Università
Ca'Foscari
Venezia

Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

Corso di Laurea Magistrale (*LM-38*)
in LINGUE E ISTITUZIONI ECONOMICHE E GIURIDICHE DELL'ASIA E DELL'AFRICA MEDITERRANEA

Tesi di Laurea

Il *Dibao*: il reddito minimo garantito in Cina

Relatore
Prof.ssa Anna Marenzi

Correlatore
Prof. Franco Gatti

Laureando
Giacomo Capasso
Matricola 988016

Anno Accademico
2014 / 2015

INDICE

前言 4

Introduzione 10

CAPITOLO 1. IL REDDITO MINIMO GARANTITO NEL PANORAMA DEI PROGRAMMI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ 16

1.1 Premessa 16

1.2 Il reddito minimo dall'umanesimo alla *negative income tax* 17

1.3 Reddito minimo garantito e reddito di cittadinanza 20

1.3.1 *Il reddito minimo garantito* 22

1.3.2 *Il reddito di cittadinanza* 24

1.4 Come disegnare uno strumento di contrasto alla povertà efficiente ed efficace 29

1.4.1 *Selettività o universalismo nella definizione dei beneficiari* 29

1.4.2 *Effetti sulla partecipazione al mercato del lavoro* 31

1.4.3 *Definizione dei criteri di eleggibilità e delle modalità di assegnazione del sussidio* 34

1.4.4 *Il sussidio offerto: ammontare del trasferimento e tipologia di sussidio* 36

1.4.5 *Modalità di erogazione del sussidio e fonti per il finanziamento* 38

CAPITOLO 2. IL REDDITO MINIMO GARANTITO IN CINA, FUNZIONAMENTO DEL PROGRAMMA DEL *DIBAO* 43

2.1 Premessa 43

2.2 Il *Dibao* all'interno del sistema di sicurezza sociale cinese 43

2.3 Obiettivi e Funzionamento 44

2.3.1 *Criteri di eleggibilità* 45

2.3.2 *Calcolo della linea di assistenza* 50

2.3.3 *Processo di selezione* 55

2.3.4 *Ammontare del trasferimento e tipologia di sussidio* 59

2.3.5 *Amministrazione e finanziamento del programma* 66

2.4 Conclusioni 70

CAPITOLO 3. IL *DIBAO*: NASCITA ED EVOLUZIONE DEL PROGRAMMA E SUA VALUTAZIONE 74

3.1 Premessa 74

3.2 Le motivazioni alla base della nascita del *Dibao*: La crisi del sistema di sicurezza sociale in Cina e l'emergere dei “nuovi poveri” 75

3.2.1 *Prima del* Dibao*: il sistema di sicurezza sociale durante il maoismo* 75

3.2.2 *La nascita del* Dibao*: il sistema di sicurezza sociale nel periodo delle riforme* 77
3.3 Nascita ed evoluzione del programma del *Dibao* 84
3.3.1 *Primo periodo* 84
3.3.2 *Secondo periodo* 90
3.4 Valutazione del programma del *Dibao* 99
3.4.1 *La valutazione del* Dibao*: principali studi di riferimento* 99
3.4.2 *Come valutare un programma di contrasto alla povertà* 101
3.4.3 *Efficienza: copertura del programma ed errori di targeting* 102
3.4.4 *Adeguatezza: livello del trasferimento e standard minimi di vita garantiti* 110
3.4.5 *Efficacia: contrasto della povertà* 116
3.4.5 *Sostenibilità: problemi di finanziamento, disincentivo al lavoro e trappola di dipendenza* 125
3.5 Conclusioni 130

Conclusione 132

BIBLIOGRAFIA 137

SITOGRAFIA 147

Elenco delle abbreviazioni 148

Indice delle figure 149

Indice delle tabelle 150

前言

经济全球化是社会生产力和科技发展的客观要求，是影响人类社会发展的重大趋势。经济全球化总体上有利于世界经济的发展，促进了商品、资金、技术、信息在全球范围的流动，推动了经济技术交流，提高了世界生产力的水平，给各国发展带来了新的机遇和有利条件。可是经济全球化进程也给世界带来了许多挑战。其中一个很重要的是全球化使各国的社会经济结构根本改变。

新技术的广泛运用改变了传统的生产方式：由于科技发展机械取代了人力，这造成了失业率的上升，增加了有贫穷风险的人数。越来越多的人被排除在劳动市场之外，无法享受最低的生活标准。在这种情况下，欧洲国家的社会政策体系出现了很多制度性的问题，传统的社会保障体系不再适应社会新的状况。

二战之后，西方发达国家在建立福利国家的过程中，都把社会保险制度作为社会保障体系的主体（社会保险项目包括退休金、失业保险等等）。但是在认识到这些社会新的问题以后，反贫困项目成为了一个国家的基本政策之一。因此社会保障需要从一种建立在社会保险上的体系转型到一种建立在社会救助上的体系，以便让那些不能进入劳动市场的人享受最低的生活标准。

为了解决贫困的问题，从上世纪八十年代开始很多欧洲和美国的社会科学专家认识到必须对原有的社保政策体系进行调整，以适应新的形势。从那时候开始‘最低收入’概念在社会科学争论中占据越来越重要的地位，并且有些国家，如英国和美国，制定了一些补充收入保障项目，以便直接帮助陷入困境者逐步改善他们的生活。

‘最低收入’是一种社会救助项目，为项目对象提供的是最低生活保障，目的是对处于生活困境的社会成员给予帮助和支持，使他们摆脱已经陷入的困境。不同国家的这些项目在很多方面不同，例如实施对象、实施方法、保障的范围、救助的条件、管理方式和进入劳动市场的政策。最近几年很多南美、东欧和南亚的国家也建立了一样的制度，最有名的是巴西被称为‘Bolsa Familia’的社会救助项目。

近几十年来，随着经济体制改革与社会转型的发展变化，中国的社会保障制度也发生了重大的变化。中华人民共和国成立以后，私有企业被国有企业取代，而政府成为了国家最大的雇主。所有人都被分配到单位里面工作，而不需要通过人力市场求职。所有在国有企业工作的人都享受一种‘从摇篮到坟墓’的保障，因为他们的工作有终身保障性的，并且他们会享受一些免费的服务，像医疗保险、免费教育等等。在退休之后也能从单位里支取工资。这种体系叫‘铁饭碗’。因此在计划经济体制下传统社会救济制度不太重要，是专门针对无经济收入、无劳动能力、无赡养人的边缘群体的，叫‘三无人员’。

改革开放以来，中国经济逐渐从计划经济转型到市场经济。从八十年代、九十年代开始，国有企业逐步走向私有化。随着国企的私营化，九十年代后期在中国越来越多的人失去了他们的工作，突然出现了‘失业洪水’和‘下岗洪水’的问题。1999年底全国国有企业下岗职工为650万人，登记失业人口为600万人（登记失业率3.1%），两者相加为1250万人（失业率达到8.7%）。大规模的下岗洪水和失业洪水成为了中国社会面临的最大挑战。在这种情况下铁饭碗体系逐渐崩溃了，传统的‘社会安全网’被撤除，使越来越多的人贫困下去。中国的‘新贫困群体’包括失业人、下岗、收入不足的工人等等。这个‘新贫困’人群逐渐超过过去所说的‘三无人员’，成为城市贫困人群的主体。

因此从1999年9月开始中国实行被称为“最低生活保障制度”的社会救助制度，简称‘低保’。中国低保是中国社会救助最重要的项目，2013年低保对象超过了7000万人，帮助城市和农村贫困人享受最低的生活标准。虽然中国低保在实施对象、实施方法、保障的范围、救助的条件等方面，与欧洲社会救助项目有着明显的差异，这张“最后的安全网”已经成为中国社会保障制度和反贫困战略中的一道重要防线。

我的论文是关于中国最低生活保障制度。这个论文将描述中国低保的特点，并且将对其反贫困效益进行评估。我的论文分为三章：第一章是关于最低收入制度，第二章是关于中国最低生活保障制度的特点，第三章是关于中国低保的建立过程和评估。

第一章是关于‘最低收入’制度。最低收入制度是一种当代的社会救助的制度，但是它的理念有悠久的历史，来自于十六世纪。英国人文主义者、社会哲学家托马斯•摩尔(Thomas More)在他的杰作《乌托邦》中宣布市政府应该采取一些措施解决小偷的问题，其中一个问题就涉及到最低收入。早在1601年，英国就将社会救助作为一项公民权利，实行《济贫法》。但是一直到上个世纪八十年代没有一个确实实施最低收入项目的国家。

随着最近几十年的经济全球化，许多国家，特别是欧盟国家，建立了‘最低收入’的社会救助项目。到目前为止主要有两种最低收入制度的模式：一种是‘基本收入’，一种是有保障的最低收入。这些制度在很多方面有根本区别，特别是关于制度的目的、对象和标准。

无条件基本收入（reddito di base incondizionale），也叫‘居民收入’（reddito di cittadinanza），是指从政府的收入中拿取部分配额作为全民的基本收入，该收入不需要任何条件与资格。只要是属于本国国民者，每个人都可以拿到一笔基本收入。赞成者认为这种制度可以帮助人们从劳动中解放出来，使得社会更有创造性、灵活性与实用性。赞成者认为无条件基本收入可以缩小贫富差距，删除冲突的社会福利与相关政策(像最低工资、退休金、劳保等等)以及减少这些社会政策所消耗的人力物力。反对者则认为基本收入会让人们失去工作的动力，从而使整个经济衰退。此外反对者也认为基本收入项目的成本太高，世界上没有一个能够承受那么高成本的国家。

有保障最低收入（reddito minimo garantito），是指国家对家庭人均收入低于最低生活标准的人口给予一定现金资助，以保证该家庭成员基本生活所需的社会保障。获得有保障最低收入一般只需要一个条件，也就是说人的收入低于贫困线。有保障最低收入的受助者包括没有工作但可以在劳动市场就业的人、无劳动能力的人、无收入或者收入不足的人。到目前为止，由于基本收入项目的成本太高，并且由于其反贫困效益很低，大部分最低收入项目属于‘有保最低障收入’模式。

论文的第一章具体地分析这些制度的特点，以便找到最有效的形式。有一些方面需要深刻的分析，因为可以威胁全制度的效益。第一个是，项目对人群选择性

越强，污名效应越强，可能会妨碍项目的领取。第二个是，如果最低收入的标准非常高，这会造成所谓‘贫困陷阱’或者‘失业陷阱’的问题。

第二章是关于中国最低生活保障制度。民最低生活保障制度，简称低保，是中国社会保障体系中社会救助的一个重要组成部分。社会救助不像社会保险那样具有广泛性。社会保险几乎覆盖了劳动者的全部，而社会救助一般只对那些生活贫困者和惨遭不幸的人实施。

低保是中华人民共和国一种直接发给金钱的社会救助项目，资金由地方各级人民政府列入财政预算。条件资格主要包括：持有本县居民户口，共同生活的家庭成员人均年纯收入和实际生活水平低于当地低保标准。申请低保需要调查家庭财产（包括拥有的机动车、就业、保险、住房、存款、证券、个体工商户、纳税、公积金等方面的信息），并且乡镇人民政府（街道办事处）是审核最低生活保障申请的责任主体。街道办事处会对最低生活保障申请家庭逐一入户访问调查。

中国低保是中国社会救助最重要的项目之一，截至2013年底，全国共有城市低保对象1097.2万户、2064.2万人。农村低保对象2931.1万户、5388万人。虽然中国政府的支出每年增长了（2013年各级财政共支出城市低保资金756.7亿元，比上一年增长了12.2％，农村低保资金866.9亿元，比上一年增长了20.7％），低保标准比较低。2013年全国城市低保平均标准只373元/人、月，而低保月人均补助水平264元。农村低保平均标准2434元/人、年，而低保月人均补助水平116元。此外虽然中央政府的支出占全支出的60/70%，地方政府，特别是县政府，很难能够提供全部的资金。

第三章是关于低保的建立过程和低保效益评估。 第三章的第一个部分是关于最低生活保障制度的建立过程。1993年上海市人民政府实行了城市低保制度，以便解决城市‘新贫困’群体和‘下岗洪水’的问题。为了使这种制度在全国更有效的推广， 国务院于1997年8月颁布了《国务院关于在各地建立城市居民最低生活保障制度的通知》，正式开始了全国范围内为保障城市贫困人口而进行的一致努力。随着城市低保制度在上海的实行，全国上下也纷纷建立了城市低保制度。两年以

后，即1999年9月28日，国务院又颁布了《城市居民最低生活保障条例》。这个条例具体规定了城市低保的享受范围、低保户申请的具体标准、低保制度的管理、低保基金的筹集、制度审核等详细的内容。从那时候开始城市低保制度在全国市区正式建立。

农村低保制度起始于1992年在山西省的左云县开始的农村低保试点，但是直到2007年，农村低保处于试点阶段，政府对农村低保基本没有加大支持力度。进入二十一世纪以来，在现代化、市场化和城市化发展的过程中，特别是在推进‘和谐社会’的建设、城乡统筹发展和城乡一体化发展的背景下，中国政府开始对农村低保加以重视。从2007年开始低保制度在全国正式建立。

随着该制度的日益完善和操作程序的不断规范，低保制度开创了一种既符合中国国情，又与国际接轨的社会救助新模式。对保障困难群众的基本生活、维护社会稳定、推动经济体制改革都起到了重大促进作用。

第二个部分是关于最低生活保障制度的评估。为了对低保进行评估要从四个方面分析这个项目：覆盖，低保标准，反贫困效益，可持续性。分析显示中国低保的覆盖率不高，特别是农村的，主要是因为受保人员的收入核实制度不完善。对申请人的自报，主要依靠所在单位的收入证明核实，导致不应该享受低保的一部分人也被列入低保对象。这个问题叫‘包含错误’（errori di inclusione）。另外，核实的收入中有将虚拟收入视为实际收入的情况，也有将缴纳社会保险费、补偿金、征地补偿款作为实际收入核算的情况，导致一部分本该纳入到低保的人群没被纳入到。这个问题叫‘排除错误’（errori di esclusione）。

另一个问题是低保资金支持困难。现行低保制度规定，实施低保所需资金，由地方人民政府列入财政预算。但是各地的情况很不平衡，一些地区资金不足的问题十分突出。如果低保人口很多，财政压力很大，即使中央和省财政给予适当补偿，可还是存在很大的资金缺口。因此中国低保的反贫困效益比较差，低保对象很难会逃过贫穷情况。

为了解决这些问题并且提高低保的效益，中国社会救助应该成为一种‘为发展的社会救助’。一种为发展的社会救助不仅会帮助贫穷人逃过贫困，而且也会为他

们提供很多机会增长他们的人力资本存量，以便让中国的所有居民享受经济社会发展的效果。为了实行一种为发展的社会救助中国应该对失业者进行技能培训，提高他们在就业市场上的竞争力。但是到目前为止中国低保仍然是一种‘补充’的社会救助项目，无法解决贫困的问题。

Introduzione

Le trasformazioni in atto negli ultimi decenni a livello globale hanno comportato mutamenti radicali della struttura socio-economica delle nazioni, creando le condizioni per l'aumento della disoccupazione e un allargamento delle categorie di persone a rischio di povertà, fino a comprendere un grandissimo numero di individui al di fuori del mercato del lavoro e incapaci di provvedere in maniera autonoma al mantenimento di uno standard di vita dignitoso. Emerge di conseguenza la necessità di riconfigurare il sistema di sicurezza sociale tradizionale, non più adeguato nel contrastare le nuove problematiche di ordine sociale, e di passare quindi da un *welfare* basato principalmente sulla previdenza sociale e sulle garanzie per gli individui all'interno del mercato del lavoro, ad un *welfare* basato sull'assistenza sociale, che sia in grado di garantire un'indipendenza economica anche a coloro che hanno difficoltà ad inserirsi nei meccanismi di produzione.

Per tali motivi a partire dagli anni Ottanta ha assunto grande importanza a livello internazionale, e in particolare in Europa, il dibattito sul "reddito minimo", una misura che permetta a tutti gli individui di condurre una vita dignitosa, garantendo un minimo sociale adeguato, e che possa risolvere o quantomeno alleviare i problemi socio-economici di povertà e disoccupazione. Negli ultimi anni la maggior parte dei paesi occidentali e in particolare europei si sono dotati di svariati programmi di reddito minimo, che differiscono per tipologia di beneficiari, ammontare del trasferimento, politiche di inserimento nel mondo del lavoro e modalità di gestione. Recentemente alcuni paesi in via di sviluppo, tra cui numerosi paesi dell'Europa orientale e dell'Asia centrale, ma anche il Brasile con la sua "Bolsa Familia", hanno sviluppato dei programmi sostegno ai redditi della popolazione povera, noti come LRIS (*last resort income support*).

In Cina, con il periodo di riforme e apertura all'Occidente iniziato a partire dalla fine degli anni Settanta e con la transizione da un'economia pianificata ad un'economia di mercato, il sistema di sicurezza sociale ha subito delle trasformazioni radicali. La riforma delle imprese di stato, iniziata a metà degli anni Ottanta, oltre a contribuire in maniera sostanziosa all'incremento della disoccupazione, ha portato al graduale smantellamento del sistema di sicurezza sociale noto come "ciotola di riso di ferro", in cui i lavoratori godevano

di un impiego a vita presso le unità di lavoro e di tutta una serie di servizi gratuiti, come le cure sanitarie, l'accesso all'istruzione per i figli e l'assistenza abitativa.

Con il collasso di tale sistema venne quindi meno la tradizionale “rete di sicurezza sociale”, rendendo vulnerabili un gran numero di famiglie. Complice anche l’incremento dei prezzi dovuto al passaggio da un’economia pianificata a un’economia di mercato, e la situazione di difficoltà economica in cui versavano numerose imprese di stato, durante gli anni Novanta si venne a formare una nuova categoria di poveri, i cosiddetti “nuovi poveri”, che includevano i lavoratori disoccupati o messi in aspettativa, ma anche i pensionati e i lavoratori attivi, i cui salari non erano spesso sufficienti per sostenere le spese cui dovevano far fronte gli individui.

Per questo motivo la Repubblica Popolare Cinese (RPC) ha adottato negli ultimi anni un programma di reddito minimo garantito, il *Dibao* (nome completo *zuidi shenghuo baozhang zhidu*), letteralmente “schema di garanzia dello standard minimo di vita”, con l'obiettivo di contrastare il problema della povertà e fornire i mezzi di sussistenza alla popolazione bisognosa. In breve tempo il *Dibao*, nato come progetto pilota nella città di Shanghai nel 1993, è stato esteso all'intera nazione, diventando il principale programma di assistenza sociale cinese, e uno dei più importanti di tutto il sistema di sicurezza sociale della RPC.

Il programma, così come diversi altri progetti elaborati nei paesi in via di sviluppo, si discosta in alcune caratteristiche dall'idea di reddito minimo occidentale, in particolar modo dal concetto di universalismo, tipico del reddito di cittadinanza, ma anche per quanto riguarda lo standard di vita “dignitoso”. Nonostante ciò si è rivelato di fondamentale importanza per contrastare il fenomeno della povertà e nel garantire un minimo vitale a decine di milioni di persone nelle città e campagne cinesi.

L'obiettivo di questa tesi è analizzare il programma di reddito minimo cinese, il *Dibao*, e la sua efficacia nel contrastare la povertà. La tesi è organizzata in tre capitoli: nel primo viene illustrata la misura del “reddito minimo garantito” e le principali modalità di implementazione; nel secondo viene presentato il *Dibao*, illustrando i meccanismi di funzionamento del programma di reddito minimo garantito cinese; nel terzo viene descritta la nascita e l'evoluzione del *Dibao*, e viene effettuata una valutazione circa l'efficacia nel contrasto alla povertà.

