comportamenti antisindacali. Tuttavia, in molti paesi africani, i sindacati sono riusciti a organizzare i lavoratori e persino a siglare dei contratti collettivi. Le aziende cinesi non agiscono necessariamente allo stesso modo in tutti i paesi in cui operano. Una differenza che potrebbe dipendere dalla cultura politica delle autorità locali riguardo a diritti dei lavoratori e libertà di associazione.

⁴⁷ Dato che riguarda essenzialmente i contratti di servizio, il settore dell'edilizia non è un vero e proprio caso di investimento diretto estero. Tuttavia, la dinamica alla base dei contratti stipulati con le aziende cinesi appare rilevante per capire meglio la strategia di sviluppo internazionale della Cina e la strategia delle aziende cinesi in materia di relazioni sindacali.

⁴⁸ Rapporto FITBB "the Great Leap Outward: Chinese construction companies in the global market and BWI engagement" (2013).

Secondo la FETBB, è estremamente difficile per i sindacati controllare le condizioni di lavoro nei cantieri edili gestiti dalle aziende cinesi in Europa. I cantieri sono chiusi al pubblico e talvolta nascosti da pannelli di legno o metallo. I lavoratori cinesi nei cantieri non parlano sempre un'altra lingua ed è estremamente difficili organizzarli in sindacati.

La FETBB denuncia la mancanza di trasparenza degli accordi siglati fra la Cina e i singoli Stati membri UE: secondo la federazione europea, tali accordi rappresentano la base giuridica che garantisce l'accesso settoriale alle imprese estere e includono clausole in materia di fiscalità e manodopera.

La federazione europea punta l'indice contro la direttiva 96/71/CE sul distacco dei lavoratori e sulla più recente direttiva 2014/66/UE del 15 maggio 2014, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari. Quest'ultima autorizza l'ingresso nell'Unione di dirigenti, "personale specializzato" e dipendenti in tirocinio con diploma universitario per periodi che vanno da uno a tre anni al massimo.

Il considerando 15, tuttavia, afferma che *"ogni Stato membro dovrebbe essere responsabile del controllo della retribuzione corrisposta ai lavoratori soggetti a trasferimento intra-societario durante il soggiorno di questi ultimi nel suo territorio. Ciò ha lo scopo di tutelare i lavoratori e assicurare la concorrenza leale tra le imprese stabilite in uno Stato membro e quelle stabilite in un paese terzo, in quanto garantisce che queste ultime non possano beneficiare di norme meno restrittive in materia di occupazione per ottenere vantaggi concorrenziali."*

In teoria, i lavoratori di paesi terzi hanno il diritto di avere parità di trattamento in materia di retribuzione, condizioni di lavoro, malattia, invalidità, pensioni di anzianità e reversibilità, malattie professionali e incidenti sul lavoro. Solo l'assistenza abitativa pubblica e, in parte, le prestazioni parentali risultano limitate.

Nella pratica, la FETBB esprime preoccupazione riguardo alle effettive prestazioni di sicurezza sociale: i lavoratori non beneficiano dei regimi di sicurezza sociale dell'UE ma rientrano nei regimi del paese di origine, se previsto in tal senso negli accordi bilaterali. Sempre secondo la FETBB, i regimi di sicurezza sociale dei paesi terzi, quando esistono, offrono una protezione nettamente inferiore e meno efficace e, quindi, offrono un vantaggio concorrenziale sleale alle aziende dei paesi terzi.

Investimenti greenfield e mancata istituzionalizzazione delle relazioni industriali

Huawei in Europa: un caso di assenza sindacale⁴⁹

Huawei è un'azienda cinese leader nelle telecomunicazioni che negli ultimi anni ha conquistato rapidamente il mercato europeo. Nel 2004, Huawei ha ottenuto il primo contratto importante in Europa con Telfort, operatore olandese di telefonia mobile. Nel 2005, l'alleanza con British Telecom ha rappresentato un'altra tappa fondamentale, in quanto ha sancito il primo contratto di fornitura con un vettore di rete di primo livello. Entro la fine del 2007, Huawei è riuscita a conquistare contratti con tutti gli operatori di rete di primo livello in Europa. Nel 2015, il 50% del mercato europeo delle reti 4G era fornito da Huawei.

L'azienda è di proprietà dei dipendenti, ma i dettagli della relativa struttura non sono ancora stati resi noti. Huawei occupa circa 150.000 persone in tutto il mondo, il 45% delle quali (67.500 persone) nel settore R&S. La maggior parte del personale R&S è impegnata in Cina e in India, dove le retribuzioni sono più basse rispetto a Europa o America del Nord. In Europa, Huawei occupa 9.900 persone. L'azienda ha dato vita a tutta una serie di attività che spaziano fra R&S, centri di assistenza tecnica, centri di formazione, uffici di vendita, centri logistici e magazzini per le parti di ricambio a livello nazionale. Guidata da una strategia incentrata sulla ricerca della conoscenza e dalla necessità di facilitare l'ingresso sul mercato, Huawei ha sviluppato, dal 2000, una rete di innovazione europea che comprende attualmente 1.200 ricercatori impegnati in 18 centri R&S in 10 paesi europei⁵⁰.

Tutti i suoi centri R&S europei, tranne uno, costituiscono investimenti greenfield. L'azienda, quindi, non deve tener conto di relazioni sindacali preesistenti. Esistono poche informazioni sulle relazioni sindacali nelle sedi Huawei. È stato solo dichiarato che non ci sono comitati aziendali né contratti collettivi nei centri R&S Huawei in Germania. Secondo Gamble and Smith⁵¹, è nota la strategia di Huawei di costruire relazioni a lungo termine fra lavoratori (da cui la proprietà condivisa), come l'uso ridotto di lavoratori interinali e una politica di investimento per la formazione e la costruzione delle competenze. Riguardo alla rappresentanza collettiva e alla partecipazione dei lavoratori al processo decisionale si presume tuttavia che, sulla base di come si comporta in Cina, Huawei manca di trasparenza e di politiche formali nei confronti delle relazioni con i lavoratori e che, piuttosto, promuove uno stile di gestione autocratica.

Foxconn nella Repubblica ceca: come sfruttare le divisioni fra lavoratori⁵²

Il più grande appaltatore al mondo di contratti per l'elettronica è famoso per essere il principale assemblatore di prodotti Apple, oltre che per le pessime condizioni di lavoro nelle proprie fabbriche in Cina. Benché la proprietà di Foxconn sia taiwanese, ma con la direzione generale e il grosso degli stabilimenti in Cina, è ormai normale considerare questa azienda come il classico simbolo di gestione dei lavoratori in Cina. Foxconn occupa circa un milione di persone in 32 fabbriche in Cina, oltre a altri 200 sedi in tutto il mondo. Nell'Unione europea, dal 2000, Foxconn ha aperto due stabilimenti in Repubblica ceca.

Un recente studio sulle relazioni sindacali nell'impianto ceco di Foxconn mostra come l'azienda sfrutti relazioni industriali locali caratterizzate da pratiche occupazionali simili a quelle applicate normalmente negli stabilimenti cinesi.

Foxconn occupa circa 5.000-6.000 lavoratori nello stabilimento di Pardubice e 2.000-3.000 in quello di Kutna Hora. Il 40% della manodopera è assunto direttamente da Foxconn, mentre il restante 60% è composto da lavoratori interinali. Questi ultimi non sono, in genere, cittadini cechi, ma provengono dai paesi vicini: Slovacchia, Polonia, Romania e Bulgaria. Il salario mensile si aggira sui 600-700 euro per i dipendenti Foxconn: più alto della retribuzione minima ceca (330 euro), ma inferiore al salario netto medio (700-750 euro). I lavoratori interinali guadagnano 400-500 euro mensili, in funzione dell'orario di lavoro.

Foxconn attua varie strategie, specifiche alla sede e alla composizione della forza lavoro, che le permettono di portare avanti una strategia di manodopera a basso costo. Ricorrendo massicciamente ai servizi delle agenzie interinali, Foxconn utilizza la forza lavoro come mezzo di aggiustamento all'interno di un approccio "just-in-time". Il ruolo delle agenzie di lavoro interinale internazionali merita di essere approfondito. Agenzie che offrono una gestione totale della manodopera straniera: un servizio che include reclutamento e selezione nel paese di origine, trasporto transfrontaliero, accordi riguardo a lavoro e condizioni abitative, rimpatrio nei paesi di origine in periodi di bassa produzione. Nello stesso spirito della "manodopera a richiesta", Foxconn ricorre anche a un sistema di "banca ore". Come avviene in patria, i lavoratori migranti cinesi vengono ospitati in dormitori; il datore di lavoro ha, così, un controllo totale sui lavoratori⁵³. Inoltre, come in Cina, Foxconn ha beneficiato di incentivi fiscali concessi dalla Repubblica ceca agli investitori esteri.

Contro questa strategia di utilizzare una manodopera dalla composizione complessa, con un alto numero di lavoratori interinali e un'ampia gamma di paesi di origine dei lavoratori migranti, il sindacato (affiliato alla KOVO, la federazione dei lavoratori metalmeccanici) non è in grado di creare uno spirito di solidarietà fra i lavoratori. I lavoratori interinali, soprattutto se migranti, sono di fatto esclusi da qualsiasi rappresentanza di interesse collettivo; questo concede all'azienda ampia libertà di manovra per attuare le sue strategie a basso costo.

49 La seguente sezione si basa su Pawlicki, giugno 2015.

50 Huawei dispone di centri R&S in Svezia, Germania, Francia, Irlanda, Italia, Belgio, Danimarca, Regno Unito, Finlandia e Russia.

51 "What do we know? Exploring Work and Employment in Chinese Overseas MNCs", Seminario sulla Cina, Università di Nottingham, 19 febbraio 2014, <https://www.nottingham.ac.uk/chinese/news-events/china-seminar-series.aspx>, 03/12/2015.

52 La presente sezione si basa sul lavoro di Andrijašević e Seccheto (di prossima pubbl. 2016).

53 Mentre in Cina i dormitori si trovano all'interno dei cantieri, nel caso della Repubblica ceca sono situati al di fuori.