Nel PRIMO CAPITOLO vengono analizzate le differenti proposte di reddito minimo, evidenziando le caratteristiche dei vari modelli. Risalente già al XVI secolo, il concetto di "reddito minimo" ha subito un graduale processo di elaborazione sia teorica che pratica, e ad oggi il dibattito è incentrato su due principali forme di tale programma: il reddito di cittadinanza (o reddito di base, dall'inglese *Basic Income*), e il reddito minimo garantito (anche noto come reddito minimo di inserimento). Tali programmi riflettono differenti aspirazioni politico-filosofiche, ponendo l'attenzione ora sul concetto di "uguaglianza" ora di "equità", e si distinguono di conseguenza anche per quanto riguarda le caratteristiche pratiche come i criteri di eleggibilità e l'ammontare del trasferimento.

Il capitolo esamina nel dettaglio alcune di queste caratteristiche cercando di individuare una forma che sia efficace ed efficiente nel contrastare la povertà. In particolare alcuni elementi come i criteri di eleggibilità e l'ammontare del trasferimento meritano una particolare attenzione. Innanzitutto per il possibile effetto stigmatizzante e di esclusione sociale dovuto alla presenza della verifica della condizione economica per stabilire l'eleggibilità dei potenziali beneficiari. In secondo luogo per il possibile effetto di disincentivo all'occupazione attiva in caso di un ammontare del trasferimento troppo elevato, e la scarsa efficacia nel garantire uno standard di vita adeguato alla popolazione bisognosa in caso di un sussidio esiguo.

Dall'analisi delle caratteristiche emerge come non sia possibile individuare un modello di programma di sostegno al reddito e contrasto alla povertà che sia perfetto, in quanto ogni conformazione presenta dei punti di forza e possibili criticità. A maggior ragione non esiste un modello di reddito minimo che sia applicabile a tutti i paesi, in quanto ogni regione presenta differenze socio-economiche, politiche e culturali differenti. Nel disegnare un programma di contrasto alla povertà è necessario quindi prendere in considerazione una serie di elementi, primi tra tutti la situazione economica del paese e le necessità della popolazione più vulnerabile, ma anche la struttura di governo e del mercato del lavoro.

Nel SECONDO CAPITOLO viene analizzato il programma di reddito minimo garantito operante in Cina, il *Dibao*. Dopo aver inquadrato il programma all'interno del sistema di sicurezza sociale cinese, viene analizzata la sua struttura e le principali caratteristiche, in particolare i criteri di eleggibilità, il processo di selezione, la definizione

della linea di assistenza e l'ammontare del trasferimento, le questioni relative al finanziamento e alla gestione del programma. Vengono utilizzati alcuni esempi a livello nazionale e locale per offrire una panoramica più completa del funzionamento del *Dibao* nelle diverse province cinesi, nonché le differenze tra le aree urbane e le aree rurali.

Il *Dibao* si configura in linea teorica come un tipico programma di reddito minimo garantito, di natura non contributoria, il cui obiettivo è fornire assistenza monetaria alle famiglie bisognose, indipendentemente dall'appartenenza ad una specifica categoria. Il principio alla base del programma è dunque quello dell'universalismo selettivo, dove l'eleggibilità è determinata in base alla condizione economica dei potenziali beneficiari. Il sussidio viene garantito ai soggetti i cui redditi familiari pro capite scendono al di sotto di una linea di assistenza sociale definita localmente, la linea del *Dibao*. Nel corso dell'evoluzione del programma sono stati inoltre aggiunti una serie di schemi supplementari di assistenza sociale destinati esclusivamente o in maniera prioritaria ai beneficiari del *Dibao*, in modo da permettere alla popolazione bisognosa di affrontare differenti problematiche multi-dimensionali relative alla povertà, come l'assistenza nelle cure mediche, nell'educazione dei figli, nell'alloggio.

Il programma del *Dibao* presenta tuttavia diversi limiti, soprattutto se paragonato con l'idea di "reddito minimo garantito" occidentale. In particolare si possono evidenziare dei criteri di eleggibilità particolarmente rigidi, un processo di selezione altamente intrusivo e potenzialmente stigmatizzante, una linea di assistenza bassa e di conseguenza un livello del sussidio estremamente basso, una gestione del programma non sempre chiara e trasparente e una divisione delle responsabilità nel finanziamento spesso gravose per i livelli più bassi di governo.

Il TERZO CAPITOLO è organizzato in due parti. Nella prima parte del terzo capitolo viene offerta una panoramica più ampia, per inquadrare il *Dibao* all'interno del contesto socio-economico della Cina del periodo delle riforme (iniziato a partire dalla fine degli anni Settanta). Dopo aver illustrato le sfide al sistema di sicurezza sociale tradizionale durante gli anni Ottanta, viene descritto il percorso evolutivo del programma del *Dibao* dalla sua introduzione fino ad oggi.

Il *Dibao*, nato come progetto pilota della città di Shanghai nel 1993 per porre un freno alla situazione di povertà dilagante dovuta all'enorme incremento dei disoccupati, viene esteso a tutte le aree urbane del territorio nazionale a partire dal 1999. Nel 2007 viene adottato formalmente anche nelle aree rurali, e da quel momento il programma nelle campagne assume un ruolo prioritario, superando il *Dibao* nelle aree urbane in numero di beneficiari e in investimenti governativi. Questo spostamento nelle attenzioni del governo centrale è conseguenza da un lato di un miglioramento della condizione socio-economica nelle aree urbane, dove la disoccupazione e la povertà iniziavano a diminuire, e dall'altro di una serie di cambiamenti nelle priorità del governo cinese, il cui obiettivo principale divenne quello di costruire una "società armoniosa" dove tutti i cittadini potessero godere dei frutti e dei benefici derivanti dalle riforme.

Nel seconda parte del capitolo viene invece offerta una valutazione del *Dibao* sull'efficacia nel contrasto alla povertà. Vengono valutate l'efficienza del programma nella copertura dei beneficiari, l'adeguatezza del trasferimento nel coprire i bisogni della popolazione e la sostenibilità a livello finanziario e sociale, presentando delle possibili politiche di miglioramento del programma per ovviare alle mancanze rispetto a tali parametri.

Il programma in generale si presenta come scarsamente efficiente, in quanto gran parte della popolazione povera è esclusa dal programma mentre un gran numero di famiglie non eleggibili sono beneficiarie del sussidio. Il trasferimento monetario del *Dibao* è inoltre mediamente adeguato, anche se sta diminuendo il "peso" del sussidio se paragonato con gli standard medi di vita. Il programma presenta inoltre diversi problemi di sostenibilità finanziaria, specialmente per quanto riguarda le difficoltà dei diversi livelli di governo locale nella consegna del servizio, soprattutto a causa di ristrettezze economiche. Ne risulta che l'efficacia nel contrasto alla povertà, obiettivo primario di un programma come il reddito minimo, ne esca ridimensionata, sebbene l'impatto sia positivo sia nella riduzione dell'incidenza della povertà che nella diminuzione dell'intensità e della severità della povertà.

È quindi evidente come vadano migliorati diversi aspetti del programma, in modo da ottimizzare l'allocazione delle risorse e aumentare l'efficacia nel contrastare la povertà. Il capitolo mostra infine alcune delle possibili politiche di miglioramento del programma,

sottolineando come in presenza di tali accorgimenti il *Dibao* possa diventare uno strumento fondamentale di sostegno alla popolazione povera nelle città e nelle campagne cinesi. Tuttavia un programma di reddito minimo garantito non può essere l'unico strumento per combattere la povertà. Una maggiore attenzione andrebbe dedicata ad una serie di politiche volte a realizzare un'assistenza sociale "per lo sviluppo", che fornisca alla popolazione bisognosa i mezzi per sviluppare il proprio *capitale umano* ed evadere dalla condizione di povertà e dipendenza dall'assistenza in cui si trova.

CAPITOLO 1. IL REDDITO MINIMO GARANTITO NEL PANORAMA DEI PROGRAMMI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ

1.1 Premessa

Le trasformazioni economiche e le innovazioni tecnologiche in atto negli ultimi decenni hanno comportato mutamenti radicali della struttura socio-economica e dei sistemi di sicurezza sociale in numerosi paesi, creando le condizioni per una "disoccupazione tecnologica" e un allargamento delle categorie di persone a rischio di povertà. In una situazione tale, emerge la necessità di far corrispondere alle trasformazioni della struttura produttiva e del mercato del lavoro una riconfigurazione del sistema di sicurezza sociale tradizionale, non più adeguato nel contrastare le nuove problematiche di ordine sociale. Emerge la necessità di un passaggio da un *welfare* basato principalmente sulla previdenza sociale e sulle garanzie per gli individui all'interno del mercato del lavoro, ad un *welfare* basato sull'assistenza sociale, che sia in grado di garantire un'indipendenza economica anche a coloro che hanno difficoltà ad inserirsi nei meccanismi di produzione.

Per tali motivi a partire dagli anni Ottanta ha assunto grande importanza a livello internazionale, e in particolare in Europa, il dibattito sul "reddito minimo", una misura che permetta a tutti gli individui di condurre una vita dignitosa, garantendo un minimo sociale adeguato, e che possa risolvere o quantomeno alleviare i problemi socio-economici di povertà e disoccupazione.

Risalente già al XVI secolo il concetto di "reddito minimo" ha subito un graduale processo di elaborazione sia teorica che pratica, trasformandosi da alternativo e *utopico* metodo per risolvere il persistente problema delle ruberie nel Cinquecento, a strumento pratico per combattere la povertà nel XX secolo. Ad oggi il dibattito sul reddito minimo ruota attorno ad alcune domande fondamentali, in base alle quali vengono elaborate diverse proposte alternative. Quali dovrebbero essere i beneficiari del reddito minimo? Solamente i veri bisognosi, in una condizione di povertà, o tutti i cittadini di un paese? A quanto dovrebbe ammontare il reddito minimo? Dovrebbe essere erogato in maniera esigua per non scoraggiare l'attività lavorativa, o in maniera sostanziosa per garantire una vita dignitosa a tutti i cittadini? Queste domande sollevano delle questioni di natura etica e

sociale, come l'equità e i diritti dei cittadini, ma anche economiche, come l'allocazione delle risorse disponibili e lo spinoso problema della disoccupazione e del mondo del non-lavoro.

Questo capitolo analizza le differenti proposte di reddito minimo, evidenziando le caratteristiche dei vari modelli; inoltre si propone di esaminare nel dettaglio alcune di queste caratteristiche cercando di individuare una forma che sia efficace ed efficiente nel contrastare la povertà.

1.2 Il reddito minimo dall'umanesimo alla *negative income tax*

Il concetto di reddito minimo non è un'elaborazione recente, bensì le radici di tale idea giungono fino all'inizio del XVI secolo. Alcuni presupposti filosofici di principio alla base del reddito minimo risalgono all'umanista Thomas More, il quale nel 1516 nel suo *L'Utopia* affermava che un modo migliore per eliminare i furti, rispetto ad una punizione corporale, sarebbe stato quello di fornire a tutti un qualche mezzo di sussistenza, in modo tale che nessuno si trovasse in una situazione di necessità tale da portarlo a diventare un ladro.

Il padre dell'idea di un reddito minimo garantito è tuttavia da considerarsi Juan Luis Vives, che nel 1526 fu il primo ad elaborare uno schema dettagliato basato su una serie di considerazioni di natura teologica e pragmatica. Vives, nel suo *De Subventione Pauperum*, propose al sindaco di Bruges di affidare al governo cittadino la responsabilità di assicurare un reddito minimo per la sussistenza a tutti i residenti, non per motivi di ordine pubblico ma per un "più efficace esercizio di carità moralmente richiesta". Lo schema proposto da Vives era per lo più rivolto all'assistenza dei bisognosi, che però dovevano dimostrare di meritare l'aiuto mostrando la loro volontà di partecipare attivamente nella società. Tale partecipazione aveva il duplice scopo di contribuire al benessere sociale e di tenere occupati gli individui e distoglierli da potenziali attività criminose.

Il diritto alla sussistenza venne poi ripreso nel 1835 da Charles Fourier, uno dei visionari radicali che Marx definiva "socialisti utopisti". Fourier nel suo *La Fausse industrie* affermava che "la violazione del diritto fondamentale di ogni persona a cacciare, pescare […] implica che la civilizzazione *deve* fornire la sussistenza a tutti coloro che non

riescono a soddisfare i propri bisogni". L'idea di Fourier è scevra sia del concetto di universalismo incondizionale, in quanto solo una minoranza della popolazione non riesce a soddisfare le proprie necessità, ma anche del requisito della disponibilità al lavoro. Il reddito minimo è dunque, nell'idea di Fourier, un diritto che spetta ai poveri come compensazione per la perdita dell'accesso diretto alle risorse naturali.

Bisogna però aspettare il XX secolo per vedere un vero dibattito attorno alla questione del reddito minimo, prima sotto il nome di "bonus statale" (*State Bonus*) e "dividendo sociale" in Inghilterra nel primo dopoguerra, poi con il nome di "imposta negativa sul reddito" (*negative income tax*) negli Stati Uniti durante gli anni Sessanta e Settanta.

A ridosso della fine della prima guerra mondiale, il matematico, filosofo e futuro premio Nobel per la letteratura Bertrand Russell elabora nel 1918 un modello sociale che combini i vantaggi del socialismo (l'incentivo al lavoro) e dell'anarchismo (la libertà). Una componente centrale di tale modello è "un determinato reddito minimo, sufficiente per le necessità, che dovrebbe essere assicurato a tutti, sia che essi lavorino oppure no" a cui può sommarsi un reddito maggiore, in relazione all'ammontare dei beni prodotti, destinato a coloro che "sono disposti a intraprendere un qualche lavoro che la comunità riconosca come utile". L'idea di base è che nel momento in cui gli individui terminano la propria educazione non dovrebbero essere obbligati a lavorare, e coloro che decidono di non farlo dovrebbero ricevere un minimo di sussistenza ed essere lasciati liberi.

Nello stesso periodo Dennis Milner, insieme a sua moglie, pubblica un pamphlet in cui invocava l'introduzione di un reddito pagato incondizionatamente a tutti i cittadini, chiamato *State Bonus*, per risolvere il problema della povertà che gravava sugli Stati Uniti nel dopoguerra. Inizia dunque a farsi strada tra gli intellettuali britannici l'idea di un reddito minimo, prevalentemente concepito come "credito sociale" o "dividendo sociale", come venne chiamato da parte dell'economista di Oxford George D.H. Cole lo *State Bonus* di Milner. Cole (1935) afferma che "il bilancio del prodotto dopo la sua allocazione deve essere distribuito sotto forma di premio per, e incentivo a, il servizio corrente nella produzione".

Meno attivo politicamente ma con una reputazione internazionale più ampia fu un altro economista di Oxford, il premio Nobel James Meade. Meade nel 1935 definì il dividendo sociale un "ingrediente centrale di un'economia giusta ed efficiente". In seguito Meade

(1989) fu anche il primo a realizzare una formulazione pratica del dividendo sociale, una misura per rendere partecipi tutti i membri di una comunità politica di un dividendo calcolato a partire da un fondo sovrano di proprietà della stessa comunità.

In contrapposizione allo *State Bonus* e al dividendo sociale si sviluppò negli Stati Uniti durante gli anni Sessanta del Novecento una nuova idea di reddito garantito (*guaranteed income*) come critica ai programmi di contrasto alla povertà esistenti. Numerosi economisti americani difesero un'idea di reddito minimo più generale e generoso ma al tempo stesso in grado di creare una minore dipendenza dall'assistenza sociale rispetto ai programmi dell'epoca. Tra di essi vanno sicuramente menzionati Robert Theobald (1963), che propose di adottare il concetto di "un diritto costituzionale al reddito" assoluto, John K. Galbraith (1966), il quale sosteneva che bisognasse "prendere in considerazione una soluzione efficace per combattere la povertà, ovvero fornire a chiunque un reddito minimo", e infine James Tobin (1966) e il suo *demogrant*.

Il *demogrant* (contrazione di *demographic grant*, ovvero un sussidio basato esclusivamente su parametri demografici come l'età e il sesso) era pensato da Tobin per riconfigurare alcune componenti del sistema di assistenza e previdenza sociale e renderlo uno strumento più efficiente nell'incrementare i redditi dei poveri. Secondo la visione di Tobin ad ogni famiglia doveva essere garantito un reddito minimo, stabilito in base alla composizione familiare, che poteva essere integrato da altri redditi e guadagni sottoposti alla tassazione.

Un altro importante economista americano e premio Nobel, Milton Friedman (1962), propose invece una radicale semplificazione del Welfare State americano, attraverso l'introduzione di ciò che egli definiva *negative income tax*, un'imposta negativa sul reddito, contemporaneamente all'abolizione di qualsiasi altro programma di spesa sociale.[1] La proposta di Friedman offriva un'alternativa semplice e radicale agli schemi di assistenza sociale operanti, mediante l'elaborazione di uno strumento che comprendeva due flussi monetari di segno opposto, imposta e trasferimento, entrambi dipendenti dal livello di reddito. In questo modo, secondo Friedman, si poteva assicurare l'erogazione di un sussidio

[1] L''imposta negativa di Friedman è sostanzialmente un'esenzione di imposta collegata ad un trasferimento la cui entità è variabile rispetto al reddito. Il sussidio è pari alla differenza tra il reddito guadagnato (Rg) e l'importo del trasferimento per chi non ha reddito (R*), fissato come reddito soglia, per tutti i redditi fino al punto in cui il reddito guadagnato è uguale al reddito soglia (detto "break even point"). A partire da quel punto il trasferimento diventa tassazione, che rimane lineare rispetto ad aumenti di reddito.

ai più poveri, contenendo allo stesso tempo la spesa sociale. Come evidenziato da Mirabile (1991), la *negative income tax* prevedeva, nel modello di Friedman, un'erogazione attribuita ai beneficiari al termine di un periodo, sia esso mese o anno, dopo aver verificato se l'individuo o la famiglia avesse o meno ottenuto redditi. Inoltre nell'elaborazione di Friedman i potenziali beneficiari dovevano dimostrare gli sforzi compiuti nel cercare un'occupazione lavorativa, pena l'esclusione dal programma.

Il dibattito è proseguito negli Stati Uniti per tutti gli anni Settanta, soprattutto grazie ai contributi di Daniel P. Moynihan (1973), dello stesso Tobin e di numerosi programmi ed esperimenti (ad esempio "The Income Maintenance Experiments" attivo dal 1968 al 1978 in diverse città americane), per poi trovare nuova linfa in Europa durante gli anni Ottanta, con la creazione del Basic Income European Network (BIEN) e la proposta del "reddito di base" o "reddito di cittadinanza". Tra i maggiori sostenitori del *Basic Income* vanno certamente ricordati Philippe Van Parijs (1992), Guy Standing (2005) e Ailsa McKay (2007). [2]

1.3 Reddito minimo garantito e reddito di cittadinanza

Ad oggi il dibattito sul reddito minimo è sempre più presente sul piano internazionale e un gran numero di paesi, soprattutto in Europa, utilizzano differenti programmi di sostegno al reddito, che si distinguono per tipologia dei beneficiari, condizioni per l'erogazione, costi e importi dei trasferimenti. Considerata la vasta gamma di programmi di contrasto alla povertà, con relative differenti denominazioni, è bene operare una distinzione tra i principali modelli di reddito minimo per evitare di generare confusione.

Come sottolineato da Toso (2000) e da Ranci Ortigosa (2013), i programmi di reddito minimo, in quanto sistemi di assistenza sociale, si differenziano dai sistemi di previdenza e assicurazione sociale (come le pensioni, gli assegni sociali, la cassa integrazione e i sussidi di disoccupazione), in quanto sono di carattere universale e non destinati solamente a specifiche categorie di persone o a chi ha perso il lavoro.