1.2. Investire in una produzione e ... manodopera di qualità

Il settore lattiero-caseario: un caso di creazione di posti di lavoro

Agenda strategica di cooperazione UE-Cina: agricoltura e alimentazione

Le due parti si impegnano a:

- *elaborare progetti concreti finalizzati a garantire la sicurezza e la salubrità alimentare, a coordinare lo sviluppo urbano e rurale, a dar vita a sistemi agricoli ecocompatibili, che siano anche in grado di assicurare qualità e sicurezza dei prodotti agricoli. Riguardo alla sicurezza degli alimenti, intensificare la cooperazione, con l'obiettivo di tutelare la salute del consumatore, riconoscendo l'importanza della salubrità alimentare come elemento chiave per la salute del consumatore, mercati alimentari sicuri, sviluppo economico e benessere sociale, sottolineando la continua e già proficua cooperazione fra UE e Cina sulla sicurezza degli alimenti, ed evidenziando come l'analisi dei rischi debba rappresentare la base di ogni regolamento, legge o politica in tale materia;*
- *al fine di migliorare una cooperazione doppiamente vincente relativa a innovazione e ricerca in materia di alimentazione, agricoltura e biotecnologie, UE e Cina collaboreranno strettamente sfruttando i rispettivi programmi di ricerca e innovazione al fine di sviluppare iniziative congiunte di interesse comune, con potenziali inviti congiunti a presentare proposte, attività di gemellaggio, laboratori congiunti, seminari e scambi di ricercatori.*

A seguito dei numerosi scandali di intossicazione alimentare mortale verificatisi in Cina, come quello della melamina, i produttori cinesi stanno lanciando nuove strutture di produzione, segnatamente in Francia, oltre alla cooperazione tecnica e scientifica.

Così, la cooperativa Isigny Sainte-Mère in Normandia beneficia di una nuova torre di essiccamento grazie a un investimento congiunto di Isigny (45 milioni di euro) e dell'azienda cinese Biostime (20 milioni di euro). La costruzione è stata completata e deve essere accompagnata, secondo la comunicazione del gruppo, dalla creazione di un centinaio di posti di lavoro. Altro esempio: anche "Les Maîtres Laitiers du Cotentin" costruiranno una nuova torre di essiccamento per il mercato cinese. Il partner è Synutra (come nel progetto Sodiaal/Carhaix) ma, in questo caso, il partenariato è a bassa intensità di capitali. Si tratta di un partenariato commerciale, con un accordo della durata di 11 anni.

La società cinese Synutra sta costruendo la più grande costruzione industriale in Bretagna, regione francese che ha convissuto a lungo con una difficile situazione economica. Synutra vuole riconquistare la fiducia dei consumatori cinesi grazie a una produzione realizzata all'estero. L'azienda ha già investito 100 milioni di euro e ne investirà altri 61 milioni per produrre latte in polvere e prodotti confezionati per la prima infanzia destinati al mercato cinese⁵⁴.

Synutra International, tramite le proprie imprese controllate in Cina, occupa 12.000 lavoratori in sei stabilimenti. La rete di distribuzione include 700 distributori, 700 grossisti e 27.000 dettaglianti. L'azienda rappresenta il nono maggior marchio cinese di latte in polvere per bambini, ma detiene solo l'1% del mercato degli alimenti per la prima infanzia. Nel 2012 Sodiaal, cooperativa lattiero-casearia leader in Francia e quinta maggiore azienda al mondo nel settore, ha firmato un accordo con Synutra International, società specializzata nella distribuzione di alimenti per l'infanzia. In base all'accordo, Synutra rileverà le attività della vecchia struttura di Carhaix, per produrre latte in polvere destinato al mercato cinese.

Al 31 marzo 2015, Liang Zhang, fondatore, presidente e amministratore delegato di Synutra, deteneva circa il 62,8% del pacchetto azionario tramite una società di proprietà della moglie. Altri fondi di investimento detengono parte del restante pacchetto.

Il progetto include oltre 14 ettari di terreni, 38.000 m² di edifici, 25 km di reti sotterranee, 44.000 m² di calcestruzzo e torri di essiccamento alte fino a 49 m.⁵⁵

La costruzione di questo imponente centro di produzione, avviata solo due anni fa, è stata affidata al gruppo francese Idec, chiamato a realizzare un impianto in grado di trasformare milioni di litri di latte l'anno in 60.000 tonnellate di latte in polvere di altissima qualità. L'intera produzione sarà venduta sul mercato cinese.

Ogni giorno sono impegnati nel cantiere dai 250 ai 400 operai edili, in funzione della fase di costruzione. L'impianto deve essere ultimato entro la fine del 2015. L'apertura ufficiale è prevista per il 9 gennaio 2016.

Per la regione, l'impatto economico è ovviamente enorme. L'impianto cinese e la successiva unità di confezionamento occuperanno inizialmente circa 250 persone ma sono già previste ulteriori assunzioni. Di recente, il sindaco di Carhaix ha firmato, inizialmente non prevista, una nuova concessione edilizia per l'installazione di un laboratorio e di uffici amministrativi di Synutra. Sarà costruita una passerella per collegare l'impianto a questi edifici futuri.

Le esigenze del mercato cinese sono enormi. Synutra ha già bisogno di più dei 285 milioni di litri l'anno previsti attualmente; si parla addirittura di 600 milioni di litri.

L'organizzazione dei giovani agricoltori di Bretagna ha accolto con favore questa apertura imprevista, dopo una fase di grandi proteste a Bruxelles, culminate nelle "rivolte dei trattori", contro la fine delle quote latte in Europa. L'investimento, oltre che come un'opportunità, viene visto anche come riconoscimento di quelle competenza e qualità su cui fare affidamento per attirare nuovi compratori esteri.

Alcuni produttori, tuttavia,⁵⁶ temono che i prezzi locali siano sotto pressione e che Synutra, data la sua importanza a livello locale, negozi prezzi allineati all'estrema volatilità dei prezzi mondiali. In realtà c'è stato un vero e proprio crollo dei prezzi del latte sui mercati mondiali: il settore aveva anticipato una impennata della domanda che poi non si è concretizzata, che ha portato all'attuale situazione di una vasta sovrapproduzione e delle conseguenti riduzioni dei prezzi.

Negoziare delle attività e delle condizioni di lavoro: il caso delle acquisizioni tecnologiche in Germania

Uno studio condotto da Hans Böckler Stiftung (Emons, 2013) sulle recenti strategie cinesi di investimento nell'industria tedesca fornisce dati sulla negoziazione di attività economiche e relazioni sindacali fra investitori cinesi e lavoratori tedeschi⁵⁷.

Questi casi hanno in comune il fatto di coinvolgere dei cosiddetti "campioni nascosti"⁵⁸ del settore che hanno conosciuto difficoltà economiche, talvolta, ironia della sorte, per l'entrata di nuovi concorrenti cinesi. Aziende che possono diventare interessanti, in quanto facili bersagli di potenti investitori cinesi interessati al know-how tecnologico.

Contrariamente al luogo comune che le strategie cinesi di fusione/acquisizione in Europa portano a un trasferimento tecnologico dall'Europa alla Cina, lo studio precisa come le strategie degli investitori prevedano il proseguimento e spesso anche lo sviluppo dell'attività esistente in Germania⁵⁹. Gli stabilimenti in Germania non vengono trasferiti e beneficiano persino di investimenti. Questo indica un cambiamento di mentalità degli investitori cinesi che non solo considerano la produzione a basso costo ma anche il know-how come fattore chiave di sviluppo internazionale. Nel contesto delle acquisizioni tecnologiche, gli investitori cinesi sembrano considerare che il know-how non può essere facilmente trasferito da un paese a un altro.

⁵⁵ Dominique Morva, 06/05/2015, Letelegramme.fr

⁵⁶ "Le rêve chinois des laitiers Bretons" 14/01/2015, confederationpaysanne.fr

⁵⁷ Lo studio prende in esame tre casi nel settore dei macchinari: Putzmeister acquistata da Sany Group nel 2013, Waldrich Coburg rilevata da Beijing Nr. 1 Machine Tool Plant nel 2005 e Dürrkopp Adler acquisita dal gruppo SGSB nel 2004.

⁵⁸ L'espressione "campione nascosto" indica le PMI che sono leader globali nei rispettivi segmenti di mercato.

⁵⁹ Strategia nota come "strategia Haier". Questa azienda cinese produttrice di elettrodomestici è diventata famosa per la strategia di creazione di un marchio di qualità grazie alla cooperazione internazionale con aziende leader in campo tecnologico.

Dal sospetto alla contrattazione: il caso dell'acquisizione di Putzmeister da parte di Sany

Il fabbricante tedesco di pompe per calcestruzzo è stato rilevato dai giganti cinesi di Sany Group nel 2013. In quel momento, Putzmeister realizzava un fatturato di 575 milioni di euro e occupava circa 1.200 persone in Germania, in due sedi. Per la sua attività nel settore delle pompe per calcestruzzo, il gruppo Sany occupava 70.000 dipendenti in 150 paesi, realizzando un fatturato globale di 5 miliardi di euro. Sany Group è gestito da Liang Wengen, il più ricco uomo d'affari in Cina, entrato nel Comitato centrale del governo nel 2012.

Questo investitore cinese era molto interessato nel know-how e nella reputazione del "Made in Germany", in una fase in cui Putzmeister subiva un calo del fatturato a causa dell'incapacità di accedere al mercato cinese. Sany ha acquisito il 90% del capitale di Putzmeister. Il restante 10% è stato rilevato da CITIC-Group (China International Trust and Investment Corporation), fondo pubblico di investimento.

I dipendenti non hanno accolto con favore l'acquisizione, temendone le condizioni. Sono state organizzate numerose proteste e Putzmeister è finita sulle prime pagine della stampa. Il sindacato dei metalmeccanici IG Metall è riuscito a negoziare un accordo per garantire l'occupazione fino al 2020. Non sono ammessi licenziamenti in caso di trasferimento altrove della produzione. Devono essere presi in esame strumenti alternativi ai licenziamenti (riduzione dell'orario di lavoro, formazione...) in caso di crisi economica. Il gruppo deve offrire ai tirocinanti un adeguato contratto di lavoro. Il numero di lavoratori interinali non deve superare il 7% della forza lavoro totale. Inoltre, l'accordo offre precise garanzie a Putzmeister: produrrà per tutti i mercati, ma quello cinese e la relativa produzione resteranno in Germania.

Secondo i rappresentanti sindacali, "Sany rappresenta una soluzione migliore rispetto a un fondo speculativo (fondo hedge)."

Tuttavia, si accusa il processo di acquisizione di mancare di trasparenza e che i rappresentanti dei lavoratori sanno raramente chi contattare nell'azienda cinese. Inoltre, la formazione erogata da dipendenti tedeschi ad altri dipendenti cinesi, o il trasferimento di progetti e brevetti alla casa madre in Cina, lasciano presupporre che vi sia un trasferimento di tecnologia. Si dovrebbe, comunque, tener presente che non si tratta di questioni specifiche alla Cina, in quanto abbastanza comuni in questo tipo di transazioni.

Riguardo alle relazioni sindacali, è interessante notare come lo studio mostri come i rappresentanti dei lavoratori tedeschi riescano spesso a influenzare le decisioni dei nuovi investitori. Di fatto, gli accordi siglati garantiscono i livelli occupazionali, le strutture di governance (segnatamente, la rappresentanza dei lavoratori tedeschi e il "Mitbestimmung", ossia il sistema di codecisione) e gli investimenti. Per esempio, nel caso di Waldrich Coburg, il fatturato è aumentato dai 63 milioni di euro del 2005 ai 75 del 2006. Inoltre, anche i livelli occupazionali sono aumentati: dai 500 dipendenti del 2005 ai 700 del 2007. I casi segnalati rivelano, inoltre, che le società acquisite rimangono relativamente autonome sul piano operativo: la direzione locale viene mantenuta e deve fare riferire direttamente alla direzione cinese. Oppure nell'impianto viene inviato un delegato cinese, ma solo per garantire il collegamento con la direzione generale cinese. Infine, gli investitori cinesi investono spesso ingenti somme nelle aziende appena acquisite, sia nel settore R&S che nelle strutture di produzione. In alcuni casi questi investimenti fanno parte dell'accordo negoziato all'indomani dell'acquisizione.

Persistono, tuttavia, seri timori sul fatto che questa strategia resisterà all'evoluzione della congiuntura economica cinese (Emons, 2015). Gli stabilimenti tedeschi continueranno a beneficiare di una strategia di investimento sostenibile se in Cina la situazione dovesse peggiorare e dovessero emergere problemi occupazionali? Le acquisizioni da parte di investitori cinesi sono troppo recenti per trarre conclusioni a lungo termine sulla sostenibilità del sistema tedesco fortemente centralizzato delle relazioni industriali. Tuttavia, lo studio HBS mette sotto una luce diversa l'impatto degli investimenti cinesi sulle relazioni sindacali in Europa.

"Imparare comprando": processo di apprendimento degli investitori cinesi nella gestione delle risorse umane (RU)

Recenti analisi indicano l'emergere di un nuovo processo di apprendimento fra i dirigenti cinesi riguardo alla gestione delle relazioni sindacali e, più precisamente, delle relazioni industriali⁶⁰. Nella prima ondata di sviluppo internazionale, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, le relazioni sindacali sono state ignorate dalle imprese pubbliche abituate a relazioni industriali "armoniose" in Cina. Tutt'altro che intenzionati ad andare incontro alle rivendicazioni dei lavoratori, gli investitori cinesi hanno dovuto affrontare problemi economici e di immagine. Per prepararsi meglio alla seconda ondata di IDE, segnatamente in Europa, il governo centrale cinese ha avviato un processo di apprendimento sulle relazioni industriali, che può essere sintetizzato come segue:

- *prima*: imprese controllate gestite quasi esclusivamente da dirigenti cinesi; linea dura nei problemi occupazionali; autorità di governo come interlocutore destinatario delle attività di pubbliche relazioni;
- *dopo*: imprese controllate gestite quasi esclusivamente da dirigenti locali; interazione con i rappresentanti dei lavoratori; misure proattive per migliorare l'immagine.

2. DINAMICA DELLE RELAZIONI SINDACALI IN CINA: VERSO LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA?

Esiste, attualmente, un vivace dibattito in Cina sull'eventualità di introdurre disposizioni di contrattazione collettiva nel diritto del lavoro cinese. Essendo protagoniste nel modello europeo di relazioni industriali, si potrebbe pensare a un ruolo propulsore delle imprese europee, per migliorare le relazioni industriali, anche quando si insediano in Cina. In realtà, si sa ben poco sui diritti dei lavoratori, sia individuali che collettivi, e sulle pratiche esistenti nelle joint-venture europee che operano in Cina. Tuttavia, studi recenti mostrano come le aziende europee in Cina non sostengano le tendenze recenti di miglioramento dei diritti sia individuali che collettivi dei lavoratori (Chan e Hui, 2014).

Recenti iniziative sindacali per avviare un dialogo con i sindacalisti cinesi

In 2014, il dipartimento dell'OIL per la attività dei lavoratori (OIL-ACTRAV) e la Federazione nazionale dei sindacati cinesi (ACFTU) hanno firmato un memorandum d'intesa per dar vita a una collaborazione finalizzata a rafforzare le capacità tecniche di dirigenti e militanti sindacali in Cina. Il suo programma di sviluppo delle capacità coinvolge vari sindacati europei.

Due originali iniziative sono state lanciate di recente da sindacati settoriali per rafforzare la cooperazione sindacale con i sindacalisti cinesi a livello aziendale.

Il forum annuale 2015 del sindacato tedesco dell'industria chimica (IG BCE) ha analizzato come i sindacalisti tedeschi possono aiutare i lavoratori cinesi a rafforzare i loro diritti in materia di lavoro⁶¹. I partecipanti hanno approfondito le seguenti domande: come sono le relazioni sindacali in Cina? Esistono già contatti fra rappresentanti cinesi e tedeschi dei lavoratori? Chi sono i partner giusti per dar vita a una cooperazione in Cina, sapendo che l'ACFTU non coincide con la percezione tedesca di standard sindacali democratici? Qual è la strategia IG BCE in Cina in materia di lavoro?

Secondo IG BCE, le aziende chimiche tedesche occupano circa 42.000 persone in Cina, di cui 9.000 alla BASF e oltre 13.000 alla Bayer AG.

⁶⁰ Bian, Zagreb 2015

⁶¹ https://www.igbce.de/mitglieder/igbce-aktuell/10-15/branchenforum-chemie-2015/109584_03/12/2015.

È stata segnalata l'esistenza di una collaborazione fra rappresentanti cinesi e tedeschi dal presidente dei comitati aziendali combinati di Bayer AG. Nel 2009 sono state organizzate elezioni sindacali e i rappresentanti dei comitati aziendali tedeschi hanno incontrato i rappresentanti cinesi per la prima volta nel 2011. Lo stesso anno è stato organizzato un seminario sul modello tedesco di relazioni industriali e una delegazione cinese è stata invitata a partecipare alla riunione del Comitato aziendale europeo. Da allora, i rappresentanti dei lavoratori di entrambi i paesi si sono tenuti in contatto per posta elettronica, per poi incontrarsi nelle riunioni organizzate.

A seguito di questo forum, **IG BCE ha deciso di creare un team di competenza sulla Cina, incaricato di dar vita a una rete di cooperazione** fra rappresentanti del personale tedeschi e cinesi nelle aziende chimiche tedesche.

Analogamente, a novembre 2015, il sindacato globale IndustriALL ha tenuto i suoi primi workshop del settore automobilistico in Cina, cui hanno preso parte rappresentanti aziendali e sindacali di Volkswagen, BMW, Daimler, Honda, Toyota e AB Volvo, oltre a funzionari sindacali provenienti da Germania, Svezia, Canada e Giappone. Come precisato da IndustriALL, "l'obiettivo dei workshop è sviluppare la cooperazione con i sindacalisti cinesi a livello di stabilimento, per scambiare esperienze e approfondire il lavoro del sindacato"⁶².

La presente sezione analizza le recenti tendenze riguardanti le relazioni sindacali collettive in Cina. Si apre con il quadro relativo all'aumento degli scioperi in Cina, che sottolinea la discrepanza esistente fra leggi in materia di lavoro basate sui diritti individuali e la natura intrinsecamente collettiva delle controversie industriali (2.1.). Si prendono poi in esame le pratiche emergenti di contrattazione collettiva e il dibattito politico che hanno innescato (2.2.), approfondendo il ruolo chiave che le ONG hanno nel recente sviluppo delle relazioni industriali in Cina (2.3.).

2.1. Aumento delle controversie collettive in materia di lavoro

Un legge sul lavoro basata essenzialmente sui diritti individuali

Dalla riforma economica del 1978, il governo cinese ha dato vita a un quadro giuridico reso necessario per organizzare le relazioni sindacali fra imprenditori privati e dipendenti⁶³. Un corpus di diritti essenzialmente individuali.

In Cina i diritti dei lavoratori sono definiti principalmente nelle leggi in materia di lavoro (1994), sindacati (1992 – modificata nel 2001), contratti di lavoro (2008 – modificata nel 2013), arbitrato e mediazione nelle controversie di lavoro (2008) e promozione dell'occupazione (2008). I singoli dipendenti hanno il diritto di avere un contratto di lavoro, una retribuzione minima, una settimana lavorativa di 40 ore con limiti prestabiliti di straordinario, una previdenza sociale che copra pensione, assistenza sanitaria, disoccupazione, infortuni sul lavoro, maternità, trattamento di fine rapporto in caso di risoluzione del contratto, parità di retribuzione per pari lavoro e protezione contro le discriminazioni sul posto di lavoro.

62 "Industriall holds its first automotive workshops in China", sito Internet IndustriALL Europe.

63 Nel quadro di un'economia pianificata, gli operai rappresentavano una proporzione relativamente modesta della stragrande maggioranza costituita dalla popolazione rurale cinese e avevano un lavoro cosiddetto "per la vita" con un'ampia gamma di prestazioni previdenziali. Negli anni '90 sono stati licenziati circa 30 milioni di dipendenti di imprese pubbliche, mentre il mercato urbano del lavoro si apriva a centinaia di milioni di lavoratori rurali migranti. Il governo cinese ha rinunciato gradualmente al proprio potere nelle relazioni sindacali, cedendolo ai titolari delle imprese; i lavoratori sono stati, così, assunti, in base a termini e condizioni ampiamente dettate dai datori di lavoro.

Salario minimo

Il salario minimo è determinato dai singoli governi regionali in base a linee guida fissate nel 2004 dal governo nazionale. Nel calcolare i livelli retributivi minimi orari, i governi regionali tengono conto del costo locale della vita, delle retribuzioni locali e della domanda/offerta complessiva di forza lavoro. Pertanto, in Cina, esistono anche notevoli differenze regionali fra i livelli retributivi minimi. La più alta retribuzione minima mensile nel 2015 è stata a Shenzhen: 2.030 yuan, equivalente a circa il doppio del salario minimo nelle aree rurali più povere interne del paese. La retribuzione minima viene, in genere, adeguata ogni anno, benché i governi locali non siano tenuti giuridicamente ad agire in tal senso.

In base all'attuale piano quinquennale cinese (2011-15), è previsto un aumento annuo del 13% del salario minimo per raggiungere poi il 40% della retribuzione media di ogni regione⁶⁴.