[2] Per una più ampia e dettagliata panoramica sulle elaborazioni teoriche e pratiche del reddito minimo si veda BIEN (http://www.basicincome.org/) e UBIE (http://basicincome-europe.org/)

Per maggiore chiarezza occorre introdurre i concetti di *universalismo* e *selettività*, alla base delle definizioni delle differenti formulazioni di reddito minimo. Con *universalismo* si intende che il trasferimento non è limitato ad una specifica categoria di persone, ma al contrario è potenzialmente aperto a tutti gli individui o le famiglie. Con *selettività* si intende che l'accesso al programma non è consentito a tutti in maniera incondizionata, ma può dipendere da alcuni requisiti, come l'appartenenza ad una specifica categoria, lo stato occupazionale, oppure, come nella maggior parte dei casi, la situazione economica. Per questo motivo concetti opposti come universalismo e selettività possono convivere, venendo a creare un *universalismo selettivo* caratterizzante alcune proposte.

La vastità di programmi operanti, proposte, formulazioni filosofiche e teoriche possono essere raggruppate in due principali categorie:

- Reddito minimo garantito, una forma di reddito minimo sia *universale*, in quanto non limitato a specifiche categorie di persone e quindi potenzialmente accessibile a chiunque, che *selettivo*, in quanto viene erogato a tutti gli individui o le famiglie che non dispongono di un reddito sufficiente a garantire uno stile di vita dignitoso. È lo strumento di contrasto alla povertà più diffuso a livello internazionale.
- Reddito di cittadinanza, o reddito di base (dall'inglese *Basic Income*), una proposta che prevede l'erogazione a tutti i cittadini di un reddito minimo universale e incondizionale, di diritto e uguale per tutti, indipendentemente dalla condizione economica delle famiglie o dei singoli individui e dalla situazione lavorativa.[3] Si tratta di una formulazione teorica che ha riscosso e continua a riscuotere un notevole successo, sebbene di difficile realizzazione. A differenza del reddito minimo garantito non si tratta esclusivamente di una misura di contrasto alla povertà bensì, secondo Van Parijs e Vanderborght (2006), può essere considerato un "programma politico-radicale mirato ad implementare la giustizia sociale" o anche "*un'utopia concreta*" realizzabile trasformando l'intero assetto istituzionale.

[3] Van Parijs e Vanderborght (2006) definiscono il *Basic Income* come "un reddito versato da una comunità politica a tutti i suoi membri su base individuale, senza controllo delle risorse né esigenza di contropartite".

1.3.1 *Il reddito minimo garantito*

Il reddito minimo garantito (RMG) è lo strumento di contrasto alla povertà più diffuso non solo in Europa, dove la maggior parte dei paesi ad esclusione della Grecia e dell'Italia presentano simili programmi, ma anche a livello mondiale.[4]

Il RMG è un sistema di assistenza sociale destinato a tutti gli individui o le famiglie che si trovano in difficili situazioni economiche, il cui obiettivo primario è ridurre la povertà e garantire uno standard adeguato di vita a tutti i cittadini. Per Boeri e Perotti (2013) e Schizzerotto e Trivellato (2013), il RMG è una misura di contrasto all'insufficienza reddituale caratterizzata da un *universalismo selettivo*, dal momento che il trasferimento è potenzialmente accessibile a chiunque, ma è subordinato alla verifica della condizione economica, che serve a valutare se la situazione del beneficiario merita, secondo una norma prestabilita, l'erogazione del sussidio. È la cosiddetta "prova dei mezzi" (in inglese *means test*),[5] uno degli aspetti più critici e criticati dei programmi di RMG, ma anche uno degli elementi fondamentali di un programma di contrasto alla povertà.

I modelli di RMG variano da paese a paese, ma solitamente presentano alcune caratteristiche comuni, tra cui due elementi fondamentali:

- Il calcolo di un "minimo sociale" (*social minimum*) o "minimo vitale" necessario per una vita "dignitosa", generalmente al di sotto del salario minimo di tale paese.[6]
- Una "rete di sicurezza sociale" (*social safety net*), ovvero uno strumento il cui scopo è aiutare i cittadini o le famiglie senza sufficienti risorse a vivere ad un minimo sociale e prevenire la caduta al di sotto di una certa "linea di povertà".

Come sottolineato da Mirabile (1991), solitamente come unità di riferimento viene considerata la famiglia piuttosto che il singolo individuo, e il trasferimento varia a seconda della composizione del nucleo familiare (numero di persone, numero di minori). Come rilevato da Schizzerotto e Trivellato (2013) una caratteristica tipica del reddito minimo

---

[4] Per una panoramica dei diversi programmi europei si veda MISSOC (2010) e Grosh *et al*. (2014).

[5] Al fine di evitare confusione occorre operare una distinzione con termini apparentemente simili come *income test* e *asset test*. Per *income test* (ovvero "prova del reddito") si intende una verifica della situazione economica basata solamente sui redditi dell'individuo o della famiglia, mentre per *asset test* (ovvero "prova della proprietà") si intende una verifica basata sul patrimonio. Per *means test* si intende generalmente una verifica basata complessivamente sulla situazione economica, comprendente sia i redditi che il patrimonio.

[6] La a definizione di "minimo sociale" non è unica e universale. Ad esempio l'Enciclopedia di Filosofia Online della Stanford University definisce così il social minimum: "the bundle of resources that a person needs in order to lead a minimally decent life in their society", ovvero l'insieme delle risorse che un individuo necessità per condurre una vita "minimamente decente" nella propria società.

garantito è la durata illimitata. L'erogazione viene garantita fino a che l'individuo o la famiglia guadagnino l'autosufficienza economica e escano dalla situazione di povertà e dunque dal programma stesso.

Per Ranci Ortigosa (2013) i RMG possono consistere in un'unica erogazione di entità fissa, o in più misure complementari, tali da integrare la situazione reddituale del soggetto, qualora troppo esigua, fino a una soglia ritenuta congrua e indispensabile per una vita dignitosa. L'importo del trasferimento è solitamente calcolato in base ad un paniere nazionale di beni o in relazione ai salari minimi del paese, tenendo conto delle risorse disponibili del soggetto (reddito e patrimonio) e i bisogni (dovuti alla composizione del nucleo familiare).

Ranci Ortigosa (2013) e Stirati (2014) sottolineano come i programmi di RMG si dividano in due diverse configurazioni. La prima mira a riorganizzare e sostituire le varie erogazioni assistenziali dello Stato al cittadino, riducendo sprechi ed evitando la compresenza di numerosi strumenti. Un'altra configurazione di reddito minimo, meno ambiziosa e più semplice da realizzare, consiste in un reddito minimo garantito che distingua le politiche sociali di lotta contro la povertà da quelle di sostegno a determinate categorie di persone.

Secondo Boeri e Perotti (2013) il RMG dovrebbe sostituire le pensioni sociali e le integrazioni al minimo, insieme a tutte le prestazioni di indennità civile. Tali programmi, seppur con obiettivi meritevoli, non sono infatti sviluppati in maniera coordinata e andrebbero riuniti all'interno di un unico strumento, ovvero il reddito minimo garantito. Secondo Ranci Ortigosa (2013) questa versione è difficilmente perseguibile per le diverse caratteristiche dei bisogni di differenti categorie di soggetti e dei campi di intervento. Anche Mirabile (1991) sottolinea come i programmi di RMG generalmente tendano a non sostituirsi alle altre misure di sostegno dei redditi appartenenti alla previdenza sociale, ma mirino ad essere complementari a tali misure. In altre parole i redditi minimi garantiti non si configurano come misure con finalità di riordino dei sistemi di sicurezza sociale.

A causa dei possibili effetti negativi sull'offerta di lavoro, il reddito minimo garantito associa solitamente un sostegno al reddito all'inserimento nel mondo del lavoro, da cui la denominazione alternativa di “reddito minimo di inserimento”. Con questa forma di reddito minimo, la politica di contrasto alla povertà è inserita in un'ottica promozionale, in cui i

trasferimenti vengono visti come un riconoscimento degli sforzi compiuti dagli individui per uscire dalla condizione di dipendenza dai sussidi statali e di emarginazione sociale in cui si trovano.

Per Grosh *et al.* (2014) nella maggioranza dei programmi operanti, specialmente in Europa, viene richiesta la dimostrazione di una ricerca attiva di occupazione (anche attraverso attività di formazione e *placement*) per i soggetti che non lavorano pur essendo in grado di farlo. Più generalmente si richiede solitamente la disponibilità immediata ad intraprendere un'attività lavorativa, sottoscrivendo un contratto finalizzato all'inserimento sociale del soggetto attraverso il lavoro o altre attività formative.

1.3.2 *Il reddito di cittadinanza*

In contrapposizione al modello del reddito minimo garantito è stata ipotizzata un'altra tipologia di istituto che non presenta nessun principio di selettività (nessun elemento categoriale e nessuna verifica della condizione economica) né tantomeno il requisito dell'attività lavorativa. Si tratta del "reddito di cittadinanza" o "reddito di base" (*Basic Income*), un modello di reddito minimo che, in linea teorica, può essere definito autenticamente universale.

La proposta del *Basic Income* si è sviluppata in Europa a partire dagli anni Ottanta per diversi motivi di ordine socio-economico, relativi alle problematiche del mercato del lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale, tra cui l'aumento della disoccupazione e la constatazione dei limiti dei redditi minimi già operanti nei diversi paesi. Le trasformazioni economiche e le innovazioni tecnologiche in atto negli ultimi decenni hanno infatti comportato dei mutamenti radicali nella struttura socio-economica di numerosi paesi e hanno portato ad una progressiva insufficienza del mercato a creare lavoro. Su tali presupposti diversi intellettuali europei hanno aperto un dibattito attorno al tema dell'alternativa diritto al lavoro/diritto al reddito, invocando l'uscita dal *welfare state* fondato su presupposti di "piena occupazione", in cui il modello di partecipazione è rappresentato dalla figura del cittadino-lavoratore.

La critica ai sistemi di reddito minimo operanti è sicuramente uno degli aspetti su cui si basa la proposta del reddito di cittadinanza. Come sottolineato da Mirabile (1991) e da Eardley *et al.* (1996), le critiche maggiori mosse dai sostenitori del *Basic Income* ai redditi

minimi garantiti operanti sono: l'utilizzo del principio di selettività piuttosto che di universalismo, l'utilizzo della prova dei mezzi e/o della disponibilità all'impiego lavorativo come condizione per le erogazioni, la complessità e gli alti costi a livello amministrativo, l'ammontare esiguo dei sussidi.

Targetti Lenti (2000) sostiene che la scelta dell'universalismo riflette una differente concezione del ruolo dello stato, non più uno stato sociale con compiti residuali, ma uno stato dotato di maggiori compiti redistributivi. L'idea alla base è che il *welfare state* non debba garantire la protezione sociale esclusivamente ai cittadini poveri, bensì a tutti i cittadini. I programmi selettivi in uno stato sociale con compiti residuali prevedono un reddito minimo "appena sufficiente a garantire un livello minimo di risorse", mentre un modello più evoluto di stato sociale dovrebbe prevedere un trasferimento volto a garantire a tutti i cittadini un tenore di vita "adeguato".

Un punto di svolta nel dibattito su reddito minimo e reddito di cittadinanza ci fu con la pubblicazione del saggio *L'allocation universelle* ad opera del Collectif Charles Fourier (1985), un gruppo di studiosi belgi tra cui il filosofo politico Philippe Van Parijs. L'articolo si apre con un paragrafo che ben sintetizza le caratteristiche che dovrebbe avere il reddito di base:

> Sopprimete le indennità di disoccupazione, le pensioni pubbliche, i salari minimi, gli aiuti alle famiglie, le esenzioni e i crediti d'imposta per persone a carico, le borse di studio [...], gli aiuti di stato alle imprese in difficoltà. Ma versate ogni mese a ciascun cittadino una somma sufficiente per coprire i bisogni fondamentali di un individuo single. Datelo a quanti lavorano e a quanti non lavorano, al povero come al ricco, a chi abita solo, con la sua famiglia, sposato, convivente o in una comunità, indipendentemente dal fatto che abbia lavorato o meno nel passato. Il valore dell'importo sia modulato tenendo conto solo dell'età e dell'eventuale grado di disabilità. E finanziate tutto ciò attraverso un'imposta progressiva su tutti gli altri redditi di ciascun individuo. Contemporaneamente, deregolate il mercato del lavoro. Abolite tutta la legislazione riguardante il salario minimo e la durata massima del lavoro. Eliminate tutti gli ostacoli amministrativi al lavoro a tempo parziale. Abbassate l'età di scolarità obbligatoria. Sopprimete l'obbligo di ritirarsi dal lavoro ad un'età determinata. Fate tutto ciò. Dopodiché osservate cosa accade.

> Domandatevi in particolare che ne risulta del lavoro, del suo contenuto, delle sue tecniche, delle relazioni umane che lo circondano (Collectif Charles Fourier 1985, p. 345).[7]

L'idea del Collectif Charles Fourier è che se lo Stato si facesse carico di erogare a ciascun cittadino un trasferimento necessario a coprire i bisogni fondamentali, da un lato si potrebbe eliminare la povertà assoluta, mentre da un altro si ridurrebbe la preoccupazione circa la disoccupazione, che cesserebbe di essere una questione problematica per la società, in quanto la mancanza di un lavoro non comporterebbe una situazione di difficoltà economiche per gli individui e le famiglie.

L'anno seguente si tenne presso l'Università di Lovanio, in Belgio, una prima riunione di sostenitori del *Basic Income* provenienti da differenti nazioni, che decisero di fondare il Basic Income European Network (BIEN), che ancora oggi rimane uno dei punti di riferimento per gli intellettuali per quanto riguarda il dibattito sul reddito di cittadinanza.[8]

La proposta del *Basic Income* adotta il principio dell'universalismo, in cui il diritto ad ottenere il reddito non deriverebbe dal lavoro ma dall'essere un cittadino di una data comunità politica. Un reddito universale e incondizionale sarebbe, secondo Van Parijs (1992), lo strumento per garantire a tutti i cittadini una libertà "reale" e non più solamente "formale". I sostenitori del *Basic Income* ritengono infatti che esso, in quanto indipendente dall'occupazione, promuoverebbe la flessibilità del lavoro e porterebbe ad una graduale e volontaria riduzione dell'orario di lavoro nonché ad una redistribuzione delle quote di lavoro tra le persone, risolvendo il problema della disoccupazione. Inoltre avrebbe un minore effetto distorsivo sull'offerta di lavoro perché cumulabile agli altri redditi derivanti dall'attività di produzione. Come rilevato da Murra (2014) e Mirabile (1991) l'introduzione di un reddito di cittadinanza porterebbe anche ad una minore propensione ad accettare lavori dequalificanti e pericolosi, e di conseguenza ad una maggiore remuneratività di tali lavori.

Van Parijs (1992) afferma che la prerogativa fondamentale della proposta del *Basic Income* è quindi una incondizionalità piena, rispetto al lavoro, al reddito e alla condizione

[7] Traduzione dal francese a cura di E. Murra (2014).
[8] A partire dal 2004 ha assunto il nome di Basic Income Earth Network, mantenendo lo stesso acronimo BIEN, in francese "bene".

familiare, da qui il nome di *Unconditional Basic Income*, ovvero reddito di base incondizionale. Il dibattito sulle caratteristiche che dovrebbe avere il reddito di cittadinanza si concentra dunque sull'ammontare e sulle modalità del trasferimento. Come già evidenziato in precedenza i sostenitori del reddito di base ritengono che gli importi dei redditi minimi operanti siano troppo bassi, sottolineando che lo scopo del *Basic Income* è quello di garantire un tenore di vita dignitoso a tutti i cittadini e non alleviare o contrastare la povertà fornendo le risorse per una semplice sussistenza.

Per quanto riguarda la modalità in cui può essere effettuato il trasferimento, i sostenitori del *Basic Income* propongono due modelli: una variante dell'imposta negativa sul reddito di Friedman a cui viene applicato come correttivo il sistema di dividendo sociale di Meade, ovvero una quota del reddito pubblico da distribuire ad ogni cittadino esentasse. Nella versione del reddito di base, l'imposta negativa, e dunque il sussidio, verrebbe consegnata ai beneficiari in anticipo e non alla fine di un periodo, sia esso anno o mese, e verrebbero eliminate i requisiti di attività lavorativa.

Le critiche al reddito di cittadinanza sono molteplici e spesso radicali. Le più significative riguardano l'eccessiva astrattezza utopica della proposta, l'incalcolabilità dei costi, l'effetto di disincentivo al lavoro, la definitiva separazione della popolazione in occupati e non occupati, nonché un potenziale incentivo alla segregazione domestica femminile.

Secondo Ranci Ortigosa (2013), sebbene il reddito di base abbia come aspetto positivo il fatto che non provocherebbe un disincentivo al lavoro, in quanto cumulabile ai redditi di lavoro, bisogna però considerare che anche nel caso in cui i trasferimenti fossero esigui il costo totale del programma sarebbe tale da renderlo impraticabile. Stirati (2014) ritiene che per sostenere economicamente un reddito di cittadinanza anche minimo sarebbe necessario smantellare l'intero sistema dei servizi pubblici, inclusa la sanità e l'istruzione, rendendo la prospettiva di un reddito di cittadinanza “poco interessante”.

Boeri e Perotti (2002), oltre a evidenziare l'astrattezza utopica della proposta e il costo insostenibile del programma, sottolineano anche come non sia corretto affermare che i programmi universalistici di sostegno ai redditi come il *Basic Income* non comportano effetti distorsivi sull'offerta di lavoro. Innanzitutto perché sebbene il reddito di base sia cumulabile con i redditi da lavoro, potrebbe comunque generare un effetto ricchezza

negativo sulla partecipazione al mercato del lavoro. Inoltre a parità di benefici per le fasce più basse della popolazione, il programma avrebbe un costo enormemente più elevato, il che implicherebbe una tassazione complessiva della popolazione maggiore.

La condanna più dura è probabilmente quella di Van Donselaar (2009), il quale non critica l'infattibilità del programma o i possibili effetti negativi sull'offerta di lavoro, ma sostiene che il *Basic Income* si configura come una vera e propria forma di sfruttamento dei lavoratori da parte di coloro che decidono, pur potendo, di non lavorare, in quanto si appropriano di una ricchezza prodotta da altri individui. Anche Rawls (1988) criticò apertamente i presupposti ideologici del *Basic Income*, sostenendo che "i surfisti di Malibu devono trovare un modo per sostenere se stessi e non dovrebbero avere diritto a fondi pubblici", in quanto non giustificati a rimanere inattivi alle spese del resto della comunità.

Boeri e Perotti (2013) e Schizzerotto e Trivellato (2013) mettono in discussione i supposti principi di equità alla base della proposta di *Basic Income*, ovvero un trasferimento uguale per tutti e incondizionale, sostenendo che l'erogazione di un reddito di base anche nei confronti di individui già ricchi possa generare sentimenti negativi nella popolazione, in quanto visto come uno spreco di risorse e un'ingiustizia sociale.

Un'interessante proposta alternativa al reddito di cittadinanza è stata formulata da Ackerman e Alstott (1999), che ipotizzano una *Stakeholder society*, nella quale ad ogni cittadino, senza controllo di risorse né esigenza di contropartite, viene attribuita una "dote originaria", una capitale da spendere nei modi ritenuti opportuni in base ai propri interessi e esigenze una volta raggiunta la maggiore età. Questo modello rispecchia la visione americana di concedere pari opportunità e maggiore libertà a tutti gli individui di realizzare il proprio "diritto alla felicità". Un capitale di base è più efficace nel permettere agli individui di realizzare i propri progetti di vita e anche più facilmente realizzabile dal punto di vista finanziario.

1.4 Come disegnare uno strumento di contrasto alla povertà efficiente ed efficace

Ogni modello di reddito minimo si caratterizza secondo differenti configurazioni, presentando elementi sia positivi che negativi. Per questo motivo per disegnare uno strumento di sostegno al reddito che sia efficiente nell'utilizzo delle risorse ed efficace nel raggiungere l'obiettivo di contrasto alla povertà, bisogna prendere in considerazione diversi elementi:

- selettività o universalismo nella definizione dei beneficiari
- gestione delle problematiche relative agli effetti sulla partecipazione al mercato del lavoro
- definizione dei criteri di eleggibilità e delle modalità di assegnazione del diritto al sussidio
- ammontare del trasferimento e tipologia di sussidio
- modalità di gestione del programma e di erogazione del sussidio
- costi e fonti per il finanziamento

1.4.1 *Selettività o universalismo nella definizione dei beneficiari*

Uno degli elementi fondamentali alla base delle diverse forme di reddito minimo è la scelta tra universalismo e selettività nella definizione della platea dei beneficiari. Come sottolineato da Shaver (1997), la selettività veniva vista in Europa durante gli anni Sessanta e Settanta come un "retaggio del passato e delle *Poor Laws*",[9] e a partire dagli anni Ottanta sono aumentati i sostenitori di un reddito di base incondizionale per tutti i cittadini.

Tuttavia abbiamo evidenziato in precedenza come i programmi puramente universalistici, come il *Basic Income*, presentino diversi aspetti negativi, primo tra tutti l'eccessiva astrattezza utopica e l'obiettivo non limitato al sostegno dei redditi per i più bisognosi (*truly needy*). Inoltre un sussidio universale sarebbe economicamente irrealizzabile, impedendone l'implementazione nella maggior parte dei paesi.

[9] Il sistema inglese delle *Poor Laws* subordinava la possibilità di ottenere un sussidio alla condizione che i beneficiari accettassero l'inserimento nelle cosiddette *work-houses* e ne rispettassero la disciplina. Oltre alla rinuncia della libertà individuale, la dipendenza dall'assistenza sociale significava anche la perdita del diritto di voto e di conseguenza dei diritti del cittadino. Si veda Targetti Lenti (2000).

Per questo motivo nelle proposte di programmi di sostegno ai redditi si continua a dare maggiore importanza al principio di selettività piuttosto che di universalismo, concentrandosi sulla questione di efficienza ed efficacia nella lotta alla povertà. Secondo Eardley *et al.* (1996) un programma di contrasto alla povertà, in quanto parte di un sistema di assistenza sociale atto a garantire una vita dignitosa ai più bisognosi, per sua natura deve essere selettivo, perciò è di fondamentale importanza il principio della prova dei mezzi, che determina il diritto al sussidio e/o l'ammontare del trasferimento sulla base delle risorse finanziarie dell'individuo o della famiglia.

Toso (2000) illustra i vantaggi e gli svantaggi di un programma selettivo rispetto ad uno universalistico. Un programma selettivo è più efficiente ed efficace nella lotta alla povertà a parità di spesa.[10] Tuttavia un programma efficiente (in grado di destinare le risorse ai più bisognosi) può essere al tempo stesso poco efficace (potrebbe lasciare in povertà una quota significativa di soggetti), soprattutto in una condizione di scarsità di risorse.

Inoltre un programma selettivo come il reddito minimo garantito presenta una maggiore flessibilità nell'implementazione in situazioni nazionali differenti e una capacità di adattamento ad un contesto sociale in forte mutamento, in quanto la "linea di assistenza" può essere definita in base alle differenti condizioni economiche dei diversi paesi, e può essere modificata in seguito a trasformazioni di ordine socio-economico.

Tuttavia i programmi selettivi che utilizzano il meccanismo della prova dei mezzi possono condurre a diversi problemi:

- alti costi amministrativi;
- stigma sociale che deriverebbe dal ricevere un sussidio di assistenza.[11] Ciò può portare a emarginazione sociale, specialmente qualora le modalità di accertamento della condizione di povertà degli individui fossero invadenti e lesive della dignità dei soggetti;
- bassi *take-up* (ovvero basso grado di partecipazione da parte di potenziali beneficiari) dovuti allo stigma sociale;

[10] Bisogna sottolineare come il termine "efficienza" si discosti dall'accezione comune in ambito economico, in quanto in questo caso con il termine *target efficiency* si indica la capacità di indirizzare la spesa dei trasferimenti solamente verso i più bisognosi.

[11] Per "stigma" si intende il "segno" di una differenza di un individuo rispetto alla norma, tale da attribuirgli una connotazione negativa e classificarlo ad un livello sociale inferiore attraverso il processo di stigmatizzazione.

- problematica identificazione degli aventi diritto. Ciò in alcuni casi comporta l'esclusione di coloro che possono avere difficoltà a riconoscersi come potenziali beneficiari (perché il loro reddito è vicino al livello soglia e non si riconoscono come "poveri"), oppure all'inclusione dei non aventi diritto;
- effetti distorsivi sull'offerta di lavoro, causando la cosiddetta "trappola della povertà" o "trappola della disoccupazione".[12]

Boeri e Perotti (2002) evidenziano come il problema dei bassi *take-up* dei programmi di reddito minimo sia solamente in parte collegato alla questione dello stigma sociale (che non sembra avere una notevole rilevanza, se non collegata ad altri fattori come la presenza di soggetti privati nel percorso di erogazione del sussidio), e dipenda in larga parte dalla mancanza di informazione e dalla complessità amministrativa. Inoltre alcuni programmi selettivi di contrasto alla povertà in Europa presentano una notevole semplicità amministrativa. Ciò permetterebbe di risolvere il problema dei bassi *take-up* e allo stesso tempo di ridurre i costi, e tali programmi possono dunque essere considerati un valido esempio e una possibile guida per la realizzazione di sistemi di reddito minimo garantito efficienti ed efficaci nel contrastare la povertà.

1.4.2 *Effetti sulla partecipazione al mercato del lavoro*

Abbiamo evidenziato come i programmi selettivi di contrasto alla povertà mirino a garantire una vita dignitosa a tutti coloro che non hanno un reddito sufficiente, sia che essi siano in grado di lavorare o meno. Tuttavia la subordinazione dell'erogazione del sussidio alla verifica della prova dei mezzi può comportare, per gli individui in grado di lavorare, degli effetti negativi sulla partecipazione al mercato del lavoro.

Se il reddito garantito viene decurtato in rapporto all'ammontare di altri redditi da lavoro, o viene negato al di sopra di una determinata soglia, ciò può portare dal punto di vista macroeconomico a situazioni di trappola della povertà. Si crea dunque una contraddizione, in quanto lo strumento che dovrebbe servire per tutelare l'individuo nel

[12] La trappola della povertà (o trappola della disoccupazione) è una situazione verificabile quando non vi sono incentivi per le persone con redditi bassi o nulli a cercare un'occupazione, in quanto ogni reddito addizionale sarebbe compensato da perdite di una serie di benefici sociali e da aumenti delle imposte, di conseguenza un individuo potrebbe trovarsi in una situazione peggiore di quella precedente.

caso in cui esso non riesca a trovare lavoro può diventare la causa stessa della disoccupazione (e di conseguenza della povertà), soprattutto considerato che la durata del programma potrebbe essere illimitata.

Boeri e Perotti (2002) distinguono due fattori che possono essere rilevanti per le decisioni dei singoli individui riguardo la partecipazione al mercato del lavoro, ovvero l'effetto reddito e l'effetto sostituzione. L' effetto reddito implica che all'aumentare del reddito non da lavoro (ad esempio i sussidi), aumenta anche la propensione al consumo di tempo libero, e ciò comporta di conseguenza un aumento del salario di riserva degli individui.[13] Quindi, a parità di salario di mercato, si riduce la probabilità di partecipazione al mercato del lavoro. Per effetto sostituzione si intende la modifica della scelta dell'individuo di partecipare al mercato del lavoro causata dalla variazione dei prezzi relativi dei beni senza che sia modificato il reddito disponibile. Una riduzione dei prezzi relativi dovuta ad una diminuzione della tassazione comporta una minore propensione ad intraprendere un'attività lavorativa.

I programmi selettivi in cui l'erogazione è subordinata alla prova dei mezzi hanno un effetto di disincentivo alla partecipazione attiva sui soggetti che non lavoravano precedentemente, poiché accresce il reddito percepibile senza partecipare al mercato del lavoro (effetto reddito). Tali programmi possono avere un'influenza negativa anche su coloro che pur lavorando sono potenzialmente beneficiari (*windfall beneficiaries*). Sia l'effetto reddito che l'effetto sostituzione agiscono da disincentivo, in quanto non lavorando si ottiene un reddito più elevato (effetto reddito); inoltre dato che gli individui in questa situazione, in seguito a riduzioni di reddito di lavoro subiscono una tassazione implicita inferiore, si riducono i costi del non guadagnare e di conseguenza la partecipazione attiva (effetto sostituzione).

Per misurare l'effetto di disincentivo al lavoro bisogna prendere in considerazione diversi elementi, tra cui il livello del trasferimento e l'aliquota marginale (la *marginal tax rate*), che dipende dal tasso di sostituzione del trasferimento (*benefit withdrawal rate*, ovvero di quanto diminuisce il sussidio ricevuto per ogni unità di reddito prima del trasferimento).

[13] Il salario di riserva è quel livello salariale minimo al di sotto del quale l'individuo non accetta di lavorare. Misura quindi la ricompensa richiesta per entrare nel mercato del lavoro.

Per valutare il “peso del trasferimento” si usa solitamente il tasso di sostituzione netto (in inglese *net replacement rate*), ovvero il rapporto tra il reddito al netto delle tasse dei beneficiari del sussidio, e il reddito al netto delle tasse di un lavoratore. Considerato però che i beneficiari dei trasferimenti difficilmente possono ambire a guadagni corrispondenti al salario medio, solitamente si prende in considerazione come reddito di un lavoratore il salario più basso nel mercato del lavoro (ad esempio il salario minimo legale). Maggiore è la differenza tra i due tipi di reddito, maggiore sarà l'incentivo a cambiare status occupazionale, viceversa qualora il reddito da lavoro al netto delle tasse fosse vicino al reddito minimo garantito non ci sarebbero stimoli ad intraprendere un'attività lavorativa. Per quanto riguarda l’aliquota marginale, la letteratura sul reddito minimo garantito suggerisce che il *benefit withdrawal rate* dovrebbe essere ovviamente positivo, ma minore di uno (intorno a 0,5), altrimenti comporterebbe un'aliquota marginale troppo elevata e avrebbe un effetto di disincentivo all'ottenimento di nuovi redditi.

Per risolvere il problema della trappola della povertà, nel dibattito sul reddito minimo è cresciuta l'attenzione riguardo alcuni requisiti per l'erogazione di un sussidio di assistenza sociale, come la disponibilità ad intraprendere l'attività lavorativa e la dimostrazione di sforzi concreti compiuti in tale direzione. Eardley *et al*. (1996) propongono di utilizzare il “metodo del bastone e della carota”, ovvero di applicare un sistema contenente alcune misure che facilitino l'ingresso nel mondo del lavoro (spesso attraverso l'uso di crediti d'imposta sul reddito, attraverso una maggiore assistenza per i genitori single o divorziati alle prese con spese per la cura dei figli, attraverso l'assistenza nella ricerca del lavoro), ma anche misure più rigide, come l'introduzione di requisiti fissi per la ricerca del lavoro, l'obbligo di accettare un'opportunità lavorativa e l'utilizzo di sanzioni per i beneficiari che non si adeguino a tali requisiti.

Anche Boeri e Perotti (2002) sostengono come l'intervento possa essere di duplice natura, sia sotto forma di incentivo monetario (che diversamente da un’imposta negativa sul reddito ha effetti positivi sulla partecipazione), sia sotto forma di requisiti lavorativi, ovvero delle misure di “reintegro” e “attivazione” dei soggetti, differenziate per le diverse tipologie dei beneficiari (siano essi giovani, disoccupati di lungo periodo, madri single o altre categorie di soggetti).

Gorsh *et al.* (2014) ritengono che l'incentivo al lavoro sia un aspetto fondamentale nel disegnare i programmi di sostegno al reddito per tre motivi principali: innanzitutto per gli effetti di riduzione della partecipazione al mercato del lavoro comportati da tali programmi selettivi; in secondo luogo per il rischio che tali programmi possano accrescere l'attrazione del lavoro informale (perché non comporta l'esclusione dal programma); infine per il fatto che la percezione che l'opinione pubblica ha dei programmi di sostegno al reddito come "generatori di dipendenza" può limitare il supporto per il finanziamento di tali programmi.

In generale la relazione tra assistenza sociale e impiego è molto complessa, dato che intraprendere un'attività lavorativa può imporre diversi costi alle famiglie, ed esistono numerosi fattori che possono far sì che i soggetti rimangano al di fuori del mercato del lavoro, causando la cosiddetta "trappola della dipendenza".[14] Esistono tuttavia anche altri elementi che possono portare i soggetti ad evadere da una condizione di dipendenza dall'assistenza sociale. Per disegnare uno strumento che limiti il disincentivo al lavoro bisogna quindi prendere in considerazione diversi elementi, tra cui i criteri di eleggibilità, l'ammontare del sussidio e le sue caratteristiche.

1.4.3 *Definizione dei criteri di eleggibilità e delle modalità di assegnazione del sussidio*

Per definire adeguatamente la platea dei beneficiari bisogna considerare una varietà di fattori, inclusi i costi e le disponibilità economiche di un paese, l'intensità e l'incidenza della povertà, la differenza tra i panieri di consumo, le caratteristiche dei beni o dei servizi selezionati per il programma, la capacità amministrativa, nonché differenti concezioni del *welfare state*.

In generale si possono individuare due modalità con cui determinare i beneficiari dei programmi di assistenza sociale: appartenenza ad una categoria, ovvero specifiche tipologie di persone considerate bisognose di assistenza sociale e di un reddito minimo (come ad esempio i disabili, i disoccupati, i rifugiati, le minoranze e altre); situazione

[14] Per "trappola della dipendenza" si intende la tendenza dei beneficiari di servizi di assistenza sociale ad "adagiarsi" sulla condizione assistenziale e dunque a non ricercare autonomamente soluzioni al proprio stato di bisogno. Ferrera (1998) spiega così la "trappola della dipendenza": "chi passa dall'assistenza al lavoro abbandona un reddito da trasferimento magari molto basso, ma certo e regolare, per un reddito da lavoro magari un po' più alto, ma probabilmente più incerto e irregolare […]. Se l'eventuale riacquisizione del reddito minimo richiede tempo, può diventare più conveniente per i beneficiari rinunciare al lavoro e continuare a percepire il sussidio".

economica (in questo caso la verifica viene effettuata attraverso il meccanismo del *means test* o del *proxy means test*).[15]

La seconda modalità prevede la prova dei mezzi disposta per singolo individuo o nucleo familiare, e necessita di agenti per verificare la condizione economica caso per caso. Ciò implica spesso una serie di decisioni amministrative complesse e dal costo elevato, perciò in molti casi l'eleggibilità è determinata attraverso il *targeting* per categorie. Tuttavia utilizzando solamente una delle due modalità si rischia di incorrere in problemi di scarsa efficacia (dal momento che potrebbe rimanere non coperta dal programma una parte della popolazione povera, o un categoria di individui bisognosi di assistenza). Anche Boeri e Perotti (2002) sottolineano come un eccessivo uso dell'assistenza per categoria possa essere non solo inefficace, ma addirittura dannoso, perché rischia di non riuscire a raggiungere alcuni bisognosi che non rientrano in una specifica categoria. Suggeriscono pertanto l'utilizzo congiunto di *targeting* basato sulla prova dei mezzi unitamente ad un meccanismo di determinazione dei beneficiari per categorie.

I presupposti di base su cui viene calcolata la soglia minima al di sotto della quale la situazione economica viene considerata insufficiente a condurre uno standard di vita dignitoso, e dunque meritevole di assistenza, variano tra i vari paesi. Solitamente si tende a far coincidere la soglia minima con la linea della povertà, e il sussidio è volto a garantire un minimo sociale sufficiente a raggiungere, o superare, tale soglia.[16]

Utilizzando una misura congiunta di elementi categoriali e monetari come requisiti per l'erogazione del trasferimento, bisogna poi individuare il meccanismo di assegnazione del diritto al sussidio. Toso (2000) opera una divisione tra "eleggibilità" e "assegnazione" nel processo di determinazione dei beneficiari. Dopo aver definito i criteri di eleggibilità (con i quali si individuano le categorie che necessitano di assistenza sociale e sostegno al reddito), tenendo conto dell'ammontare delle risorse disponibili, si fissano le procedure per

[15] *Il proxy means test* viene spesso utilizzato nei paesi in via di sviluppo. La verifica è basata su caratteristiche del nucleo familiare "facili da osservare", come la collocazione e la qualità dell'abitazione, il possesso di beni durevoli, la struttura demografica e l'educazione. Questo perché il reddito familiare nei paesi in via di sviluppo è spesso difficile e costoso da calcolare accuratamente perciò ci si basa su tali indicatori approssimati, o *proxy*.

[16] La soglia di povertà è il livello di reddito al di sotto del quale un soggetto viene considerato povero. Tale soglia assume valori radicalmente diversi a seconda del paese preso in considerazione e a seconda del tipo di povertà preso in considerazione (povertà assoluta o relativa). Possono pertanto essere utilizzate linee di povertà nazionali (basate sulla situazione economica del paese), o internazionali (come ad esempio quella proposta dalla World Bank di 1,25 $ al giorno, a parità di potere d'acquisto PPA del 2005). Per maggiori approfondimenti si veda: Baldini e Toso (2009), Ravallion (1998), Ravallion *et al*. (2009).

l'accertamento del reale stato di bisogno. I criteri di assegnazione sono quei parametri, solitamente monetari, da cui dipende non solo l'erogazione del sussidio ma spesso anche l'importo del trasferimento.

Grosh *et al.* (2014) evidenziano come il processo di determinazione del diritto al sussidio comprenda solitamente quattro elementi chiave: il raggiungimento dei potenziali beneficiari (soprattutto nella fase iniziale di promozione del programma), le procedure di registrazione e iscrizione (il cui processo può essere in alcuni casi relativamente complesso, tanto da comportare una barriera all'ingresso del programma), la verifica della condizione economica e infine la concessione del diritto al sussidio (*entitlement*). Inoltre le condizioni per l'erogazione del trasferimento vanno a comprendere anche i processi di aggiornamento dei criteri di eleggibilità e ri-certificazione.

1.4.4 *Il sussidio offerto: ammontare del trasferimento e tipologia di sussidio*

Una delle questioni più delicate e difficili da affrontare nel disegnare un programma di contrasto alla povertà è certamente la determinazione dell'ammontare del trasferimento, che inevitabilmente può variare tra i differenti paesi, considerate le diverse condizioni economiche e le risorse a disposizione. Tale ammontare non deve essere troppo elevato, in modo da mantenere l'attrattiva finanziaria dell'attività lavorativa, ma non può neanche essere troppo esiguo, altrimenti ridurrebbe l'efficacia dello strumento, in quanto fallirebbe nel garantire uno standard minimo di vita e nell'alleviare il problema della povertà. Ogni programma deve trovare un bilanciamento tra uno standard dignitoso di vita da garantire e un sussidio non elevato, in grado di mantenere l'incentivo al lavoro.

Una soluzione possibile potrebbe essere disegnare un programma che preveda un trasferimento di importo esiguo sufficiente a raggiungere la soglia della povertà, ma che sia cumulabile con i redditi da lavoro fino al raggiungimento di un'altra soglia, fissata con il salario minimo legale del paese.[17] Ovviamente in questo caso il programma potrebbe indurre alcuni individui a rimanere dipendenti dall'assistenza sociale, ma aumenterebbe l'attrattiva finanziaria dell'attività lavorativa. Per gli individui che non sono in grado di lavorare potrebbero essere invece predisposte delle maggiorazioni. Tale configurazione

[17] Ad esempio data una soglia della povertà corrispondente a 500 euro mensili, il trasferimento potrebbe essere fissato a tale cifra. Considerando un salario minimo legale di 1200 euro mensili, in sussidio potrebbe essere sommato ai redditi da lavoro fino ad un massimo di 1200 euro.

influenza negativamente coloro che in base all'orario di lavoro percepiscono un reddito tale da non rientrare nel programma (quindi un reddito superiore al reddito soglia) ma che potrebbero accedervi riducendo la quantità di ore lavorate (*opt-in beneficiaries*).