I lavoratori hanno il diritto di formare un sindacato aziendale, e il comitato di tale sindacato deve essere consultato dalla direzione prima che vengano attuati importanti cambiamenti alle condizioni e alla retribuzione dei dipendenti. Tuttavia, **non esiste alcuna libertà di associazione ed è previsto un unico sindacato legalmente riconosciuto, la Federazione nazionale dei sindacati cinesi (ACFTU)**. Tutti i sindacati aziendali devono essere affiliati all'ACFTU attraverso una rete gerarchica di federazioni sindacali regionali e locali. L'ACFTU è il sindacato più grande al mondo, con (secondo le cifre ufficiali) circa 288 milioni di tesserati ripartiti in 2,78 milioni di sindacati di base. L'ACFTU è, soprattutto, sotto il controllo e la guida del partito comunista cinese⁶⁵.

Il diritto allo sciopero è stato eliminato dalla costituzione cinese del 1982 nell'ambito delle riforme di "modernizzazione" volute da Deng Xiaoping. Non esiste, tuttavia, per i lavoratori, il divieto di andare in sciopero.

Evoluzione delle controversie sindacali: dalle retribuzioni alla voce collettiva

Come possiamo vedere dalla mappa specifica CLB⁶⁶, scioperi e proteste dei lavoratori sono diffusi in tutta la Cina e in continuo aumento dal 2011, e in maniera più netta dal 2014. Nel 2011, CLB ha registrato da 10 a 35 scioperi al mese, diventati poi da 30 a 75, sempre con cadenza mensile, nel 2013. Nel 2014 CLB ha rilevato da 60 a 200 scioperi mensili. Dall'inizio del 2015 si registrano, in media, 200 scioperi ogni mese: **un'evoluzione che riflette i problemi di natura sociale che accompagnano il rallentamento economico**. Viene messa in evidenza anche la mancanza di un meccanismo di regolamentazione collettiva riguardo alle relazioni sindacali in Cina.

Figura 18. Evoluzione del numero di proteste dei lavoratori in Cina (2012-2015)⁶⁷



Vengono segnalati scioperi in tutti i settori industriali, ma il **manifatturiero** raccoglie la maggior parte delle azioni sindacali registrate.

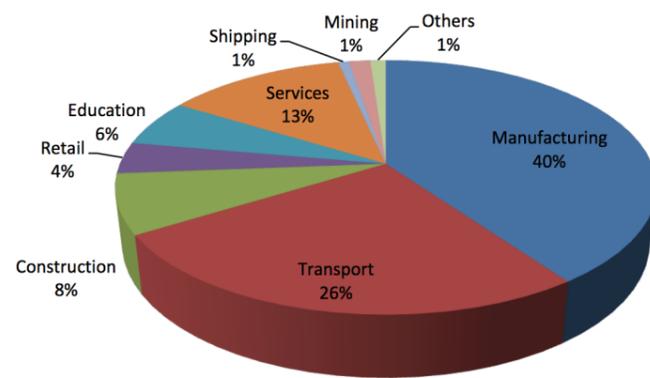
64 Centro risorse CLB: <http://www.clb.org.hk/en/view-resource-centre-content/100206>, 03/12/2015.

65 Qualsiasi tentativo di creare un movimento sindacale indipendente viene visto dal partito come una minaccia politica. La creazione dell'unico sindacato indipendente, per altro di breve durata, nella storia della Repubblica popolare cinese (RPC), risale al 1989 con la federazione autonoma dei lavoratori di Pechino (BAAF). La BAAF venne dichiarata illegale e sciolta sulla scia della repressione militare di Pechino del 4 giugno 1989.

66 <http://maps.clb.org.hk/strikes/en>

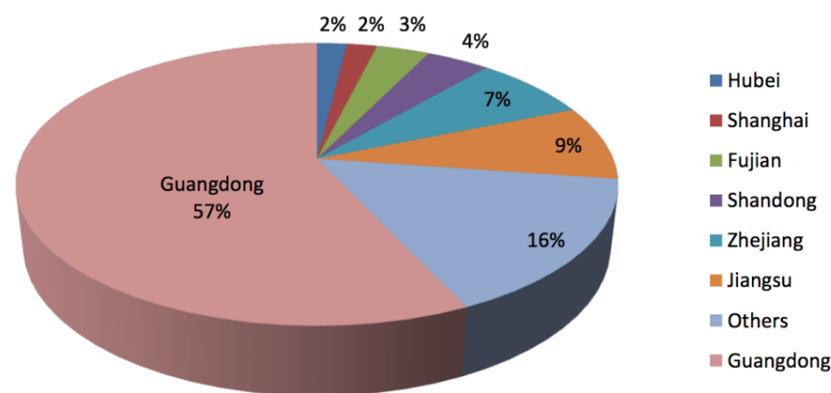
67 <http://maps.clb.org.hk/strikes/en>, 26/11/2015.

Figura 19. Ripartizione delle proteste dei lavoratori in Cina per settore industriale (2011-2013)⁶⁸



Fra il 2011 e il 2013, il grosso delle proteste industriali cinesi si è concentrato nella provincia del Guangdong, cuore pulsante del manifatturiero del paese, e soprattutto nell'area del delta del fiume Pearl. Nel Guangdong si sono verificati 267 incidenti, circa il 57% del totale. Proteste si sono verificate anche nelle province costiere di Jiangsu, Zhejiang, Shandong e Fujian, ossia nelle aree economicamente sviluppate della Cina (cfr. capitolo 2).

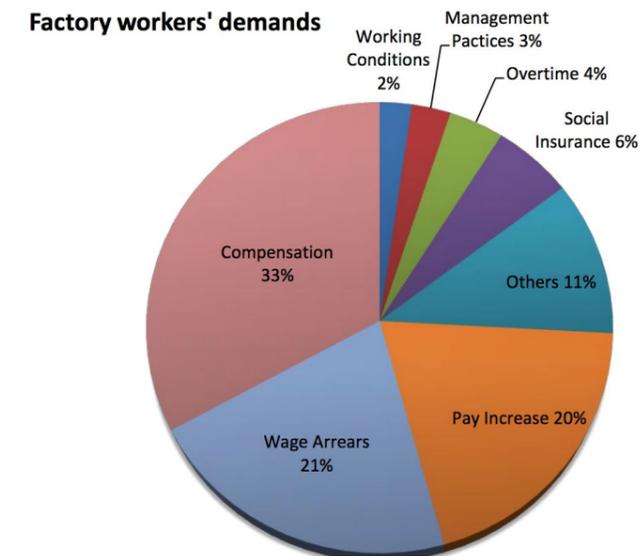
Figura 20. Proteste dei lavoratori per regione (2011-2013)⁶⁹



La richieste più frequenti dei lavoratori in queste proteste riguardavano i problemi economici del settore manifatturiero. Indennizzi (a seguito di fusioni e delocalizzazioni), pagamento degli arretrati e aumenti salariali rappresentavano circa i tre quarti di tutte le rivendicazioni segnate sulla mappa degli scioperi; molte altre richieste riguardavano le misure di taglio dei costi adottate dai dirigenti d'azienda, come le riduzioni di prestazioni, indennità e contributi oltre che al mancato pagamento degli straordinari.

68 "Searching for the Union: the workers' movement in China 2011-2013", China Labour Bulletin, febbraio 2014.
69 ibid.

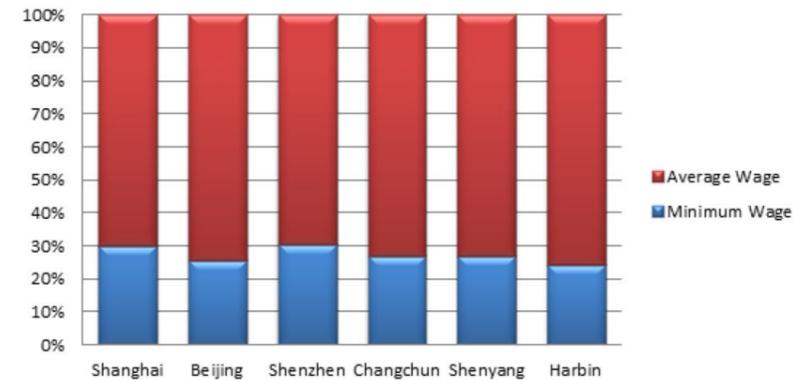
Figura 21. Rivendicazioni dei lavoratori (2011-2013)⁷⁰



Uno degli aspetti più rilevanti era che molte delle richieste di indennizzo formulate dai lavoratori in questo periodo miravano a ottenere un livello più alto di indennizzo di quanto previsto nella legge sui contratti di lavoro, in base alla quale il dipendente licenziato deve essere indennizzato con un mese di salario per ogni anno di servizio.

Benché le retribuzioni degli operai siano aumentati di circa il 50% in media da metà 2010, per molti lavoratori del settore industriale i salari sono ancora troppo bassi. In base alle linee guida del governo nazionale, il salario minimo deve essere almeno il 40% della retribuzione media locale. In realtà, il salario minimo si attesta, in genere, solo fra il 20 e il 35% della retribuzione media, appena sufficiente a coprire i costi abitativi, alimentari e di trasporto. I lavoratori a salario minimo, compresa la maggior parte di operai sulle linee industriali, manodopera non specializzata, manutentori, e così via, devono compensare con straordinari, premi e indennità accessorie per guadagnare abbastanza da vivere. Pertanto, se il datore di lavoro elimina straordinari, premi e altre prestazioni, i lavoratori a bassa retribuzione ne chiedono spesso l'immediato ripristino. Un'altra importante denuncia nelle controversie salariali presentate da CLB riguarda la disparità retributiva fra semplici operai, personale di grado più elevato e dirigenti. Essenzialmente a causa del basso livello salariale, gli operai comuni sono estremamente sensibili a qualsiasi misura in grado di aumentare il già ampio divario esistente fra la loro retribuzione e quella del personale di grado superiore o di livello dirigenziale.

70 ibid

Figura 22. Salario minimo espresso in percentuale della retribuzione media in città selezionate nel 2015⁷¹

La previdenza sociale rappresenta uno sviluppo relativamente piccolo ma importante. La riduzione del numero di giovani che entrano nel mondo del lavoro spinge le aziende ad assumere lavoratori più vecchi e a trattenerli più a lungo in attività. Superati i 35 anni di età o sulla soglia dei 40, i lavoratori cominciano a prestare maggiore attenzione ai sistemi di assistenza sanitaria e pensionistici. Questo, unito alle recenti riforme che permettono ai lavoratori migranti di accedere più facilmente ai fondi previdenziali, ha spinto un maggior numero di lavoratori a chiedere il pagamento di arretrati risalenti a molti anni prima, addirittura decenni in alcuni casi.

Più di recente sono stati segnalati scioperi riguardanti il **lavoro interinale**. La legge sui contratti di lavoro del 2008 è stata elaborata per far sì che tutti i lavoratori in Cina avessero un contratto legalmente vincolante con il datore di lavoro. La legge in questione stabilisce, inoltre, che il lavoro interinale può essere utilizzato solo per posizioni temporanee, ausiliarie o per eventuali sostituzioni, ma i datori di lavoro vi fanno ricorso regolarmente per posizioni importanti e a lungo termine. Inoltre, gli imprenditori pagano spesso i lavoratori interinali con retribuzioni inferiori e con prestazioni minori rispetto ai dipendenti regolarmente assunti, violando il principio della parità di retribuzione per pari lavoro. L'ACFTU afferma che in Cina nel 2011 c'erano ben 60 milioni di lavoratori interinali.

Come riferito da CLB, una delle questioni principali per i lavoratori, in questo periodo, è **come proteggere i rappresentanti sindacali dalle ritorsioni della dirigenza**. È importante precisare che benché in Cina non sia illegale scioperare, il diritto di sciopero non è tutelato dalla costituzione e i datori di lavoro possono spesso utilizzare le disposizioni della legge sui contratti di lavoro per licenziare i leader degli scioperi. Di tanto in tanto, i lavoratori vengono arrestati dopo aver preso parte ad azioni sindacali, ma sempre accusati di reati contro l'ordine pubblico e non a causa della partecipazione a uno sciopero. Una situazione più tipica è quella in cui i leader dello sciopero vengono licenziati dalla direzione per presunte violazioni del codice aziendale, commesse durante lo sciopero o pochi mesi dopo, in un processo noto come "resa dei conti dopo il raccolto". L'articolo 39 paragrafo 2 della legge sui contratti di lavoro prevede che i datori di lavoro possono rescindere i contratti di coloro che violano gravemente i regolamenti aziendali. I lavoratori licenziati per aver organizzato scioperi e forme di protesta possono ricorrere a un arbitro o avviare un'azione legale contro il datore di lavoro per licenziamento senza giusta causa. Tuttavia, in considerazione dei costi e dei tempi necessari per questi procedimenti legali, sono solo i lavoratori più determinati a percorrere queste strade. I funzionari sindacali, tuttavia, hanno il diritto di essere tutelati legalmente mentre svolgono le loro mansioni nel promuovere e difendere i diritti dei lavoratori.

Un'altra richiesta ricorrente nelle proteste sindacali è la **convocazione di elezioni sindacali di base**. La maggior parte dei sindacati aziendali non solo è controllata dalla direzione ma ne rappresenta anche gli interessi. Solo in rari casi il sindacato aziendale sostiene veramente i lavoratori contro la direzione, come dimostrato dal caso del negozio Walmart nella città di Changde (Cina centrale) ad aprile 2014. Ci sono circa 1,15 milioni di funzionari sindacali impiegati a tempo pieno in varie federazioni e comitati in tutta la Cina. Si tratta essenzialmente di burocrati statali che conoscono a malapena le esigenze dei lavoratori o le modalità di rappresentanza nelle negoziazioni con la direzione. L'ACFTU si vede ancora come ponte o mediatore fra lavoratori e direzione, e non come voce dei lavoratori.

L'analisi delle rivendicazioni dei lavoratori alla base delle proteste sindacali indica che esse riguardano, in primo luogo, il miglioramento economico delle condizioni di lavoro, per poi virare verso la volontà di essere rappresentati democraticamente e di far sentire la loro voce. Questo perché l'esistente "incongruità fra il quadro giuridico basato sui diritti individuali e la natura collettiva della posta in gioco nelle controversie industriali" (Chan e Hui, 2013, p. 17). L'azione collettiva passa così dal negoziare le condizioni di lavoro al diritto stesso della contrattazione collettiva.

2.2. Nuova pratica e nuovo dibattito in materia di contrattazione collettiva

Uno dei fattori più rilevanti nelle azioni di sciopero e protesta è la natura unilaterale delle relazioni sindacali in Cina. Con lo sviluppo dell'economia di mercato negli anni '90, lavoro e capitale sono diventati entità separate, con interessi distinti. Benché Pechino abbia definito un quadro giuridico basato sui diritti individuali, sono stati trascurati i diritti collettivi dei lavoratori in materia di organizzazione, sciopero e contrattazione. Pertanto, **il quadro attuale non è adatto a risolvere il numero crescente di controversie sindacali di natura collettiva**.

Tuttavia, l'azione collettiva dei lavoratori cinesi spinge Pechino a riconsiderare il proprio approccio alle relazioni sindacali, sia nella teoria che nella pratica. Di fatto, sono numerosi gli esempi di funzionari cinesi di sindacato, partito o governo che partecipano alla contrattazione collettiva a livello aziendale. Inoltre, **la Cina si è impegnata in un dibattito sull'introduzione di un quadro giuridico per la contrattazione collettiva**.

Chan e Hui (2013) descrivono come l'aumento delle proteste sindacali abbia innescato una "contrattazione collettiva tramite rivolta", pratica distinta dalla "consultazione collettiva" puramente formale che è prassi comune in Cina.

"Consultazione collettiva" (*jiti xieshang*), anziché "contrattazione collettiva" (*jiti tanpan*), è l'espressione dominante in Cina nelle disposizioni collettive riguardanti il diritto del lavoro, come nella legge sui sindacati del 1992 (rivista nel 2001), nella legge sul lavoro del 1994 e nella legge sui contratti di lavoro del 2008. In realtà, la legge cinese sul lavoro non è totalmente priva di diritti collettivi. Tuttavia, Chan e Hui (2013) sottolineano che **la consultazione collettiva, così come viene attualmente praticata, differisce nettamente dalla contrattazione collettiva, come quest'ultima viene concepita nel mondo occidentale, ed è rimasta essenzialmente una semplice formalità**. Nella maggior parte dei casi segnalati, la consultazione collettiva non scaturisce dai lavoratori e dai loro rappresentanti ma da proposte della direzione, e i lavoratori non parteciperebbero attivamente alla consultazione. La consultazione collettiva, inoltre, include raramente negoziazioni salariali.

I motivi delle consultazioni collettive condotte dal governo e/o dalla direzione sono collegati al **ruolo ambivalente svolto dai sindacati in Cina**. Da una parte, i sindacati di base sul luogo di lavoro sono sotto la guida dell'ACFTU e, quindi, anche soggetti al controllo del partito comunista cinese. Dall'altra, gli interessi dei sindacati sono spesso legati a quelli della direzione e, in molti casi, i loro membri ne fanno parte. Pertanto "rappresentare e proteggere gli interessi dei lavoratori non è mai una priorità dell'agenda, nonostante le sempre maggiori pressioni sui sindacati da parte del Partito-Stato per mediare i sempre più accesi conflitti sociali" (Chan e Hui, 2013, p.7).

In questo scenario, i lavoratori che vogliono far valere i propri interessi devono aggirare il sindacato e ricorrere allo sciopero⁷². Questo, come durante l'ondata di scioperi del 2010 innescata dallo stabilimento Honda di Foshan, può portare a **negoziati a seguito delle pressioni esercitate dall'azione collettiva**; una forma di negoziazione conosciuta come "contrattazione collettiva tramite rivolta" ("collective bargaining by riot").

71 Centro risorse CLB (China Labour Bulletin): http://www.clb.org.hk/en/view-resource-centre-content/100206_03/12/2015.

72 Si sottolinea spesso che la nuova generazione di lavoratori migranti tollera meno abusi e ingiustizie, ed è maggiormente disposta ad agire per far valere i propri diritti (Chan e Hui, 2013 ; Froissard, 2014).

Honda Foshan: dalla “contrattazione collettiva tramite rivolta” alla “contrattazione collettiva guidata dal Partito-Stato”⁷³ ?

A maggio 2010, 1.800 lavoratori dello stabilimento Honda di Foshan hanno scioperato per 17 giorni, chiedendo un aumento salariale di 800 yuan sia per i lavoratori che per gli studenti tirocinanti, oltre a una riforma democratica dei sindacati. La direzione prima è ricorsa all’intimidazione licenziando due militanti e spingendo i tirocinanti a firmare un documenti in cui si impegnavano a non guidare, organizzare o partecipare ad alcuno sciopero. Nonostante queste minacce, lo sciopero è andato avanti.

La direzione ha presentato due proposte riguardanti gli aumenti salariali ma hanno considerato le altre insufficienti. Il sindacato aziendale non ha fornito alcun sostegno ai lavoratori. Al contrario, ha cercato di interrompere lo sciopero usando violenza, anche fisica, sugli scioperanti.

A seguito di questa escalation di violenze, i vertici aziendali hanno indetto elezioni democratiche: 30 rappresentanti sindacali eletti hanno poi partecipato alla contrattazione salariale, alla presenza di funzionari dell’Ufficio del lavoro, rappresentanti locali di governo, responsabile del sindacato aziendale e presidente dell’azienda. L’accordo raggiunto prevede un aumento salariale da 1.544 a 2,044 yuan per i dipendenti e da 900 a 1,500 yuan per gli studenti tirocinanti.

Tuttavia, il sistema ad hoc di rappresentanza dei lavoratori e di contrattazione salariale non ha portato alla totale riforma strutturale delle relazioni sindacali invocata dai lavoratori. I rappresentanti provinciali dell’ACFTU hanno rifiutato di rimuovere i vertici sindacali che avevano appoggiato la direzione durante lo sciopero. I funzionari sindacali hanno accettato di organizzare le elezioni ma la partecipazione diretta dei lavoratori a tali elezioni è stata limitata al primo livello di rappresentanza, quello delle divisioni⁷⁴; lavoratori che sono stati esclusi dalle elezioni dei funzionari sindacali aziendali. Inoltre, sembra che le candidature siano state manipolate e, quindi, molti dei funzionari sindacali eletti appartengano alla direzione.

Riguardo alle negoziazioni si è svolta una nuova contrattazione salariale, con massiccia partecipazione di rappresentanti delle autorità statali, tramite i sindacati cittadini o provinciali.

Sullo scia dell’ondata di scioperi iniziata dallo stabilimento Honda di Foshan⁷⁵, la riforma sindacale e il miglioramento del sistema di consultazione collettiva sono diventati prioritari sia per l’ACFTU che per il governo. A giugno 2010, l’ACFTU ha pubblicato un documento dal titolo “Favorire la costruzione dei sindacati sul posto di lavoro e renderli protagonisti.” Il documento esortava a organizzare elezioni sindacali in conformità alla legge e ai fini dell’effettiva attuazione delle disposizioni giuridiche in materia di lavoro. Ad agosto 2010, il governo provinciale del Guangdong e la città di Shenzhen hanno pubblicato la seconda bozza⁷⁶ di riforma sulla consultazione collettiva. Parallelamente, altre 13 rovine hanno pubblicato documenti per promuovere la contrattazione salariale collettiva.