Secondo l'OECD (1998) in relazione a differenti configurazioni del costo della vita, un efficace reddito minimo dovrebbe prendere in considerazione i seguenti elementi:

- spese normali di vita quotidiana (al di fuori delle spese per l'abitazione), come cibo, vestiti, carburante e imposte.
- spese di vita regolari non comuni, come le spese per una dieta eccezionale, per problemi di salute, per il riscaldamento e i trasporti.
- spese per l'abitazione, come l'affitto o i prestiti per l'acquisto.
- spese essenziali ma non regolari, come le spese per le riparazioni e le spese di maternità e altre circostanze particolari.

In realtà però nella maggior parte dei paesi gli individui o le famiglie in difficoltà che ricevono sussidi di assistenza sociale non fanno affidamento su un singolo trasferimento per far fronte ai differenti costi sopra elencati. Solitamente viene garantita un'indennità di base per coprire le spese regolari, mentre per le spese eccezionali solo in determinati casi può essere fornito un aiuto economico extra.

Boeri e Perotti (2002) sostengono che il programma di reddito minimo dovrebbe prevedere delle maggiorazioni per alcune tipologie di beneficiari, come ad esempio genitori con figli a carico (in base all'età e al numero) o familiari disabili e le famiglie mono-genitore. Anche Toso (2000) ritiene che la presenza di elementi discriminatori serva a garantire una differenziazione del sussidio, in corrispondenza dei diversi bisogni delle differenti categorie di persone.[18]

In generale l'adeguatezza o meno dei trasferimenti dipende in maniera considerevole anche da questioni soggettive, e varia sostanziosamente tra paese e paese. Grosh *et al.* (2014) hanno rilevato come differenti paesi utilizzino differenti modalità per calcolare l'importo del sussidio:

- l'ammontare degli esistenti sussidi di disoccupazione;

[18] Si pensi ad esempio ad un soggetto disabile o ad un genitore single con più figli a carico. Tali soggetti necessiteranno di un sussidio di entità maggiore per far fronte a esigenze differenti rispetto ad altre categorie di soggetti, come ad esempio un giovane disoccupato.

- l'importo del sussidio come funzione della copertura del programma (ad esempio il 5-10% più povero della popolazione);
- l'ammontare del salario minimo legale.

Come riportato da Eardley *et al.* (1996), tra i differenti programmi di assistenza sociale un'importante distinzione va fatta tra trasferimenti monetari per uso generale e i cosiddetti *tied benefits*, ovvero dei trasferimenti che possono essere in natura o in servizi, o in alternativa possono essere collegati alla riduzione dei costi di specifici beni o servizi, come l'assistenza abitativa. Come rilevato da Subbarao *et al.* (1997) "una circostanza meno che ideale spesso fa pendere la scelta in favore di sussidi in natura", perché qualora sussistano problemi come l'inflazione, una difficoltà nella verifica delle condizioni economiche o la necessità di realizzare alcune politiche per lo sviluppo (come specifici programmi di nutrizione per i bambini), i trasferimenti in natura sono più pratici e spesso più efficaci.

Howell (2001) evidenzia come i programmi di contrasto alla povertà utilizzino solitamente una misura congiunta di trasferimenti in denaro e in natura. I trasferimenti in denaro forniscono un sussidio monetario per le spese sia regolari che eccezionali, mentre i trasferimenti in natura possono consistere in una fornitura di beni e servizi, o in un rimborso di parte o di tutta la spesa sostenuta per l'acquisto di un bene o servizio. Un lato positivo dei trasferimenti monetari consiste nel fatto che permettono il rispetto della libertà di scelta individuale del consumatore e non distorcono il consumo della popolazione o le scelte produttive. I trasferimenti in natura si concentrano al contrario sui bisogni della popolazione che ne usufruisce e assicurano un maggiore controllo sociale da parte dello Stato.

1.4.5 *Modalità di erogazione del sussidio e fonti per il finanziamento*

L'assetto istituzionale, le norme e i regolamenti, le risorse finanziarie, sono tutti ingredienti importanti per la riuscita di un programma di contrasto alla povertà, e dipendono in larga parte da quali sono gli "attori" istituzionali coinvolti, la loro capacità amministrativa e di gestione delle risorse, e la capacità di relazionarsi con gli altri enti coinvolti.

Come sottolineato da Subbarao *et al.* (1997) il termine “erogazione” (o “consegna”, in inglese *delivery*) si compone di due elementi chiave: uno è la fornitura (*provision*), ovvero il disegnare e organizzare il servizio (e va ad includere spesso anche il finanziamento dello stesso), e l'altro è la produzione, ovvero la creazione vera e propria del servizio.

Sulla base dell'assegnazione delle responsabilità della fornitura e della produzione del servizio, le modalità di trasferimento possono essere divise in due modelli alternativi: *pubblico* e *privato*. Tradizionalmente era il governo il principale se non l'unico attore, e provvedeva sia alla fornitura che alla produzione. A partire dagli anni Ottanta iniziarono tuttavia ad aumentare il numero di enti privati coinvolti sia nella fornitura che nella produzione, a volte in collaborazione con gli organi governativi, sotto forma di ONG, gruppi di comunità, o semplici contraenti privati.

Subbarao *et al.* (1997) evidenziano come sia il modello pubblico che quello privato presentino vantaggi e svantaggi. Ad esempio il modello pubblico di trasferimento del sussidio conduce spesso a trasferimenti con importi di bassa entità, tuttavia gli enti pubblici sono meglio attrezzati per affrontare le spese correnti, che influenzano la sostenibilità del servizio, avendo a disposizione il budget nazionale per far fronte a situazioni di emergenza. Il modello privato può essere vantaggioso dal momento che è in grado di ridurre i costi amministrativi, promuovendo la partecipazione dei beneficiari (cruciale per l'efficacia del progetto), e aumentando la flessibilità della consegna del servizio. Detto ciò un efficiente modello di erogazione dovrebbe coniugare la partecipazione sia pubblica che privata, ricorrendo ad esempio a due configurazioni istituzionali alternative: nella prima il governo si pone come fornitore, mentre è un ente privato a produrre il servizio; nella seconda organi governativi e privati collaborano su fornitura e/o produzione.

Un altro aspetto da considerare nelle modalità di trasferimento è la possibilità di operare un decentramento delle responsabilità per la progettazione, il finanziamento e l'amministrazione del programma da parte del governo centrale alle autorità locali. Grosh *et al.* (2014) evidenziano come esistano tre differenti declinazioni di decentramento amministrativo: deconcentrazione (*deconcentration*), dove le responsabilità finanziarie e di gestione sono ridistribuite tra i diversi livelli del governo nazionale; delegazione (*delegation*), dove il governo centrale delega parte del processo decisionale e di gestione a organi semi-autonomi non interamente controllati dal governo centrale, i quali mantengono

solitamente una grande discrezionalità nel processo decisionale; devoluzione (*devolution*), dove il governo trasferisce l'autorità per il processo decisionale, la finanza e la gestione al governo locale, che presenta confini geografici chiari e legalmente riconosciuti su cui esercita l'autorità.

Il decentramento gioca un ruolo importante nell'amministrazione dei trasferimenti di assistenza sociale destinati a combattere la povertà. Differentemente dai programmi universali, i programmi di contrasto alla povertà necessitano di un alto livello di conoscenza delle condizioni di vita locali, per verificare i criteri di eleggibilità (in particolar modo quando non siano di semplice accertamento, come in caso di un'elevata presenza di redditi informali o in regioni dove il sostentamento è basato prevalentemente sull'agricoltura di sussistenza). Generalmente il vantaggio maggiore del decentrare le responsabilità è che le autorità locali solitamente sono più abili nel valutare i bisogni e le preferenze delle comunità locali rispetto al governo centrale. Inoltre unità più piccole possono sperimentare con maggiore facilità data la loro dimensione e la più alta semplicità nell'organizzazione.

Tuttavia Gilbert e Terrell (1998) sottolineano che non bisogna ignorare i limiti del decentramento: innanzitutto il localismo può essere oppressivo e la difesa degli interessi di una minoranza può essere più difficile da ottenere in piccole unità piuttosto che a livello nazionale; in secondo luogo le istituzioni locali possono trovarsi in condizione di scarsità di risorse; infine il decentramento tende a ridurre l'enfasi sull'aiuto ai poveri.

Boeri e Perotti (2002) evidenziano che il decentramento può avvenire sia dal punto di vista del finanziamento, sia per quanto riguarda l'amministrazione. Il decentramento del finanziamento obbliga le amministrazioni locali a internalizzare i costi dei programmi sociali che gestiscono, ma in un paese in cui le unità locali o territoriali sono piccole, esse hanno limitata capacità di ottenere dei prestiti. Far dipendere i programmi sociali dalla capacità di finanziamento locale vuol dire quindi negare lo scopo stesso di questi programmi. Inoltre anche la combinazione di un finanziamento centralizzato e un'amministrazione decentralizzata è potenzialmente dannosa, in quanto vengono incoraggiati dei comportamenti fiscali irresponsabili da parte delle amministrazioni locali.

Esistono sostanzialmente tre modi attraverso i quali si può finanziare un programma di assistenza sociale, ovvero attraverso la tassazione, attraverso donazioni volontarie oppure attraverso i contributi sociali. In particolare i programmi di contrasto alla povertà come il reddito minimo sono caratterizzati dal fatto che i costi per il programma non sono recuperabili dai beneficiari, che dunque non contribuiscono al finanziamento. Al tempo stesso i contribuenti non ne beneficiano direttamente. Boeri e Perotti (2002) ritengono che un programma "generale" di contrasto alla povertà finanziato attraverso il sistema contributivo sia una contraddizione in termini e vanifichi lo scopo del programma, in quanto introduce la discrezionalità nell'accesso basata sulla partecipazione attiva al mercato del lavoro. Il risultato è che i fondi per il finanziamento provengono prevalentemente dalla fiscalità generale e non dai contributi (come per i programmi di previdenza sociale).

Possiamo affermare che non esiste un modello perfetto di programma di sostegno al reddito e contrasto alla povertà, in quanto ogni conformazione presenta dei punti di forza e possibili criticità. A maggior ragione non esiste un modello di reddito minimo che sia applicabile a tutti i paesi, in quanto ogni regione presenta differenze socio-economiche, politiche e culturali differenti. Possiamo dunque riassumere le caratteristiche di un reddito minimo con la definizione dell'OECD (1998): "dei trasferimenti soggetti alla prova dei mezzi, in denaro o in natura, aventi criteri di eleggibilità, destinati a individui o famiglie il cui reddito si trova nel segmento più basso della distribuzione dei redditi, o al di sotto di una determinata soglia per cui viene approssimato tale segmento di popolazione".[19] Disegnare un programma di contrasto alla povertà implica prendere in considerazione aspetti come l'efficacia nel raggiungere la popolazione bisognosa e l'efficienza nell'allocazione delle risorse, non tralasciando gli effetti sulla partecipazione attiva al mercato del lavoro.

[19] Definizione originale: "means-tested benefits, in cash or in kind, having eligibility criteria which target individuals or households in lower segment of the income distribution, or below some threshold which approximates a similar target."

Tabella 1.1 – Obiettivi e caratteristiche del reddito minimo garantito e del reddito di cittadinanza

	REDDITO MINIMO GARANTITO	REDDITO DI CITTADINANZA
OBIETTIVO	contrastare la povertà e fornire assistenza sociale ai più bisognosi	assicurare un'esistenza dignitosa e la partecipazione alla società sulla base del "diritto di cittadinanza"
SOSTENITORI	Friedman, M. (1962) Theobald, R. (1963) Galbraith, J.K. (1966) Tobin, J. (1966) Moynihan, D.P. (1973)	Collectif Fourier (1985) Van Parijs, P. (1992) Ackerman, B. e Alstott, A. (1999) Standing, G. (2005) McKay, A. (2007)
MODALITÀ DI ACCESSO	universalismo selettivo	universalismo puro
EFFETTI SUL MERCATO DEL LAVORO	possibile disincentivo all'occupazione attiva	minori disincentivi all'occupazione attiva (in quanto cumulabile con i redditi da lavoro) maggiore libertà dell'individuo nelle scelte lavorative
PRO	efficiente ed efficace nel contrastare la povertà effetto di ridistribuzione della ricchezza flessibilità adattamento alle differenti situazioni nazionali	egualitario semplicità e bassi costi amministrativi
CONTRO	possibile stigma sociale ed emarginazione bassi tassi di partecipazione complessità e alti costi amministrativi	elevati costi di finanziamento dubbi etici relativi al fornire un trasferimento monetario a individui che non ne hanno necessità e/o non interessati a partecipare alla produzione di ricchezza inefficace nel contrastare la disuguaglianza e inefficiente nel contrastare la povertà

Fonte: tabella di mia elaborazione

CAPITOLO 2. IL REDDITO MINIMO GARANTITO IN CINA, FUNZIONAMENTO DEL PROGRAMMA DEL *DIBAO*

2.1 Premessa

La Repubblica Popolare Cinese (RPC) ha adottato negli ultimi anni un programma di reddito minimo garantito, il *Dibao*, nome completo *zuidi shenghuo baozhang zhidu* (letteralmente "schema di garanzia dello standard minimo di vita"), con l'obiettivo di contrastare il problema della povertà e fornire i mezzi di sussistenza alla popolazione bisognosa. Il programma, così come diversi altri progetti elaborati in paesi in via di sviluppo, si discosta in alcune caratteristiche dall'idea di reddito minimo occidentale, in particolar modo dal concetto di universalismo, tipico del reddito di cittadinanza, ma anche per quanto riguarda lo standard di vita "dignitoso".

Nel capitolo, dopo aver inquadrato il programma all'interno del sistema di sicurezza sociale cinese, viene analizzata la struttura del *Dibao* e le sue principali caratteristiche, in particolare i criteri di eleggibilità, il processo di selezione, la definizione della linea di assistenza e l'ammontare del trasferimento, le questioni relative al finanziamento e alla gestione del programma. Vengono utilizzati alcuni esempi a livello nazionale e locale per offrire una panoramica più completa del funzionamento del *Dibao* nelle diverse province cinesi, nonché le differenze tra le aree urbane e le aree rurali.

2.2 Il *Dibao* all'interno del sistema di sicurezza sociale cinese

Il sistema di sicurezza sociale in Cina (*shehui baozhang*), risultato di un percorso evolutivo iniziato a partire dalla fondazione della RPC nel 1949, è costituito da una serie di schemi di protezione sociale, suddivisi in cinque categorie:

- assicurazione sociale (*shehui baoxian*), comprendente programmi per proteggere i soggetti all'interno del mercato del lavoro o all'uscita da esso (include le pensioni di anzianità, assicurazione in caso di problemi di salute o infortuni dei lavoratori, assicurazione in caso di maternità, sussidi di disoccupazione);

- assistenza sociale (*shehui jiuzhu* o *shehui jiuji*)[1], comprendente diversi programmi in cui lo Stato o alcuni enti collettivi forniscono assistenza ai bisognosi (come ad esempio i disoccupati urbani, ma soprattutto i poveri, sia delle zone urbane che rurali);
- benessere sociale (*shehui fuli*), ovvero quella parte del sistema di sicurezza sociale che fornisce un supporto destinato a specifiche categorie (come gli anziani, gli orfani, i disabili e altre persone in condizioni di bisogno), garantendo loro i mezzi di sussistenza;
- trattamento e collocamento preferenziale (*youfu anzhi*), ovvero una componente della sicurezza sociale caratteristica del sistema cinese, in cui lo Stato si prende particolare cura di veterani, mutilati di guerra, martiri della rivoluzione e delle loro famiglie;
- collaborazione sociale, o "mutuo aiuto" (*shehui huzhu*), ovvero una componente della sicurezza sociale che prevede l'incoraggiamento ad effettuare donazioni a favore dei poveri e dei bisognosi.

All'interno del sistema di assistenza sociale ha assunto negli ultimi anni un ruolo di primo piano il programma del *Dibao*, un programma di reddito minimo volto a garantire un livello minimo di sussistenza alla popolazione bisognosa.

2.3 Obiettivi e Funzionamento

Il *Dibao* si configura in linea teorica come un tipico programma di reddito minimo garantito, di natura non contributoria, finanziato e gestito interamente dal governo ai diversi livelli, il cui obiettivo è fornire assistenza monetaria alle famiglie bisognose, a prescindere dall'appartenenza o meno ad una specifica categoria. Il principio alla base del programma è dunque quello dell'universalismo selettivo, dove l'eleggibilità è determinata

[1] Zhang e Tang (1993) ritengono che la distinzione tra i due termini sia che *shehui jiuji* (letteralmente "soccorso sociale") implica che l'operazione di assistenza sociale è discrezionale, temporanea e benevolente, mentre *shehui jiuzhu* (assistenza sociale) implica che l'assistenza è basata maggiormente su principi di equità e giustizia sociale. Il secondo termine è stato usato negli ultimi anni, segno di un cambiamento nella concezione dell'assistenza sociale.

in base alla condizione economica dei potenziali beneficiari. L'unità di riferimento è la famiglia, e il sussidio viene garantito ai soggetti i cui redditi familiari pro capite scendono al di sotto di una linea della povertà (o linea di assistenza sociale) definita localmente, la "linea di standard minimo garantito" (*zuidi shenghuo baozhang xian*), detta anche linea del *Dibao*. Il programma prevede, tramite un trasferimento mensile, di aumentare i redditi delle famiglie povere fino alla linea del *Dibao*, e non al di sopra.

Tuttavia in pratica il *Dibao* si presenta come un programma di assistenza sociale selettivo. La platea dei beneficiari è infatti definita non esclusivamente attraverso la verifica della condizione economica, ma attraverso la compresenza di targeting "per categoria" (o più specificatamente targeting "per status di residenza") e prova dei mezzi. Il processo di selezione è estremamente complesso e rigido, prevede numerose e intrusive verifiche della condizione economica dei richiedenti e può pertanto portare al verificarsi di situazioni di stigma ed emarginazione sociale.

Il trasferimento prevede sostanzialmente un sussidio monetario, destinato alle famiglie bisognose, determinato in base alla linea di assistenza definita localmente e alle risorse economiche della famiglia. Nel corso dell'evoluzione del programma si sono aggiunti anche una serie di schemi supplementari di assistenza sociale destinati esclusivamente o in maniera prioritaria ai beneficiari del *Dibao*, in modo da permettere alla popolazione bisognosa di affrontare differenti problematiche multi-dimensionali relative alla povertà, come l'assistenza nelle cure mediche, nell'educazione dei figli, nell'alloggio.

Come analizzeremo in seguito, lo scopo del *Dibao* e le motivazioni politiche che hanno caratterizzato il suo percorso evolutivo si sono modificati nel corso degli anni in seguito ai cambiamenti nelle priorità del governo centrale, e di conseguenza le caratteristiche principali del programma (come il livello del trasferimento, i criteri di eleggibilità e i processi di selezione) si sono evoluti in risposta alle differenti esigenze e obiettivi del programma.

2.3.1 *Criteri di eleggibilità*

In generale nei programmi di assistenza sociale i destinatari possono essere definiti tramite due modalità: targeting per categoria (o geografico) e situazione economica. In Cina i tradizionali programmi di assistenza sociale erano caratterizzati sia da un targeting

per categoria, in quanto erano destinati a specifiche categorie di persone (come i cosiddetti "tre senza", in cinese *sanwu*, ovvero "senza assistenza familiare", "senza fonte di guadagno" e "senza abilità lavorativa"), sia da un targeting geografico, in quanto l'eleggibilità era determinata tramite l'appartenenza o meno ad una comunità o ad una località in condizioni di difficoltà economica (criterio utilizzato specialmente nelle campagne).

Il *Dibao* è organizzato come un programma selettivo, destinato alle famiglie bisognose, in cui i potenziali beneficiari vengono determinati in base a due tipologie di prove per l'eleggibilità: lo status di residenza e la prova dei mezzi.