È anche dimostrato un maggiore coinvolgimento dei rappresentanti statali (che si tratti di funzionari di governo, di partito o rappresentanti sindacali a livello provinciale o cittadino) nelle relazioni sindacali a livello aziendale. Chan e Hui (2013) identificano i recenti cambiamenti nelle relazioni industriali aziendali in Cina come il passaggio dalla “consultazione collettiva formale” alla “contrattazione collettiva tramite rivolta”, dovuta alle pressioni esercitate dagli scioperi, e trasformatasi poi in “contrattazione collettiva condotta dallo stato”, perché non è il potere delle associazioni di lavoratori a trascinare i datori di lavoro al tavolo negoziale, ma il potere politico del partito comunista cinese. In tal modo, gli autori sottolineano che il **governo non sostiene la “contrattazione collettiva condotta dai lavoratori” intesa come quel meccanismo di democrazia industriale teorizzato nel XIX secolo dai coniugi Webb e che è diventato elemento portante del modello europeo di relazioni industriali.** Dato che lo Stato ritiene che una partecipazione più diretta dei lavoratori porterebbe all’instabilità politica, i recenti sviluppi delle relazioni industriali sul posto di lavoro in Cina non hanno prodotto un dibattito aperto sulla libertà di associazione o sul diritto allo sciopero.

⁷³ Chan e Hui (2013).

⁷⁴ Lo stabilimento è diviso in sette dipartimenti, a loro volta composti da quattro o cinque divisioni. I lavoratori hanno potuto partecipare solo alle elezioni a livello di divisione.

⁷⁵ Lo sciopero alla Honda ha influito notevolmente sull’attivismo sindacale in Cina, sia a livello locale che nazionale. Nelle settimane successive allo sciopero, sono stati registrati altri scioperi, che poi hanno portato a contrattazioni collettive, in un altro stabilimento Honda (Zhongshan), in molti altri stabilimenti del comparto automobilistico (fornitori BMW, Hyundai, Toyota e Ford) e in fabbriche a capitale estero dell’elettronica. Gli analisti concordano sull’interesse del governo di limitare gli scioperi ottenendo concessioni economiche dalle aziende.

⁷⁶ “Regolamenti sulla gestione democratica delle imprese” del Guangdong e “Ordinanza sulla consultazione collettiva” di Shenzhen. Le prime bozze erano state pubblicate due anni prima, per poi essere abbandonate a causa della forte opposizione esercitata dalle associazioni di imprenditori.

È, tuttavia, interessante osservare come la pratica emergente della negoziazione salariale ha portato a una negoziazione delle regole stesse di negoziazione. L’attuale passaggio dall’espressione dominante “consultazione collettiva” all’espressione “contrattazione collettiva” rivela un vero e proprio cambio di paradigma nel modo in cui il partito comunista cinese concepisce le relazioni sindacali (Froissard, 2014). L’espressione “contrattazione collettiva” riflette l’accettazione stessa delle negoziazioni fra datori di lavoro e lavoratori. Questo implica il riconoscimento di relazioni sindacali conflittuali (Edwards, 2004) a differenza dell’approccio storico delle relazioni sindacali “armoniose” del partito comunista cinese. Inoltre, è stato anche considerato che spiana la strada a varie forme di rappresentanza e di regolamentazione dei conflitti⁷⁷.

L’evoluzione verso una maggiore partecipazione dei lavoratori dipende anche dalla strategia della direzione aziendale. Chan e Hui (2014) hanno argutamente indicato un’altra forza che si oppone al miglioramento delle disposizioni in materia di contrattazione collettiva in Cina: **le associazioni imprenditoriali estere.** Di fatto, molte associazioni imprenditoriali estere si sono opposte ai “regolamenti” del Guangdong e all’“ordinanza” di Shenzhen. A Hong Kong, oltre 40 associazioni imprenditoriali hanno pubblicato nei quotidiani delle petizioni contrarie al progetto⁷⁸. La Camera di commercio americana in Cina meridionale e l’Organizzazione del commercio estero giapponese a Hong Kong hanno pubblicato una presa di posizione contraria alla legislazione e rivolta al governo del Guangdong. Pertanto, nonostante la determinazione di Pechino, l’esame delle due proposte di legge è stato interrotto.

Nel 2008 la Camera di commercio dell’Unione europea in Cina ha espresso preoccupazione sul fatto che la legge sui contratti di lavoro avrebbe aumentato i costi del lavoro (Chan e Hui, 2014). Riguardo agli strumenti giuridici di contrattazione collettiva del Guangdong, la Camera di commercio UE non ha espresso una sua posizione ufficiale.

Le posizioni delle associazioni imprenditoriali europee in merito alle leggi cinesi sulla contrattazione collettiva⁷⁹

Mentre la Camera europea non ha espresso alcuna posizione ufficiale, le associazioni imprenditoriali nazionali hanno rilasciato le dichiarazioni riportate di seguito riguardo alla proposta di legge sulla contrattazione collettiva della provincia del Guangdong e della città di Shenzhen.

Camera di commercio e ambasciata francesi apparivano “alquanto disinteressate”.

La Camera di commercio tedesca in Cina meridionale non ha espresso posizioni ufficiali ma ha affermato che le leggi “non avrebbero probabilmente influito molto sulle imprese tedesche, in quanto abituate, in patria, a sindacati e a leggi rigorose in materia di lavoro”.

L’ambasciata svedese ha sostenuto i progetti di legge sulla contrattazione collettiva affermando che il “mercato del lavoro in Cina è strano e volatile; le leggi non garantiscono l’efficacia del mercato del lavoro e la contrattazione collettiva è un mezzo per stabilizzarlo”.

La Camera di commercio del Benelux non ha espresso posizioni ufficiali ma gli interpellati hanno citato sia punti a favore che a sfavore: “Da una parte, gli strumenti giuridici aiuterebbero a evitare gli scioperi e a mantenere la pace sociale ma, dall’altra, darebbero ai lavoratori il diritto di fissare i salari”.

⁷⁷ Nonostante gli sforzi in tal senso, è stato impossibile, purtroppo, intervistare funzionari dell’ACFTU.

⁷⁸ <http://www.clb.org.hk/en/content/no-more-delay-urgent-task-implementing-collective-bargaining-guangdong, 03/12/2015>.

⁷⁹ Chan e Hui, 2014.

2.3. Il ruolo cruciale ma problematico delle ONG nello sviluppo della contrattazione collettiva

L'espressione "contrattazione collettiva" è stata introdotta per la prima volta all'inizio degli anni 2000 dalle ONG di difesa dei lavoratori a Hong Kong e nel delta del fiume Pearl (Froissard, 2014)⁸⁰. Insieme allo studio legale Laowei di Shenzhen hanno fondato anche un sito Internet (2010) e una rivista dedicata alla contrattazione collettiva (2011)⁸¹. Dal 2010, vengono organizzati uno o due forum l'anno per riunire funzionari, avvocati, studiosi della materia e ONG.

Le ONG di difesa dei lavoratori sono nate negli anni '90 per fornire sostegno ai lavoratori migranti esclusi da diritti sociali e rappresentanza sindacale, e da allora si sono sviluppate e moltiplicate. Froissard (2014) ha contato oltre 40 ONG di difesa dei lavoratori nel delta del fiume Pearl, dieci a Pechino e cinque nel delta dello Yangtze, ma solo sette in totale che promuovono la contrattazione collettiva. Le ONG che promuovono tale contrattazione si trovano tutte nel delta del fiume Pearl. Riuniscono gli ex leader dei lavoratori e operatori in ambito sociale e sono finanziate da ONG estere. Froissard (2014) sottolinea che queste ONG sopravvivono in una zona grigia: la Cina non permette alle persone di organizzarsi autonomamente, eppure le ONG soddisfano una domanda cui le istituzioni cinesi non sono in grado di rispondere: "ritenute pericolose dallo Stato, che teme possano dar vita a una rivoluzione, le ONG sono diventate essenziali allo Stato stesso".

Sin dalle loro origini, le ONG hanno diversificato le loro attività. Specializzate dapprima nella difesa dei diritti individuali dei lavoratori, oggi ne promuovono i diritti collettivi. Il loro ruolo consiste attualmente nell'aiutare i lavoratori a organizzare elezioni o a negoziare con i datori di lavoro. Facendo così le ONG – che non sono entità elette – pongono l'accento sul fatto che non intendono sostituirsi ai sindacati. Del resto, sono proprio le ONG che esortano spesso il sindacato ufficiale a fornire sostegno ai lavoratori.

Il codice del Guangdong di Contrattazione collettiva: La perdita di contenuto dal testo preliminare al regolamento finale

Nonostante l'agguerrita opposizione, durata due anni, da parte delle aziende, il governo del Guangdong ha adottato un codice di contrattazione collettiva a settembre 2014. Secondo gli specialisti di diritto del lavoro, il regolamento finale adottato varia sostanzialmente dal testo preliminare. Nel 2010, la prima bozza puntava a creare un sistema che permette ai lavoratori di obbligare il datore di lavoro a negoziare sui problemi riguardanti il posto di lavoro senza prima dover ricorrere allo sciopero⁸². Erano previste sanzioni pecuniarie per i datori di lavoro che si rifiutavano di negoziare, che negavano le informazioni o che negoziavano in cattiva fede. Ancora più importante, qualora le azioni irragionevoli del datore di lavoro avessero causato interruzione o rallentamenti del lavoro, non sarebbe stato possibile licenziare i lavoratori partecipanti a tali azioni.

Tuttavia, il regolamento del Guangdong entrato in vigore il 1° gennaio 2015 ha fatto marcia indietro su queste riforme. È, quindi, improbabile che favorisca la contrattazione collettiva. La versione finale del regolamento rende più difficile per i lavoratori la richiesta di aprire un tavolo negoziale ed elimina qualsiasi sanzione a carico dei datori di lavoro. Quando le negoziazioni falliscono a causa della cattiva fede del datore di lavoro, il regolamento non prevede alcuna tutela per i lavoratori che reagiscono scioperando. In tal caso, il governo locale è autorizzato a rivolgersi alle autorità competenti, compresa la polizia, per risolvere la questione.

In pratica, il primo ruolo delle ONG consiste nell'informare i lavoratori dei loro diritti, per esempio quelli previsti nel quadro della vigente legge sul lavoro, di cui spesso non sono a conoscenza. Nelle loro sessioni di formazione, le ONG insistono che la legge vigente rappresenta un quadro minimo e che i lavoratori hanno il diritto di chiedere di più. Per questo aiutano i lavoratori a trasformare assemblee informali in un gruppo organizzato. Per far questo, le ONG spiegano ai lavoratori come organizzare elezioni, basate su candidature spontanee. Le elezioni si tengono nel dormitorio dei lavoratori o nell'ufficio dell'ONG. I rappresentanti eletti si distribuiranno, successivamente, le varie mansioni da svolgere: informare e organizzare i lavoratori, negoziare con il datore di lavoro, interfacciarsi con i media. Le ONG aiutano anche i rappresentanti a costruire una strategia in base alle priorità delle rivendicazioni e sviluppano una serie di azioni destinate a mettere pressione sul datore di lavoro. Talvolta viene creato un fondo per i lavoratori per coprire le spese di vitto, viaggio, telefono, ecc.