Per quanto riguarda il primo requisito, solamente i soggetti registrati ufficialmente come residenti urbani sono eleggibili per il *Dibao* nelle aree urbane, mentre i residenti nelle campagne sono eleggibili per il programma nelle aree rurali. Sono dunque esclusi dal *Dibao*, ed è un limite evidente del programma, i milioni di lavoratori migranti (che possiedono uno status di residenti rurali), le cui condizioni economiche sono spesso molto precarie.[2]

Inoltre Xu (2007) sottolinea come il *Dibao* prenda in considerazione come unità di riferimento la famiglia, e all'interno di essa solamente i membri con status di residente urbano sono da considerare eleggibili per il programma nelle città. I membri provenienti dalle aree rurali o da altre province, senza registrazione familiare, non sono ritenuti eleggibili (e di conseguenza non vengono conteggiati nel calcolo della linea di assistenza).

Per quanto riguarda il secondo requisito, in teoria ogni residente urbano registrato il cui reddito familiare pro capite è inferiore alla linea del *Dibao* stabilita localmente ha diritto al trasferimento, senza limiti di età o durata del sussidio. Una famiglia riceve tali trasferimenti fintanto che supera la prova dei mezzi per la linea di assistenza. L'eleggibilità di una famiglia è soggetta a regolari controlli, generalmente annuali.

Tuttavia, come evidenziato da Leung (2006), il "Regolamento del *Dibao* per i residenti urbani" (il documento rilasciato dal Consiglio degli Affari di Stato che istituisce formalmente il programma nelle aree urbane),[3] differenzia due categorie di beneficiari, i

[2] L'eleggibilità è strettamente legata al sistema di registrazione della popolazione basato sulla residenza, il cosiddetto *hukou*. Lo *hukou*, estremamente rigido fino agli anni Novanta, ha limitato migrazioni di massa dalle campagne alle città. Ultimamente tale sistema si è andato via via allentando, permettendo a più di cento milioni di residenti rurali di trasferirsi nelle città per cercare lavoro tra gli anni Novanta e Duemila. Tuttavia i lavoratori migranti non possono ancora registrarsi ufficialmente come residenti urbani.

[3] 城市居民最低生活保障条例 *Chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang tiaoli*, Consiglio degli Affari di Stato (1999).

cosiddetti “vecchi poveri” e i “nuovi poveri”. Il primo gruppo è composto dai tradizionali beneficiari dell'assistenza sociale, ovvero i “tre senza”, mentre il secondo gruppo include tutte le altre famiglie con difficoltà economiche, i disoccupati che non ricevono il sussidio di disoccupazione, ma anche moltissimi pensionati, lavoratori e disoccupati i cui redditi sono insufficienti. Come vedremo in seguito, l'appartenenza ad uno dei due gruppi comporta differenze circa l'ammontare del trasferimento ricevuto e, soprattutto recentemente, determina addirittura la concessione o meno del sussidio.

Per prevenire problemi di estrema povertà tra i soggetti i cui redditi sono leggermente al di sopra della linea di povertà (i cosiddetti “poveri marginali”), in alcune località vengono recentemente incluse nel programma anche le famiglie i cui redditi sono fino ad un massimo del doppio della linea di povertà, ma che hanno tra i propri membri individui disabili o gravemente malati. L'inclusione di tali soggetti permette loro di godere anche di una serie di servizi collegati al programma che analizzeremo in seguito (specialmente l’assistenza medica). Tuttavia tale estensione del programma è limitata ad alcune località ricche, mentre nella maggior parte delle province, specialmente in quelle meno sviluppate dell’area centro-occidentale della Cina, l'assistenza sociale è destinata esclusivamente a chi vive al di sotto della linea della povertà.

Peng e Ding (2012) sottolineano come recentemente in numerose città siano stati inseriti dei requisiti più stringenti per l’erogazione del trasferimento per i soggetti in grado di lavorare. In teoria viene richiesto ai beneficiari in grado di lavorare di registrarsi presso gli uffici di collocamento e formazione professionale. I beneficiari del programma nelle aree urbane, dopo essersi registrati presso l'ufficio di collocamento, non possono rifiutare una proposta di lavoro per più di due volte, pena l'esclusione dal programma.

Tale provvedimento dovrebbe servire a limitare il disincentivo al lavoro e prevenire il verificarsi della cosiddetta “trappola della disoccupazione” (o “trappola della povertà”), favorendo il re-inserimento delle persone in grado di lavorare all’interno del mercato del lavoro. In realtà le occasioni per l’assunzione vera e propria dei disoccupati sono limitate e il mantenimento dello status di beneficiario è subordinato alla partecipazione ad attività lavorative di volontariato, della durata compresa tra le 10 e le 80 ore al mese (a seconda delle località). In questo modo si tende a scoraggiare i beneficiari con redditi da lavoro non registrati (derivanti dal lavoro informale) dal fare richiesta per il *Dibao*, senza fornire

tuttavia i mezzi per migliorare la propria condizione in maniera autonoma. Risulta piuttosto evidente come queste misure, apparentemente a tutela dei lavoratori, siano state introdotte principalmente per limitare le spese governative e non concedere i trasferimenti agli individui che lavorano nel settore informale (e a tutti i soggetti in grado di lavorare).

Solinger (2015) sottolinea come, in aggiunta a tali requisiti, recentemente gli stessi criteri di eleggibilità per i soggetti in grado di lavorare stiano diventando sempre più rigidi. I "Suggerimenti per un ulteriore rafforzamento e miglioramento del funzionamento del *Dibao*",[4] pubblicati dal Consiglio degli Affari di Stato nel settembre del 2012, invitano gli operatori del programma ad escludere dall'erogazione del trasferimento del *Dibao* le persone che sono "semplicemente disoccupate, ma che possiedono la capacità fisica a lavorare". I Suggerimenti specificano inoltre che "gli anziani, i minori, i malati gravi e i disabili dovrebbero essere presi in considerazione come i destinatari principali del programma". Tale cambiamento all'interno dei criteri di eleggibilità potrebbe causare l'insorgere di seri problemi di povertà tra la popolazione disoccupata, specialmente qualora non fosse supportato da adeguate misure per il reintegro e la formazione dei lavoratori.

Una volta stabiliti i criteri di eleggibilità bisogna definire gli elementi da prendere in considerazione per valutare la condizione economica dei richiedenti. Le fonti di reddito considerate al fine di determinare l'eleggibilità includono le attività di tutti i membri registrati nella stessa famiglia, senza distinzioni di relazioni familiari e attuali situazioni abitative. Ciò vuol dire che familiari che vivono nella stessa abitazione e condividono un budget comune per le spese possono essere registrati formalmente in differenti famiglie, e vengono pertanto considerati separatamente all'interno del programma del *Dibao*.

Nel *Dibao* si utilizza una definizione di "redditi" altamente inclusiva per stabilire l'eleggibilità dei beneficiari. Il reddito è misurato come un flusso di denaro proveniente da qualsiasi fonte, inclusi guadagni, sussidi, trasferimenti privati, risparmi e investimenti. Tuttavia, come sottolineato da Du e Park (2007) e da Chen *et al*. (2006), a causa di alcune difficoltà nella misurazione dei redditi vengono spesso presi in considerazione altri

[4] 国务院关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见 *Guowuyuan guanyu jinyibu jiaqiang he gaijin zuidi shenghuo baozhang gongzuo de yijian*, Consiglio degli Affari di Stato (2012).

indicatori, come le proprietà, la situazione lavorativa, lo stato di salute, le condizioni abitative, il possesso di beni durevoli (come frigoriferi e automobili).

Di seguito viene riportato un esempio delle condizioni economiche prese in considerazione per l'eleggibilità, basandosi sul caso della municipalità di Guangzhou (nella provincia del Guangdong) dove i criteri sono definiti dalle "Misure del *Dibao* nella Città di Guangzhou" del 2015.[5]

Il documento stabilisce che l'eleggibilità dipende dal reddito familiare pro capite mensile, che deve essere al di sotto della linea di assistenza. Tuttavia considerata l'attuale situazione socio-economica, il problema della disoccupazione e dell'aumentare dei lavori "atipici", i redditi mensili non sono fissi (soprattutto per quanto riguarda i redditi agricoli). Per questo motivo le Misure del 2015 stabiliscono che il reddito familiare pro capite venga calcolato "prendendo la media dei redditi dei sei mesi precedenti alla richiesta".

Dal momento che tra i beneficiari del *Dibao* gli anziani, i bambini, i disabili e i soggetti affetti da gravi malattie hanno una scarsa indipendenza economica e necessitano del sostegno e della cura di altri individui, le famiglie con tali soggetti devono ricevere una determinata riduzione dei redditi familiari nella verifica della condizione economica, unitamente ad un indennizzo speciale.

Per evitare il verificarsi della "trappola della povertà" e della "trappola della dipendenza" le Misure prevedono che gli individui in età lavorativa e in grado di lavorare ottengano il trasferimento per soli sei mesi, in seguito ai quali devono ripresentare la domanda ed effettuare nuovamente il processo di selezione. Le Misure prevedono inoltre che i non occupati frequentino corsi di formazione e svolgano lavori di volontariato (pena l'esclusione dal programma), e che per i nuovi assunti ci sia una riduzione dei redditi da lavoro nel calcolo per l'eleggibilità, in maniera da non disincentivare la ricerca di un'occupazione attiva.

Le Misure del 2015 elencano infine una serie di situazioni, oltre alla condizione economica, in cui non viene concesso il trasferimento o ne viene interrotta l'erogazione, tra cui: le proprietà totali in possesso superano una determinata soglia (stabilita dall'Ufficio

[5] 广州市最低生活保障办法 *Guangzhoushi zuidi shenghuo baozhang banfa*, Comitato Permanente del Governo municipale di Guangzhou (2015).

degli Affari Interni a livello cittadino);[6] i figli dei beneficiari si recano a studiare all'estero a spese della famiglia (senza borse di studio o finanziamenti governativi); i soggetti hanno nascosto, trasferito o abbandonato proprietà personali o familiari per alterare la propria condizione economica e quindi entrare nel programma; il soggetto si reca al di fuori della Cina per turismo a spese proprie; un individuo in età lavorativa in grado di lavorare, disoccupato, che partecipa ai lavori di volontariato non raggiunge le 60 ore di lavoro in un mese; la famiglia ha lasciato la propria abitazione da tre mesi senza averlo comunicato alle autorità competenti; il soggetto ha rifiutato senza validi motivi un'offerta di lavoro proposta dall'ufficio di formazione per più di due volte; si presentano delle prove evidenti di standard di vita al di sopra della media.[7]

Appare quindi evidente come il programma sia pensato per essere destinato esclusivamente ai soggetti in condizione di estrema difficoltà e che necessitano dell'assistenza sociale per mantenere uno standard minimo di vita. Purtroppo tali misure, volte a prevenire le frodi da parte dei soggetti non eleggibili e dunque l'inclusione di tali soggetti all'interno del *Dibao* (per garantire l'efficienza del programma nell'allocazione delle risorse), rendono i beneficiari una categoria di persone che non possono in alcun modo migliorare la propria situazione economica e sociale. Emblematica è la norma che prevede che qualora i figli andassero a studiare all'estero a spese proprie, la famiglia verrebbe esclusa dal programma, in quanto di fatto tale provvedimento limita la mobilità sociale e rischia di confinare i beneficiari all'interno della condizione di povertà economica e di dipendenza dall'assistenza sociale.

2.3.2 *Calcolo della linea di assistenza*

In base al Regolamento del 1999, i trasferimenti del *Dibao* devono essere in grado di fornire ai beneficiari quanto necessario per garantire uno standard minimo di vita appropriato per la situazione locale, e le linee di assistenza (o linee del *Dibao*) devono

[6] Le proprietà prese in considerazione nel calcolo della condizione economica sono: depositi bancari, abitazione, mezzi di locomozione (ad eccezione dei mezzi per i disabili), imbarcazioni, crediti e altre proprietà.

[7] Per "standard di vita al di sopra della media" si intende, come ha chiarito il direttore dell'Ufficio di Assistenza Sociale di Guangzhou Li Zhixiong in un'intervista al Yangcheng Wanbao, "ad esempio il soggetto va spesso a mangiare al ristorante, porta orologi costosi, oppure viaggia spesso per turismo (in Cina)", dal momento che "il trasferimento del *Dibao* è giusto sufficiente per vivere, quindi come possono permettersi delle spese extra?". Disponibile presso: http://news.ycwb.com/2015-04/13/content_20073234.htm

essere costruite di conseguenza in modo tale da includere tutta la popolazione bisognosa che non riesce a mantenere autonomamente tale standard.

La linea di assistenza dovrebbe essere pertanto calcolata a livello locale, dalle singole province, regioni autonome e municipalità, in base al "costo minimo della vita" di tale località. Nel Regolamento del 1999 vengono elencati una serie di beni e servizi da prendere in considerazione per il calcolo della soglia di povertà (soprattutto i costi dei beni di prima necessità, come cibo e vestiti, ma anche le spese per l'alloggio, per il riscaldamento e per l'educazione dei figli). Tuttavia il Regolamento non fornisce delle linee guida su *come* debba essere calcolato lo "standard minimo di vita", ma viene lasciata ampia libertà e discrezionalità alle autorità locali, che possono prendere in considerazione le differenti caratteristiche e condizioni socio-economiche delle diverse province, nonché le risorse economiche a disposizione dei singoli governi locali, per stabilire il livello appropriato della linea di assistenza.

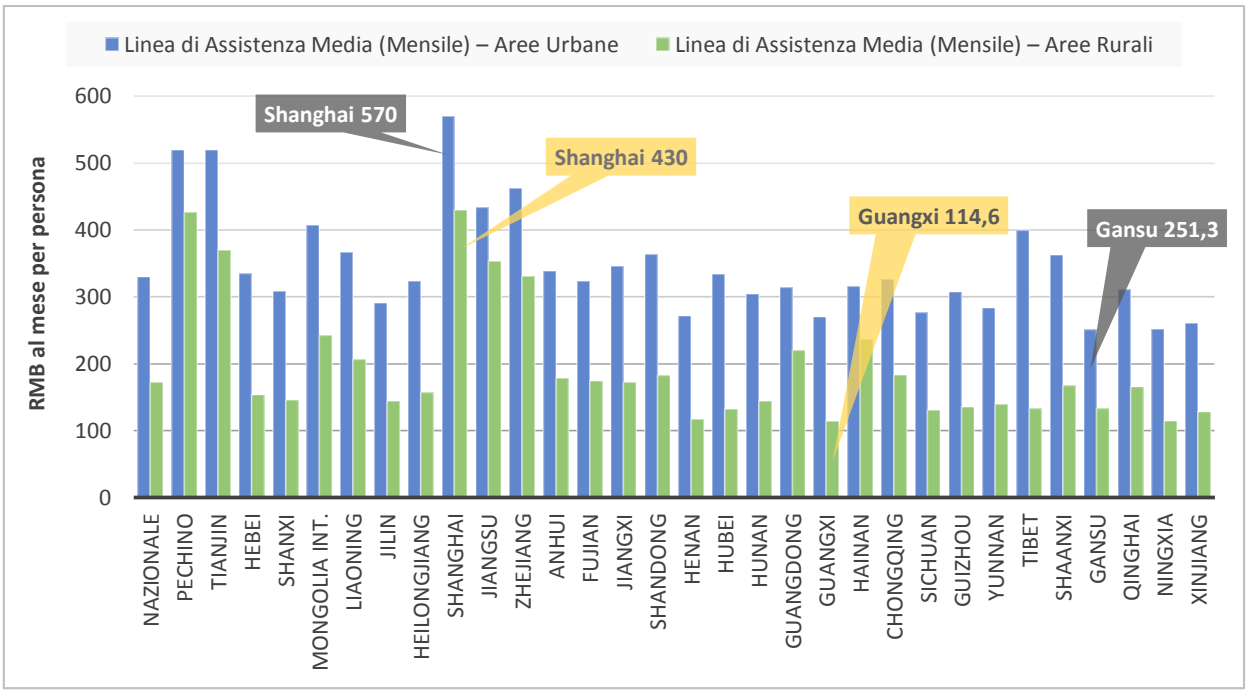
Gao e Riskin (2013) sottolineano come, in mancanza di un metodo standard nazionale, sia stata utilizzata un'ampia varietà di modalità per definire la linea di assistenza nelle varie città e province (incluse ricerche sui consumi dei cittadini, discussioni degli organi di governo, imitazioni delle città vicine, costruzione delle linee in rapporto al salario minimo o al sussidio di disoccupazione, etc.). Per Du e Park (2007), in assenza di una rigida supervisione da parte del governo centrale e di una netta divisione degli obblighi di finanziamento, la maggior parte dei governi locali calcolano la linea di assistenza basandosi quasi esclusivamente sulla loro disponibilità di risorse e sulle priorità a livello politico, piuttosto che sui consumi o le spese per mantenere uno standard minimo di vita. Ciò comporta di conseguenza la presenza di soglie di assistenza estremamente basse in province con particolari difficoltà economiche, senza rispecchiare i bisogni reali della popolazione povera.

La linea della povertà varia quindi marcatamente tra le diverse province, rispecchiando le differenze economiche provinciali. Come si osserva in **Figura 2.1**, nel 2012 variava nelle aree urbane da un minimo di 251 RMB nel Gansu ad un massimo di 570 RMB a Shanghai, con una media nazionale di 330 RMB (equivalente a circa 48 Euro).[8] Le linee di povertà

[8] Il Renminbi (RMB) è la valuta avente corso legale nella Repubblica Popolare Cinese. Ad oggi il cambio Euro/RMB è circa 6,9, e dal 1993 ad oggi il cambio Dollaro Statunitense/RMB è rimasto sempre compreso tra 6 e 9.

variano notevolmente anche tra le aree rurali e le aree urbane, riflettendo solamente in parte la differenza tra gli standard minimi di vita tra le città e le campagne. Nelle campagne si passava nel 2012 da un minimo di 114,6 RMB al mese nel Guangxi ad un massimo di 430 RMB al mese nelle aree rurali della municipalità di Shanghai. La media nazionale era di 172,3 RMB al mese (circa 25 Euro), un valore estremamente basso, pari a quasi la metà della media nazionale nelle aree urbane.

Figura 2.1 – Linee di assistenza aree urbane e aree rurali nel 2012



Fonte: MCA (2013)

La linea di assistenza varia inoltre all'interno delle stesse province, dal momento che vengono utilizzati differenti parametri per le singole città e contee, ma anche per diversi villaggi e differenti zone all'interno di una città, a seconda delle condizioni economiche.

Ad esempio nel Guangdong, provincia estremamente ricca (nel 2015 si piazza al primo posto per PIL locale tra le province cinesi),[9] esistono notevoli differenze socio-economiche

[9] A partire dal 1989 l'economia del Guangdong è stata una della più sviluppate e grandi di tutta la Cina, e nel corso degli ultimi decenni ha mantenuto un tasso di crescita annuale medio del PIL di circa il 13,3%. Il Guangdong ha il più alto livello del PIL locale, con circa 6.780 miliardi di RMB. Il contributo al PIL nazionale è nel 2014 del 10,65%, il più alto tra tutte le province, e se presa singolarmente figurerebbe come una delle prime 20 economie mondiali in termini di PIL in PPA (parità di potere d'acquisto), superando economie emergenti come Taiwan, Singapore e Hong Kong.

tra la regione del Delta del Fiume delle Perle (Pearl River Delta, PRD) e il resto della provincia, e un enorme divario tra aree urbane e aree rurali. Nel 2015, in base alle diverse caratteristiche socio-economiche e disponibilità di rispose delle diverse prefetture e contee, le città del Guangdong vengono divise in quattro categorie: Guangzhou e Shenzhen (1); Zhuhai, Foshan, Dongguan e Zhongshan (2); Huizhou, Jiangmen e Zhaoqing (3); tutte le altre città (4).

Le linee di assistenza variano a seconda delle categorie, nelle aree urbane da un minimo di 410 RMB al mese nelle città di categoria 4 ad un massimo di 650 RMB a Guangzhou e Shenzhen, mentre nelle aree rurali da un minimo di 260 RMB ad un massimo di 650 nelle aree rurali della città di Guangzhou.