I social media svolgono un ruolo importante nell'organizzazione dell'azione collettiva⁸³. Per i lavoratori, si tratta di un modo per informare le persone sulle loro lotte, in particolare tutti i lavoratori dello stabilimento ma anche al di fuori dello stabilimento stesso, soprattutto le autorità locali. I social media, inoltre, aiutano le ONG a tenersi in contatto con i lavoratori.

Sulla base di questa esperienza congiunta con i lavoratori di base, nel 2013 i militanti delle ONG hanno pubblicato un codice di Contrattazione collettiva⁸⁴ che attinge a tutte le pratiche del passato in materia di negoziazione. Questo testo è stato pubblicato su Internet e presentato al governo provinciale e nazionale.

I piani di Pechino per uno stretto controllo delle ONG

Il 5 maggio 2015, il governo cinese ha pubblicato, per consentire al pubblico di presentare osservazioni, il progetto di legge della Repubblica popolare cinese sulla gestione delle organizzazioni non governative estere (progetto presentato in seconda lettura)⁸⁵. In genere, gli analisti stranieri ritengono che l'adozione e l'applicazione della legge nella sua forma attuale danneggeranno notevolmente sia la società civile cinese che l'impegno internazionale.

Il progetto di legge imporrebbe alle ONG estere di accettare un alto livello di sorveglianza e monitoraggio su tutte le loro attività da parte delle autorità pubbliche di sicurezza e delle unità specialistiche di controllo cinesi. Il regime proposto minaccia di danneggiare gli interessi della Cina, tagliandola fuori da importanti risorse, competenze e sostegno per la società civile.

Si ritiene anche che lo spirito e la lettera del progetto di legge siano coerenti con la intensificarsi delle sempre maggiori repressioni sulla società civile dall'ascesa al potere del presidente Xi Jinping nel 2013⁸⁶.

In mancanza di libertà di associazione, l'attivismo sindacale di base in Cina si è sviluppato tramite le ONG, che svolgono un ruolo importante nell'istituire la forza lavoro e nell'espandere la capacità di far emergere una contrattazione indipendente. Le ONG, non essendo sindacati, possono aiutare i lavoratori a costruire veri e propri sindacati sostenendo elezioni di base in ambito ACFTU oppure trasformandosi in organizzazioni di lavoratori organizzate in modo democratico. Tuttavia, i tentativi delle ONG di evolversi in sindacati indipendenti con una propria struttura di governo e agenda negoziale o di riformare l'ACFTU partendo dalla base hanno subito di recente una nuova forma di opposizione da parte di Pechino, con diversi militanti sindacali di ONG arrestati, privati di qualsiasi di contatto con avvocati o famiglie o scomparsi. Avvenimenti recenti che ribadiscono, se necessario, che in mancanza di libertà di associazione un'autentica contrattazione collettiva resta un pio desiderio.

80 Non sorprende, quindi, che Guangdong e Shenzhen siano fra i promotori delle disposizioni in materia di contrattazione collettiva in Cina.

81 Rispettivamente, China Collective Bargaining Forum e Collective Bargaining Research.

82 <http://www.clb.org.hk/en/sites/default/files/File/A%20Code%20of%20Collective%20Bargaining.pdf>, 03/12/2015.

83 http://www.clb.org.hk/en/sites/default/files/File/research_reports/searching%20for%20the%20union%20.pdf, 03/12/2015.

84 Per la versione completa in lingua inglese, cfr. <http://www.clb.org.hk/en/sites/default/files/File/A%20Code%20of%20Collective%20Bargaining.pdf>, 03/12/2015.

85 <http://chinadevelopmentbrief.cn/articles/cdb-english-translation-of-the-overseas-ngo-management-law-second-draft/>, 03/12/2015.

86 <http://www.hrichina.org/en/legal-resources/hric-law-note-draft-law-foreign-ngos-undermines-chinese-civil-society-and-chinas>, 03/12/2015.

Conclusioni e raccomandazioni

Nel raffrontare UE e Cina in materia di investimenti, governance, politica internazionale e modelli di relazioni industriali, le differenze non potrebbero apparire più nette: mentre l'UE incide per un'importante quota di IDE in Cina, la Cina rappresenta solo una piccola fetta di IDE in Europa. Tuttavia, gli investimenti cinesi in Europa sono letteralmente decollati dal 2014, mentre le aziende UE hanno piani di investimento più timidi in Cina. La Cina, inoltre, ha elaborato una strategia internazionale di sviluppo – in un contesto di recessione economica – destinata a espandere le attività commerciali cinesi all'estero e ad acquistare tecnologie e competenze necessarie per la nuova strategia interna basata su qualità e servizi. La negoziazione dell'accordo di investimento con l'UE deve essere intesa come facente parte di una strategia più ampia che viene attuata anche con il sostegno finanziario di Pechino. L'UE, al contrario, non sembra avere un'ampia strategia nei confronti della Cina: in mancanza di una politica europea in campo industriale e commerciale, la negoziazione è condotta con un approccio piuttosto legalistico incentrato su soluzioni tecniche generali. L'UE intende inserire disposizioni specifiche sui diritti umani, ma diritti dei lavoratori e occupazione non sembrano rappresentare punti chiave. Un aspetto tanto più problematico, in quanto emerge in Cina un dibattito interno sull'opportunità di adottare sistemi di relazioni industriali come la contrattazione collettiva, centrali nel modello europeo.

Riguardo all'atteggiamento di aziende e investitori cinesi, sembra esserci poca differenza nel raffronto con le controparti di America ed Europa occidentale. In linea di massima, quando non ci sono alternative, nell'investire seguono in genere le regole e rispettano i sindacati. In un contesto invece con sindacati deboli e scarsa contrattazione collettiva, non si cerca alcun dialogo sociale o partecipazione dei lavoratori. Negli ultimi anni, i dirigenti cinesi hanno passato momenti difficili in America Latina e in Africa. Il grande lavoro svolto dagli uffici ACTRAV- OIL in queste regioni è un riferimento: mostra che i sindacati hanno la possibilità di opporsi con successo alle potenti aziende cinesi per tutelare i loro diritti e farsi rispettare.

È ancora da vedere se un trattato UE-Cina sugli investimenti può rappresentare l'opportunità per l'UE di sviluppare una strategia comune nei confronti della Cina. Sarebbero necessari casi di studio più approfonditi a livello aziendale e settoriale per comprendere i fattori e gli effetti concreti delle strategie di investimento e del loro impatto sulle relazioni industriali, sia in Cina che in Europa.

Tuttavia, il rapporto suggerisce implicitamente in quali campi sarebbe possibile adottare delle misure per influenzare il rapporto fra l'Europa e la Cina per passare a un approccio più incentrato su occupazione e lavoratori. Lo schema che segue contiene le raccomandazioni per un approccio diverso alle relazioni UE-Cina in materia di investimenti.

Confutare i “luoghi comuni”

Serie di conclusioni 1

- Gli investimenti cinesi non sono investimenti solo “cattivi” o “buoni”, benché temuti da certi cittadini e aziende e accolti con favore da alcuni politici (piano Juncker).
- Governi e autorità locali dell’UE siglano accordi, sotto il controllo o la supervisione dello Stato, con aziende cinesi; accordi spesso tenuti segreti benché incidano sulla spesa pubblica e abbiano importanti ripercussioni sull’occupazione.
- Gli investimenti cinesi possono creare o proteggere l’occupazione.
- Possono anche portare a trasferimenti tecnologici e delocalizzazioni al di fuori dell’Europa e causare pesanti ristrutturazioni nel vecchio continente.

Serie di conclusioni 2

- Gli investitori cinesi si adattano all’ambiente locale come altri investitori esteri. Le aziende europee e americane non si comportano meglio di quelle cinesi quando operano in Europa centrale e orientale, o in certi settori.
- Risulta fondamentale la situazione relativa al diritto del lavoro e alla qualità delle relazioni industriali nel paese e nel settore di destinazione.

Raccomandazioni

1. Gli investimenti cinesi non devono subire discriminazioni ma essere trattati su una base di reciprocità. Qualsiasi trattato UE-Cina sugli investimenti deve migliorare la protezione dell’economia UE da potenziali abusi di posizioni “finanziarie” dominanti (accesso al credito di enti finanziari pubblici) o da “cavalli di Troia”.
2. Gli Stati membri UE o le autorità locali devono essere più trasparenti negli accordi bilaterali con le aziende cinesi che vogliono investire nei loro paesi. Devono consultare e coinvolgere le parti interessate, compresi i sindacati.
3. Le strategie sindacali di negoziazione, organizzazione e reclutamento sono fondamentali.
4. Queste strategie possono essere adattate alle aziende cinesi, sulla base delle esperienze maturate da altri sindacati europei che hanno già avuto a che fare con tali aziende nonché sulle esperienze dei sindacati africani e latinoamericani ottenute dall’ACTRAV.

Differenza fra investimenti UE e investimenti cinesi

Serie di conclusioni 3

- Le aziende cinesi sono “concorrenti sleali” perché beneficiano di importanti crediti finanziari a condizioni non concesse alle aziende UE dalle istituzioni finanziarie europee, e che potrebbero essere addirittura illegali ai sensi delle disposizioni UE sugli “aiuti di Stato”.

Raccomandazioni

5. La trasparenza da entrambi i lati è una condizione imprescindibile prima di negoziare un trattato sugli investimenti.
6. Il dibattito su appalti pubblici e imprese pubbliche deve essere trasferito con urgenza all’OMC prima della conclusione delle negoziazioni fra UE e Cina.
7. Il ruolo della BEI deve essere migliorato in materia di commercio e investimenti.

La negoziazione

Serie di conclusioni 4

- L’approccio strategico della Cina in materia di sviluppo economico e settoriale è chiara e ben definita. L’UE è in difficoltà a causa della mancanza di una politica industriale nella sua governance economica. L’UE appare ingenua nell’attuale negoziazione, benché faccia bene a rifiutare un’apertura delle discussioni sul commercio.

Serie di conclusioni 5

- L’attuale negoziazione è diversa dalle altre, soprattutto a causa dell’assenza di organizzazioni sindacali indipendenti in Cina. Pertanto l’UE spinge per il riconoscimento della RSI e delle linee guida OCSE destinate alle imprese multinazionali come strumenti per contemplare le questioni legate al lavoro.
- Parallelamente, esistono forze in Cina (anche all’interno del partito-Stato) che, sullo sfondo di un crescente malcontento sociale, difendono un approccio pragmatico alla contrattazione collettiva, pur cercando di evitare qualsiasi politicizzazione delle organizzazioni dei lavoratori.
- Alcune misure positive sono state adottate (grazie ai programmi di sviluppo della capacità di alcune organizzazioni sindacali) per separare il ruolo dei sindacati dal ruolo dei datori di lavoro, anche prendendo in considerazione alcuni primi tentativi dell’ACFTU di avviare contrattazioni collettive, in talune imprese, salari e condizioni di lavoro.

Raccomandazioni

8. L’UE deve essere più trasparente rispetto alle attuali negoziazioni.
9. L’UE deve adottare un approccio più strategico rispetto agli investimenti, sia in Cina che nell’UE.
10. L’UE deve organizzare con urgenza incontri con le parti sociali di ogni settore per adottare i propri obiettivi settoriali/industriali.
11. L’UE deve cercare di impegnarsi su tali questioni anche coinvolgendo le parti sociali dell’UE. La RSI può essere un utile strumento per avviare un processo democratico di discussione a livello aziendale. Nuovi metodi come quello relativo al concetto di “dovere di diligenza” possono essere ulteriormente promossi per migliorare la responsabilità delle imprese.
12. Tuttavia, la RSI non deve essere utilizzata per aggirare la contrattazione collettiva, che è un diritto fondamentale dei lavoratori oltre che fattore di stabilizzazione economica.
13. Il dialogo sociale e la contrattazione collettiva appartengono all’“acquis comunitario in campo sociale” e deve essere promosso come migliore pratica di approccio.
14. Devono essere utilizzati nuovi strumenti: direttiva sulle informazioni di carattere non finanziario e principi ONU sugli investimenti socialmente responsabili (UNPRI).
15. Il ruolo delle federazioni sindacali globali è fondamentale al riguardo.

La negoziazione

Serie di conclusioni 6

- Il coinvolgimento delle parti interessate può essere più limitato rispetto ai precedenti ALS.

Raccomandazioni

16. Il recepimento e la piena attuazione delle convenzioni OIL fondamentali devono essere inclusi in qualsiasi accordo di investimento. Le violazioni devono essere soggette a una rigorosa procedura di risoluzione delle controversie, che preveda le conseguenze economiche come ultima spiaggia.
17. Devono essere adottate le migliori pratiche riguardanti il coinvolgimento delle parti interessate come negli ALS UE-Cariforum e UE-Corea, riconoscendo che la mancanza di indipendenza dei sindacati cinesi e delle organizzazioni dei datori di lavoro limiterebbe gravemente il valore di qualsiasi forum congiunto UE-Cina.
18. Occorre trovare una migliore articolazione negli attuali livelli di partecipazione dei lavoratori (CAE, comitati DS) e con i dialoghi settoriali ufficiali UE-Cina.

Valutazione dell'impatto sulla sostenibilità (VIS)

Serie di conclusioni 7

- Il ricorso diffuso dei modelli di simulazione matematica non fornisce abbastanza informazioni mirate ai negoziatori.

Raccomandazioni

19. La trasparenza delle negoziazioni rappresenta un problema. Parti sociali e comitati europei di dialogo sociale settoriale devono essere maggiormente coinvolti nelle VIS.
20. Durante il processo VIS, la CES può sollevare la questione del "miglioramento normativo" che può potenzialmente violare il futuro accordo e altri accordi già in vigore.

E i lavoratori cinesi?

Serie di conclusioni 8

- I diritti allo sciopero e alla contrattazione collettiva sono interdipendenti. In Cina, un leggero miglioramento dei diritti dei lavoratori in materia di rappresentanza e di contrattazione collettiva sono un passo nella giusta direzione ma senza sindacati indipendenti e diritto di sciopero il progresso realizzabile è minimo.

Raccomandazioni

21. Il governo cinese deve riconoscere il diritto dei lavoratori di formare sindacati di loro scelta.
22. Le imprese europee che operano in Cina devono incoraggiare i processi trasparenti di elezione sul posto di lavoro e la contrattazione collettiva.
23. I legittimi rappresentanti dei lavoratori cinesi ed europei devono essere autorizzati a scambiare esperienze a dialogare gli uni con gli altri.
24. L'UE deve includere il diritto di sciopero e di contrattazione collettiva in un capitolo sullo sviluppo sostenibile.

Coordinamento sindacale

Serie di conclusioni 9

- C'è una mancanza di informazioni sulle relazioni sindacali all'interno delle imprese europee in Cina.
- Numerosi sindacati europei hanno iniziato a organizzare visite ai loro colleghi cinesi a livello aziendale.

Raccomandazioni

25. La CES deve chiedere a tutte le organizzazioni affiliate di informare sui loro contatti e attività con le organizzazioni cinesi, al fine di aiutarle nel coordinamento.
26. Questo può, a lungo termine, contribuire a costruire una rete di rappresentanti dei lavoratori a livello aziendale, organizzare sessioni di formazione congiunta per i rappresentanti cinesi ed europei a livello aziendale...
27. Nelle future iniziative, potrebbe essere ulteriormente sviluppato e preso in considerazione il programma pluriennale ACTRAV di sviluppo della capacità che coinvolge vari sindacati UE e le attività TUAC (comitato consultivo sindacale) in Cina sulle linee guida OCSE destinate alle imprese multinazionali.
28. La creazione di comitati indipendenti in materia di salute e sicurezza sul posto di lavoro potrebbe essere un primo passo nel favorire una valida rappresentanza dei lavoratori.
29. Le ricerche mostrano come gli investitori cinesi siano in un processo di apprendimento sulla gestione delle risorse umane. Che ruolo possono svolgere CES/ISE nell'influenzare questo apprendimento ai fini di una migliore comprensione e pratica della contrattazione collettiva?

E adesso?

Serie di conclusioni 10

- Le economie di Cina ed Europa stanno rallentando. È possibile prevedere una riduzione, anche drastica, degli investimenti esteri.
- La partecipazione di 315 miliardi di euro della Cina al piano Juncker influirà sull'economia europea, ma in quali settori?
- Il dibattito sullo status di economia di mercato sta pesando pressioni sulla negoziazione. CES e BusinessEurope rifiutano il riconoscimento SEM alla Cina.

Raccomandazioni

30. La recessione economica sta causando l'aumento del "dumping" cinese, per esempio nell'acciaio. La Cina non soddisfa i criteri per lo status di economia di mercato, la cui concessione non dovrebbe rientrare nel tavolo negoziale riguardante l'accordo di investimento.
31. Alle attuali negoziazioni deve essere rivolta una maggiore attenzione settoriale. Il coinvolgimento delle federazioni sindacali europee e globali è fondamentale in questa fase.
32. La CES, se possibile con i datori di lavoro, ha il diritto di essere consultata per eventuali chiarimenti sullo sviluppo del piano Juncker.

Bibliografia

ANDRIJASEVIC, R. e SECCHETO, D. (2016, di prossima pubbl.), "Foxconn beyond China: Capital-labour relations as co-determinants of internationalization", in: Smith C. e Liu, M. (eds) (2016) *Work and Employment in China. A Labour Process Perspective. Critical Perspectives on Work and Employment Book Series*, Palgrave.

BAKER & MCKENZIE (2015), "Reaching New Heights. An update on Chinese Investment into Europe".

BARONE, B. e BENDINI, R. (2015a), "China: Economic outlook, 2015", Direzione generale delle politiche esterne, Parlamento europeo, *In-depth Analysis*.

BARONE, B. e BENDINI, R. (2015b), "Trade and Economic Relations with China 2015", Direzione generale delle politiche esterne, Parlamento europeo, *In-depth Analysis*.

BARTELS L., "The role of civil society in monitoring free trade agreements", senza data.

Rapporto FITBB "the Great Leap Outward: Chinese construction companies in the global market and BWI engagement" (2013).

BUSINESSEUROPE (2015), "EU-China relations: 2015 and beyond", marzo 2015.

Presenza di posizione BUSINESSEUROPE, China's Market Economy Status, dicembre 2015.

CHAN e HUI, 2013 The Development of Collective Bargaining in China: From "Collective Bargaining by Riot" to "Party State-led Wage Bargaining", *The China Quarterly*, Volume 217/marzo 2014, pp 221-242.

Commissione COM(2010) 343 definitivo, 7/7/2010 "Verso una politica globale europea degli investimenti internazionali".

Commissione COM/2010/0612 definitivo "Commercio, crescita e affari mondiali La politica commerciale quale componente essenziale della strategia 2020 dell'UE".

Parere CESE, 29/03/2015 "Ruolo dello sviluppo sostenibile e partecipazione della società civile nel quadro degli accordi di investimento autonomi dell'UE con paesi terzi".

Parere CESE, 05/05/2011 "Valutazioni d'impatto sulla sostenibilità (VIS) e politica commerciale UE".

EMONS, O. (2013), "Ausverkauf der hidden Champions?", Hans-Böckler Stiftung, marzo 2013.

EMONS, O. (2015), "Übernahmen: Erfahrungen mit chinesischen Investoren in Deutschland", *WSI-Mitteilungen*, 02/2015.

Presenza di posizione della CES sulla concessione dello status di economia di mercato alla Cina, 17 dic. 2015.

CAMERA DI COMMERCIO DELL'UNIONE EUROPEA IN CINA (2013), *Chinese Outbound Investment in the European Union*.

FROISSARD, C. (2014), "L'émergence de négociations collectives autonomes en Chine", *Critique Internationale*, n. 65.

PAWLICKI, P. (2015), "Chinese multinational companies in Europe. The case of telecommunication equipment industry. Huawei and ZTE", *Expertise for ETUI*, documento di lavoro, giugno 2015.

Pinsent Masons and the Centre for Economics and Business Research (CEBR) "China invest West: Can Chinese investment be a game changer for UK infrastructure?" pubblicato il 29/10/2014.

ROGERS D., "What would the UK do with \$169bn from China?", *Global Construction Review*, 05/11/2014.

UNCTAD, "Investment policy framework for sustainable development", senza data.

Van Den Putte Lore, Orbie Jan, Bossuyt Fabienne, Martens Deborah, De Ville Ferdi. "What social face to the new EU trade agreements? Beyond the "soft" approach", nota informativa politica ISE, n. 13/2015.



European Trade Union Confederation (ETUC)
Boulevard Roi Albert II, 5
B-1210 Brussels. Belgium



European Trade Union Confederation (ETUC)
Boulevard Roi Albert II, 5
B-1210 Brussels, Belgium

The ETUC is the voice of workers and represents 45 million members from 89 trade union organisations in 39 European countries, plus 10 European Trade Union Federations.