Come sottolinea Xu (2007), la linea di assistenza è determinata nella maggior parte dei casi, con aggiustamenti relativi al contesto locale e alla disponibilità dei fondi, attraverso il cosiddetto *budget standards approach*, sviluppato da S. Rowntree alla fine del XIX secolo, che prevede la determinazione della linea di assistenza come la somma dei costi necessari per l'acquisto di una serie di beni e servizi di base. Con tale metodo, gli amministratori del programma a livello locale, attraverso l'osservazione sul campo e interviste alle famiglie povere, stilano una lista delle necessità di un individuo per mantenere un livello di sussistenza. Successivamente viene determinato il costo dei beni e servizi necessari, e la linea di assistenza (corrispondente quindi ad una linea della povertà) viene calcolata come la somma del costo di tali beni e servizi.

Ad esempio Shanghai nel 1993 (anno di creazione del primo progetto pilota dell'intera nazione), per calcolare la linea della povertà, ha creato una lista delle necessità mensili per un individuo basandosi sullo schema di consumo giornaliero delle famiglie situate al decile più basso nella distribuzione dei redditi della città. Il prezzo di mercato del 1992 è stato usato per calcolare il costo di ognuna di tali necessità, e la linea della povertà è stata determinata come la somma dei costi di 8 beni necessari: 75,22 RMB (cibo) + 6,89 RMB (vestiario) + 4,62 RMB (abitazione) + 3,09 RMB (riscaldamento) + 3,66 RMB (utenze) + 13 RMB (spese mediche) + 6.5 RMB (educazione) + 7.9 RMB (servizi) per un totale di 129,88 RMB. Perciò la linea di assistenza a Shanghai nel 1993 venne fissata a 120 RMB a persona al mese.

Le linee di assistenza locali vengono determinate spesso anche tenendo in considerazione il salario minimo, le pensioni e i sussidi di disoccupazione. Ad esempio a Pechino nel 2007 il salario minimo mensile era di 730 RMB, il sussidio di disoccupazione era intorno ai 420-530 RMB e la pensione minima di anzianità di 620 RMB. Il livello del *Dibao* fu fissato a 330 RMB, corrispondere al 45% del salario minimo e al 53% della pensione minima di anzianità.

Per Gustafsson e Deng (2011) una comparazione con i salari medi e i salari minimi può essere indicativa per valutare l'effetto di disincentivo al lavoro. La linea di assistenza media solitamente non è superiore a quanto un lavoratore medio porterebbe a casa se lavorasse, approssimativamente, 15-20 ore in un mese. Al contrario il salario medio di un lavoratore a tempo pieno potrebbe mantenere, oltre al lavoratore, almeno altri cinque membri della famiglia prima di cadere al di sotto della linea di assistenza. Questo paragone mostra come non vi sia alcun incentivo a interrompere l'attività lavorativa per i lavoratori medi.

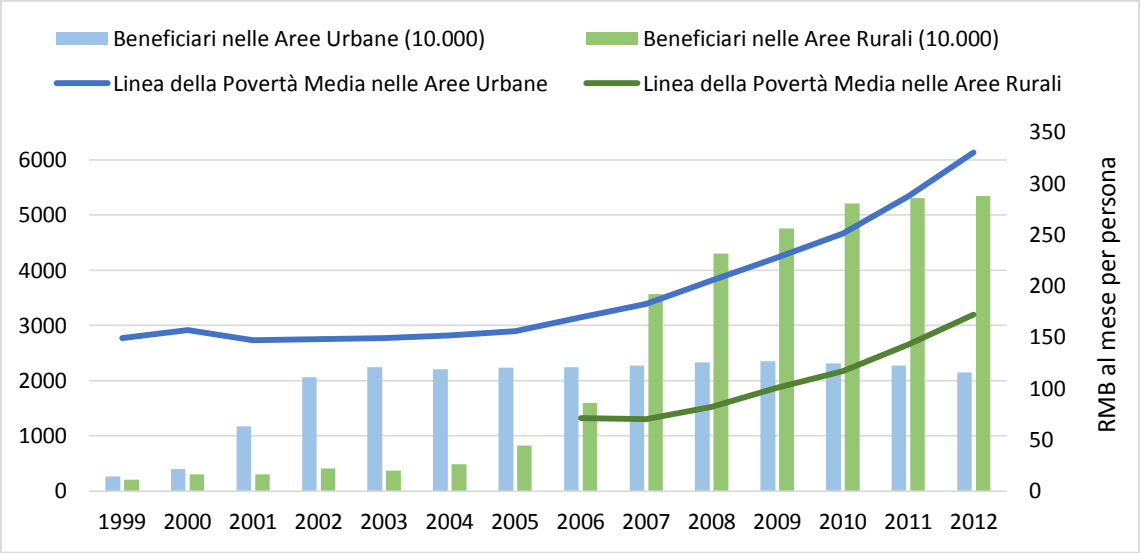
Tuttavia la situazione è nettamente diversa se analizziamo i redditi di un lavoratore con salario basso. Così come le linee di assistenza anche i salari minimi variano nelle diverse province a seconda degli standard di vita, e nel 2014 variavano da un minimo di 830 RMB al mese (circa 7,5 RMB all'ora) in alcune regioni del Guangxi ad un massimo di 2030 RMB al mese (circa 18,5 RMB all'ora) nella città di Shenzhen (nel Guangdong), per una media nazionale di circa 1400-1500 RMB al mese (circa 12-13 RMB all'ora).

Senza altre fonti di reddito familiare, un individuo con un salario minimo dovrebbe lavorare almeno 50-60 ore al mese per oltrepassare la linea di assistenza. È inoltre da considerare un grandissimo numero di lavoratori "flessibili" o occupati nel settore informale, dove non viene garantito un salario minimo e i lavoratori possono guadagnare anche 5 RMB all'ora. Per tali individui (i cosiddetti *opt-in beneficiaries*, che potrebbero accedere al programma riducendo le ore lavorative) è quindi sicuramente più alto il grado di disincentivo al lavoro. Tuttavia, come abbiamo visto, i requisiti per l'eleggibilità degli individui in grado di lavorare si stanno facendo sempre più stringenti, diminuendo il rischio di "trappola della disoccupazione".

Le linee del *Dibao* vengono modificate e aggiustate annualmente (solitamente verso l'alto) per cercare di mantenere un livello di assistenza che rispecchi la situazione socio-

economica locale e che riesca quindi ad includere la popolazione bisognosa. Anche in questo caso i governi locali hanno potere decisionale su *se* e *quanto* la linea debba essere aggiustata. In generale nel corso degli anni si è assistito ad un graduale aumento delle linee di povertà (sia nelle aree rurali che nelle aree urbane), a cui è corrisposto generalmente anche un aumento del numero dei beneficiari (indicativo dell'estensione della platea dei beneficiari). Come si osserva dalla **Figura 2.2**, nelle città, sebbene l'incremento nel numero dei beneficiari si sia interrotto una volta superati i 23 milioni di persone nel 2008, la linea media della povertà è continuata a salire fino ad oggi.

Figura 2.2 – Linea della povertà e numero di beneficiari nelle aree urbane e rurali (1999-2013)[10]



Fonte: MCA (2013)

2.3.3 *Processo di selezione*

Nel Regolamento del 1999 è previsto che "i residenti urbani il cui reddito familiare pro capite è al di sotto della linea del *Dibao* locale, hanno il *diritto* di ottenere assistenza materiale dal governo locale per garantire loro uno standard minimo di vita". Tuttavia per godere di tale diritto i residenti urbani devono seguire un lungo e intrusivo processo di selezione.

Per quanto riguarda le aree urbane, i responsabili per il processo di approvazione delle richieste del *Dibao* sono l'Ufficio degli Affari Interni (BCA, da *Bureau of Civil Affairs*) a

[10] Per quanto riguarda le aree rurali i dati ufficiali sulla linea di assistenza (o di povertà) sono disponibili a partire dal 2006, in quanto in precedenza il programma non era formalmente esteso nelle aree rurali a livello nazionale.

livello di contea o distretto, i cosiddetti "Street Office" locali (*jiedao banshichu*, ovvero gli uffici amministrativi al livello inferiore a quello di distretto o contea), e il governo cittadino (detto dipartimento amministrativo). Inoltre la commissione residenziale della comunità (CRC, in cinese *shequ jumin weiyuanhui*) si prende carico dell'amministrazione quotidiana del sistema sotto richiesta dei dipartimenti amministrativi o degli Street Office.

Il processo di selezione, sebbene differisca su alcuni elementi (come i documenti da presentare per la richiesta, gli uffici che effettuano le ispezioni, il numero di esposizioni pubbliche) tra diverse città o tra aree urbane e aree rurali, può essere riassunto attraverso lo schema in **Figura 2.3** (elaborato a partire dal modello della città di Wuhan).

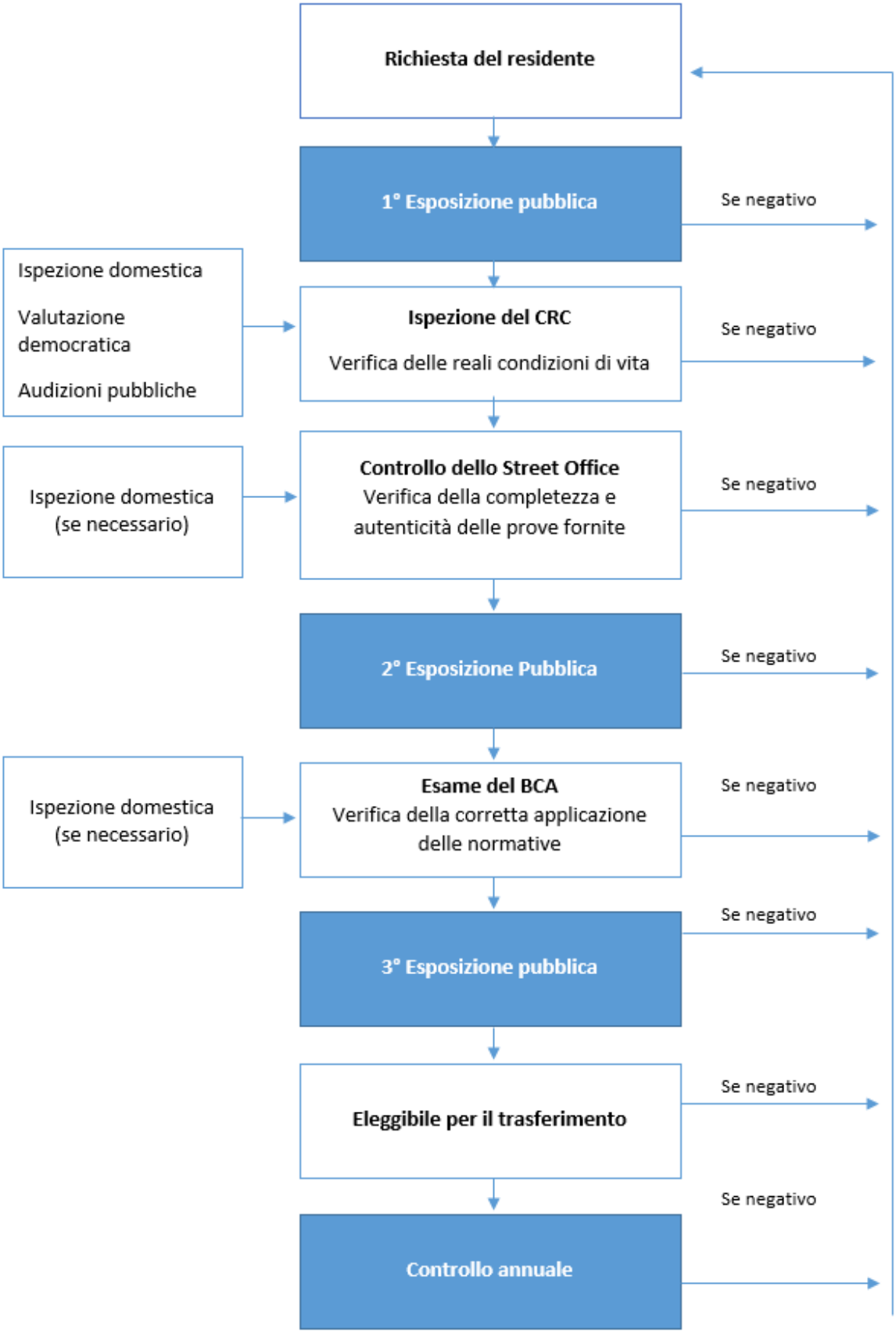
Per diventare beneficiari del *Dibao* nelle aree urbane innanzitutto spetta al capofamiglia (*huzhu*) fare una richiesta formale alla CRC dove è registrato il nucleo familiare. Alla richiesta devono essere allegati una serie di documenti e certificati necessari (incluse le prove di appartenenza al nucleo familiare di tutti i membri della famiglia, le prove sul loro stato di salute, i redditi e le spese).

In seguito la CRC espone i nomi dei richiedenti sulla bacheca avvisi del quartiere per cinque giorni (prima esposizione pubblica). Questa procedura, considerata in Occidente come una "violazione della privacy", viene ritenuta necessaria dal governo cinese, come un "monitoraggio pubblico" per prevenire le frodi e quindi per garantire una corretta applicazione dei criteri di eleggibilità. Tuttavia sono numerose le critiche relative al fatto che, in un programma già stigmatizzante come il reddito minimo garantito, un'esposizione pubblica (nonché le invasive ispezioni domestiche e interviste di quartiere) aumenti lo stigma sociale per i soggetti che ricevono assistenza.[11]

Gli addetti al programma della CRC accertano le condizioni di vita della famiglia per verificarne l'eleggibilità. Possono essere eseguite delle ispezioni a casa *(ruhu diaocha*) o interviste nel quartiere (*lingli zoufang*), per verificare non solo lo status finanziario e le condizioni di vita dei richiedenti (nonché le abitudini familiari o degli individui, come ad esempio quanto spesso cenano fuori, etc.), ma anche la presenza di comportamenti che potrebbero escluderli dal programma (come gioco d'azzardo, violazione della politica del figlio unico, etc.).

[11] Per uno studio sull'effetto stigmatizzante del *Dibao* si veda Zhou (2012).

Figura 2.3 – Processo di selezione del *Dibao*



Fonte: Zhou (2012)

Dopo l'ispezione una "squadra di valutazione democratica" (composta generalmente da membri del corpo di polizia e quadri di partito in pensione) indice una riunione, a cui spesso assistono i richiedenti, per stabilire l'eleggibilità e la dimensione del trasferimento. Recentemente, in risposta alle richieste di equità e trasparenza del processo di selezione, sono state introdotte delle audizioni pubbliche, in cui il richiedente deve esporre oralmente la propria richiesta.

Infine la commissione invia il materiale allo Street Office (o al governo cittadino), che controlla i documenti concentrandosi sulla completezza e sull'autenticità delle prove. Se necessario viene effettuata una seconda ispezione. In seguito avviene la seconda esposizione pubblica, in cui gli abitanti del quartiere possono presentare reclami e fornire informazioni sui richiedenti.

Le richieste che superano la seconda esposizione pubblica vengono inviate al BCA per l'approvazione finale. Qui un team composto da personale specializzato nell'assistenza sociale verifica la corretta applicazione delle normative vigenti e, se necessario, effettua una terza ispezione. Tale passaggio è spesso il più rigido e selettivo in quanto, come riportato da Zhou (2012), gli addetti ai lavori dei livelli inferiori spesso non applicano correttamente le norme, volontariamente o per negligenza.

Dopo gli ultimi controlli i nomi dei richiedenti vengono infine esposti per una terza volta in pubblico, e se non ci sono obiezioni risultano eleggibili per il programma (e ricevono il certificato, *Dibaozheng*). Vengono annualmente svolti dei controlli per verificare se le condizioni finanziarie siano migliorate e se sia stata oltrepassata la linea di assistenza.

Per richiedere il *Dibao* nelle zone rurali la procedura è simile: viene effettuata la richiesta presso il governo cittadino o presso la commissione di villaggio (*cunmin weiyuanhui*), i quali eseguono i controlli in una fase preliminare per poi consegnare le richieste al governo cittadino (o di villaggio), e la decisione finale è presa sempre dal BCA.

Come sottolineato da Golan *et al.* (2014), una particolarità nelle aree rurali è che le richieste possono essere presentate liberamente alla commissione di villaggio o in seguito ad un invito degli amministratori locali del programma. In pratica i capi dei villaggi identificano i potenziali beneficiari e li invitano a presentare la richiesta. Perciò all'interno delle aree rurali, i comitati di villaggio (che includono i capi villaggio e altri membri della

comunità) svolgono un ruolo centrale nel processo di selezione dei potenziali beneficiari. Purtroppo, dato il potere discrezionale dei comitati di villaggio, vengono spesso inserite nel programma anche una serie di famiglie che, per situazione economica, status occupazionale e stato di salute, non dovrebbero essere considerate eleggibili.

Il processo decisionale lascia anche ampi spazi ai governi e alle commissioni locali per intraprendere delle innovazioni istituzionali in base alle situazioni della singola contea o distretto. Nelle regioni sviluppate, con alti tassi di industrializzazione e urbanizzazione, le autorità locali hanno sviluppato un sistema integrato per la selezione dei beneficiari del *Dibao*. In molti casi i residenti delle aree urbane e rurali, sebbene continuino ad ottenere differenti livelli di trasferimenti monetari, devono seguire le stesse procedure per ottenere tali trasferimenti.

Per risolvere alcuni problemi circa l'implementazione del *Dibao* (come la corruzione, l'inserimento di famiglie non eleggibili all'interno del programma), all'inizio del 2013 il Ministero degli Affari Interni (MCA) ha annunciato alcune nuove politiche da adottare a livello nazionale. Le nuove politiche includono:

- permettere alle famiglie di fare richiesta direttamente al BCA anziché passare attraverso i livelli di villaggio e città (per evitare che comportamenti poco trasparenti degli amministratori e rapporti familiari influiscano negativamente);
- richiedere che gli operatori del programma a livello di contea effettuino ispezioni e controllino almeno il 30% delle richieste;
- istituire un sistema di audizioni pubbliche obbligatorie per i parenti degli operatori del programma e i capi villaggio coinvolti nell'implementazione;
- stabilire sistemi per il feedback da parte della comunità sull'operato degli amministratori;
- stabilire un sistema di controllo delle informazioni sui richiedenti coordinato con gli altri dipartimenti (es. registrazione del possesso di automobili, conti correnti, etc.).

2.3.4 *Ammontare del trasferimento e tipologia di sussidio*

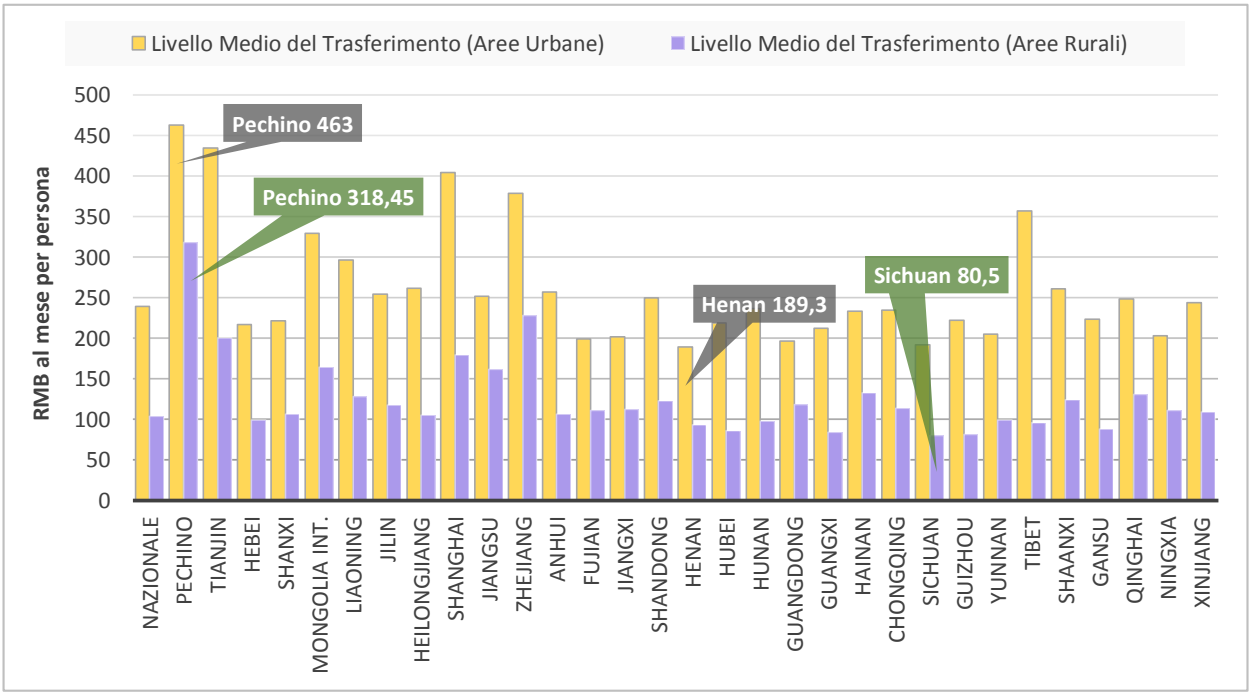
Il *Dibao* fornisce prevalentemente trasferimenti in denaro alle famiglie povere, con un reddito pro capite al di sotto della linea di assistenza, mentre i trasferimenti in natura, in passato utilizzati in alcune città, stanno gradualmente scomparendo.

Una famiglia che si qualifica come eleggibile per l'assistenza può ricevere la differenza tra il *livello massimo di trasferimento* (equivalente alla linea di assistenza moltiplicato per il numero degli individui nella famiglia) e il *totale dei redditi familiari*. In questo modo tramite il sussidio viene coperta la distanza tra i redditi della famiglia e la soglia di povertà familiare. L'ammontare del trasferimento erogato dipende quindi, in teoria, sia dalla linea della povertà locale che dalle risorse prese in considerazione nella misurazione del reddito familiare.

Tuttavia Golan *et al.* (2014) sottolineano come l'ammontare del trasferimento non sempre venga calcolato secondo tali modalità. In alcuni casi, specialmente nelle aree rurali, a causa di alcune difficoltà nella misurazione dei redditi, vengono utilizzati altri approcci per la definizione dell'entità del sussidio, come un ammontare fisso per tutti gli individui "approssimativamente" al di sotto della soglia, o l'attribuzione del trasferimento in base ad altre informazioni (come le proprietà e le abitudini dei soggetti).

Anche per quanto riguarda i livelli medi di trasferimento si osservano delle notevoli differenze tra le aree rurali e le aree urbane, in parte dovuti ai diversi livelli delle linee di assistenza, in parte alle condizioni economiche della popolazione povera (e quindi la differenza tra la linea del *Dibao* e i redditi familiari).

Figura 2.4 – Livelli medi di trasferimento aree urbane e aree rurali nel 2012



Fonte: MCA (2013)

Come si evince dalla **Figura 2.4**, nel 2012 nelle aree urbane si passava da un minimo di 189,3 RMB al mese nello Henan a un massimo di 463 RMB nella città di Pechino, mentre per le campagne da un minimo di 80,5 RMB al mese nel Sichuan ad un massimo di 318 RMB nelle aree rurali della municipalità di Pechino. L'ammontare medio del trasferimento a livello nazionale era di 239,1 RMB mensili nelle città (pari a circa 35 Euro) e di 104 RMB nelle campagne (pari a circa 15 Euro).

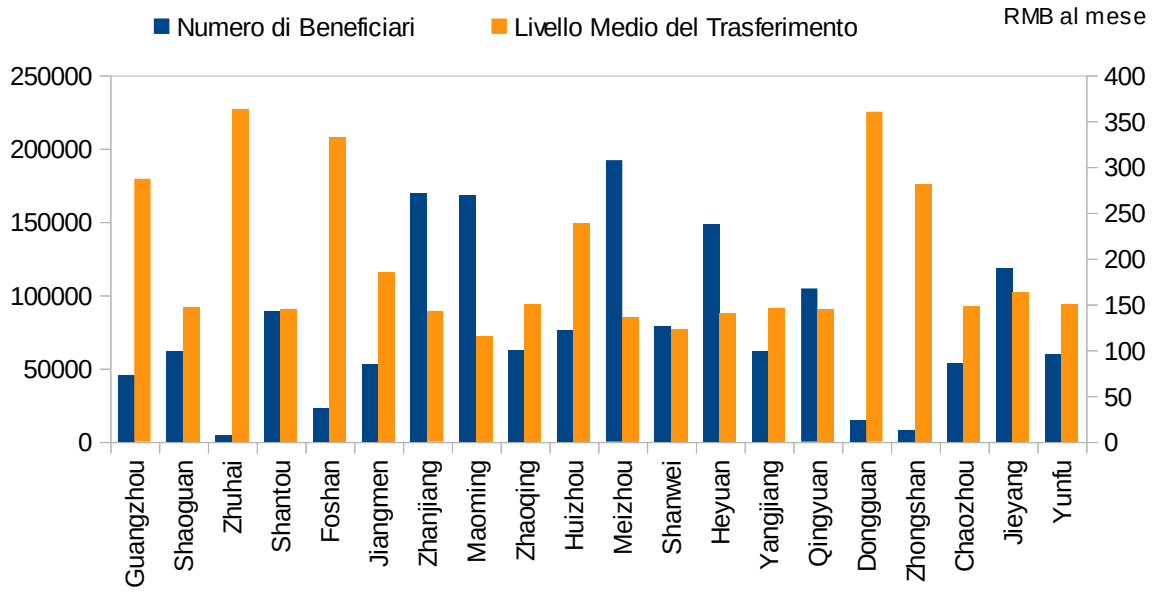
Un esempio di come il livello del trasferimento non sempre segua l'andamento della linea di assistenza e di come possa variare tra aree urbane e aree rurali è osservabile prendendo in considerazione la provincia del Guangdong. Si osserva come nel 2012 la linea di assistenza fosse in media nelle aree urbane di 314 RMB al mese per persona e nelle aree rurali di 220 RMB. Il livello medio del trasferimento era nelle città di 197 RMB al mese per persona, mentre nelle aree rurali di 118 RMB. Come si può osservare il divario non è enorme, se si considera il diverso costo della vita nella differenti regioni della provincia.

Nel 2014 la situazione è cambiata notevolmente. Per quanto riguarda la linea di assistenza essa è cresciuta parallelamente sia nelle aree urbane che nelle aree rurali, nelle città fino ad una media di 454 RMB al mese per persona, mentre nelle campagne fino a circa 355 RMB.

La differenza maggiore però si ha a livello del sussidio offerto. Nelle aree urbane il livello medio del trasferimento è salito fino a 370 RMB al mese per persona, mentre nelle aree rurali è salito solamente fino a 170 RMB. Il livello medio del trasferimento nelle aree rurali è quindi meno della metà della linea di assistenza e meno della metà della media delle aree urbane, un divario enorme.

Inoltre, come riportato in **Figura 2.5**, la media nelle campagne viene alzata dalle aree rurali di un ristretto numero di municipalità e dalle contee in cui il numero di beneficiari è minimo (come Zhuhai, 4500 beneficiari e un livello medio di 370 RMB, Dongguan, 14600 beneficiari e un livello del trasferimento di 365 RMB, Zhongshan, 7900 beneficiari e un livello di 285 RMB). Al contrario in diverse contee con un numero altissimo di beneficiari il livello medio del trasferimento è estremamente basso (Zhanjiang, con 170000 beneficiari e un livello medio del trasferimento di 140 RMB, Maoming, 168000 beneficiari e un livello medio di 115 RMB, Meizhou, con 191000 beneficiari e un livello di circa 135 RMB).

Figura 2.5 – Livello medio del trasferimento nelle aree rurali del Guangdong per contee e città



Fonte: Guangdong Statistical Yearbook 2014, Ufficio di Statistica della provincia del Guangdong.

Tuttavia se confrontiamo il livello medio del trasferimento e la linea di assistenza con i redditi medi e i consumi medi sia nelle aree urbane che nelle aree rurali la situazione appare meno drammatica per il programma nelle campagne. Nelle aree urbane il reddito medio pro capite era nel 2014 di circa 35.000 RMB all'anno, mentre il consumo medio di 25.000 RMB, con una linea di assistenza di circa 5.400 RMB all'anno e un livello medio del trasferimento di circa 4.400 RMB. Tali valori sono rispettivamente il 15,5% del reddito medio e il 22% del consumo medio (linea di assistenza) e il 12,5% del reddito medio e il 17,5% del consumo medio (livello del trasferimento).

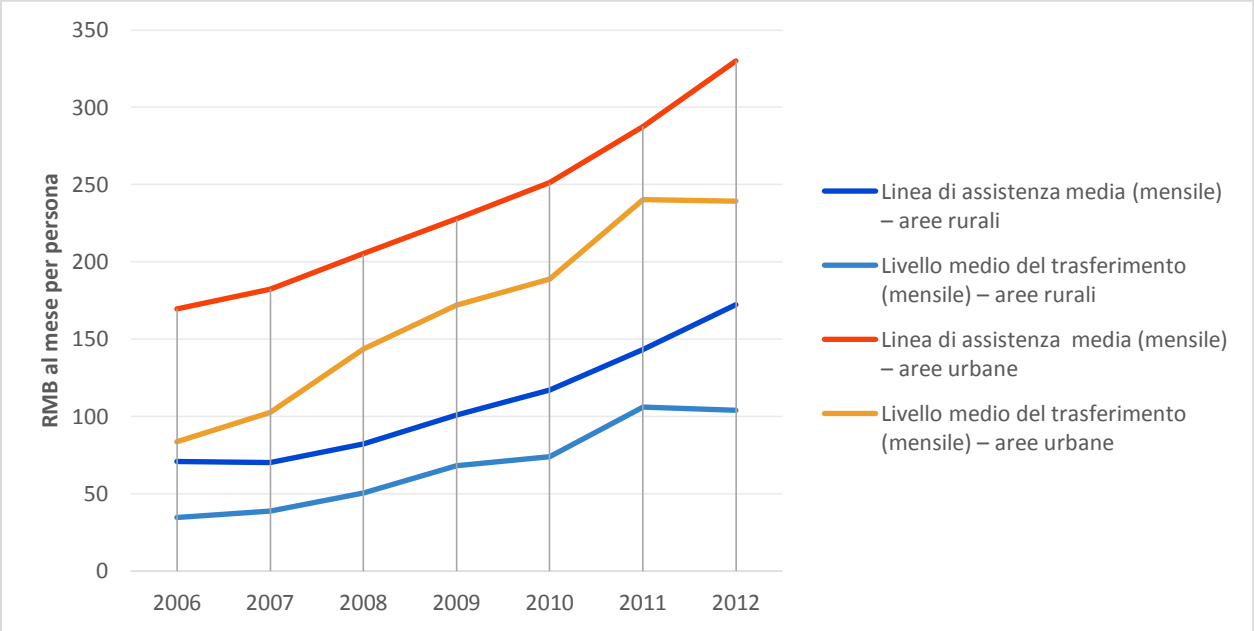
Nelle aree rurali il reddito medio era di 11700 RMB, e il consumo medio di 8300 RMB, con una linea di assistenza di circa 4300 RMB all'anno e un livello medio del trasferimento di circa 2050 RMB. Se per quanto riguarda la linea di assistenza essa è estremamente elevata in rapporto ai redditi e ai consumi (rispettivamente il 38% e il 52%), la percentuale crolla se consideriamo il livello del trasferimento (il 18% dei redditi medi e il 25% dei consumi medi), rimanendo tuttavia più alta della media delle aree urbane. È inoltre da sottolineare come anche in quelle contee dove il livello medio del trasferimento del *Dibao* è estremamente basso (ad esempio la contea di Maoming, 115 RMB), lo standard di vita è

inferiore e il livello medio del trasferimento e circa il 12,5% del reddito medio e il 18% dei consumi, in linea con la media delle aree urbane.

In base a tali dati si possono fare diverse considerazioni. Dal punto di vista della linea di assistenza, il fatto che essa nelle aree rurali sia piuttosto elevata permette l'inclusione di un maggior numero di beneficiari all'interno del programma, garantendo ad una fetta più ampia di popolazione bisognosa uno standard minimo di vita. Tuttavia il sussidio offerto è limitato, proprio perché, come abbiamo osservato prima, spesso non viene calcolato come la reale differenza tra i redditi familiari e la linea di assistenza, ma vengono presi in considerazione diversi elementi, e tale valutazione viene in molti casi effettuata al ribasso da parte delle autorità a causa della scarsità di risorse dei diversi livelli di governo.

In generale i livelli medi di trasferimento a livello nazionale sono sempre stati più elevati nelle aree urbane rispetto alle aree rurali, e il loro andamento nel corso degli anni è stato pressoché parallelo all'andamento delle line di povertà. Tuttavia, come si osserva dalla **Figura 2.6**, è gradualmente aumentato il divario tra le aree urbane e le aree rurali, sia in termini di linea di assistenza, ma soprattutto per quanto riguarda il livello medio del trasferimento.

Figura 2.6 – Linee del *Dibao* e livello medio del trasferimento aree urbane e rurali (2006-2012)



Fonte: MCA (2013)

Nel corso del processo evolutivo del programma sono state introdotte delle differenziazioni all'interno del trasferimento del *Dibao*, e vengono spesso utilizzate delle integrazioni e delle maggiorazioni per specifiche categorie di persone. Ad esempio in alcune località viene attribuito ai "tre senza" un sussidio dal valore compreso tra il 100% e il 140% della linea di assistenza. Un 10% addizionale viene spesso attribuito a quattro categorie di beneficiari: le persone sopra i 70 anni; i malati di tumori, leucemia e altre gravi malattie; i disabili; le famiglie composte da un solo membro.

Viene inoltre utilizzata in molti casi una riduzione graduale, piuttosto che immediata, del trasferimento per gli individui che aumentano il proprio reddito in seguito al cambiamento dello status occupazionale. Se i redditi familiari superano la linea di assistenza in seguito all'aggiunta di redditi da lavoro, i trasferimenti rimarranno uguali il primo mese, mentre saranno dimezzati il secondo mese e definitivamente interrotti il terzo. In ogni caso, i soggetti possono fare nuovamente richiesta per l'assistenza se i loro redditi scendono nuovamente al di sotto della soglia.

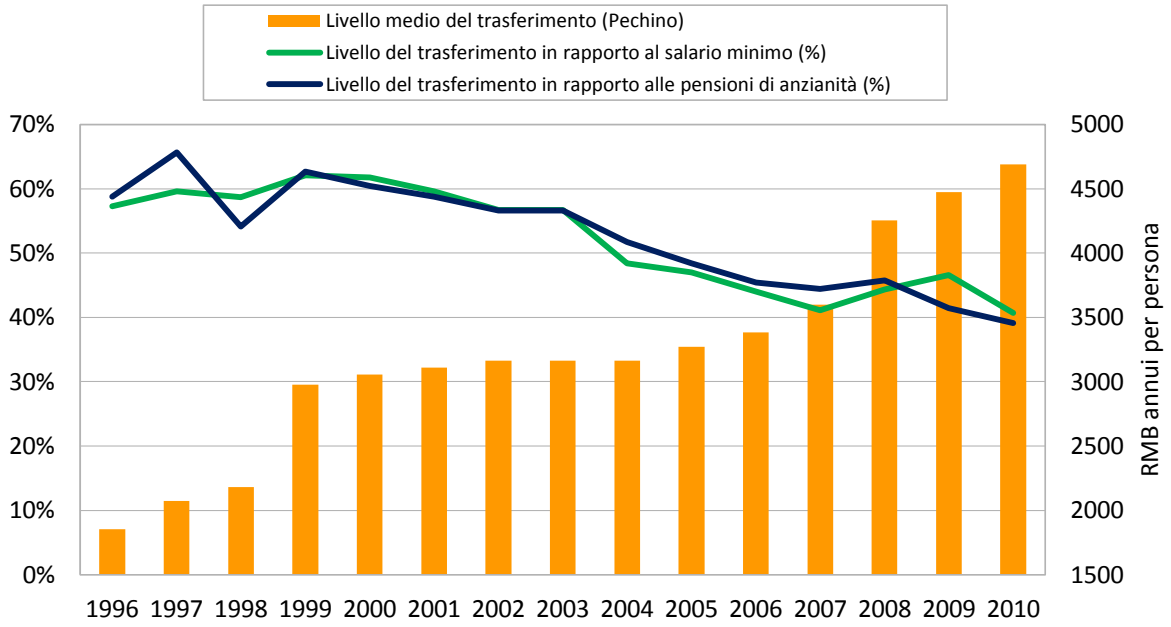
Secondo l'OECD (1998) un efficace reddito minimo dovrebbe prendere in considerazione le spese normali di vita quotidiana (come cibo, vestiti, carburante), spese di vita regolari non comuni (come le spese per una dieta eccezionale, per problemi di salute, per il riscaldamento e i trasporti), spese per l'abitazione e spese essenziali ma non regolari, (come le spese per le riparazioni e le spese di maternità e altre circostanze particolari).

In Cina il livello del trasferimento, in quanto calcolato come complemento dei redditi fino alla linea di assistenza (non sempre calcolata in base alle necessità degli individui), è spesso inferiore agli standard minimi di vita, e comunque relativamente basso se comparato con i salari minimi dei lavoratori, perciò appena sufficiente a coprire le spese di vita quotidiana.

Gang (2013) evidenzia come, sebbene il programma del *Dibao* abbia avuto un ruolo notevole nel contrastare la situazione di estrema povertà nelle città e nelle campagne cinesi, il livello medio del trasferimento sia comunque cresciuto in maniera inferiore rispetto alla crescita del PIL pro capite e del reddito disponibile pro capite. La diminuzione del "peso" del *Dibao* è particolarmente evidente se rapportato al salario minimo e alle pensioni minime di anzianità. Se analizziamo ad esempio la situazione a Pechino, come riportato in

Figura 2.7, è evidente come ad un aumento del benessere della società (e quindi dei salari minimi e delle pensioni di anzianità) non corrisponda un uguale aumento del trasferimento di assistenza sociale.

Figura 2.7 – Livello del trasferimento in rapporto al salario minimo e alle pensioni a Pechino (1996-2010)



Fonte: Gang (2013)

Nonostante l'ammontare del trasferimento monetario sia piuttosto esiguo, in molte città esistono anche una serie di politiche preferenziali disegnate appositamente per i beneficiari del *Dibao*, come l'assistenza medica gratuita, riduzioni o esenzioni per l'abitazione, l'educazione, le tasse sul riscaldamento, etc.

In particolare il principale programma speciale di assistenza sociale collegato, non in maniera esclusiva, al *Dibao* è il sistema di Assistenza Medica (MA).[12] Il sistema di MA è un programma che prevede la fornitura di cure sanitarie gratuite (o esenzioni) per specifiche categorie di persone bisognose, tra cui i beneficiari del *Dibao*, che non sono in grado di provvedere alle spese mediche in maniera autonoma. Se si considera l'elevato costo delle cure mediche in Cina, soprattutto a partire dagli anni Novanta in seguito alla "marchetizzazione" del sistema sanitario, appare evidente come il MA sia un programma

[12] Dall'inglese Medical Aid, in cinese il programma è chiamato *chengxiang yiliao qiuzhu* o semplicemente *yiliao qiuzhu*.

estremamente vantaggioso per i beneficiari del *Dibao*, che va ad aumentare notevolmente il valore del trasferimento. Tuttavia la copertura di tale programma rimane limitata, in quanto il programma non è esteso a tutte le province cinesi, e la partecipazione non è automatica per i beneficiari del *Dibao*, che devono presentare una richiesta formale. Il numero dei beneficiari di tale programma è cresciuto da 4,4 milioni nel 2008 a 6,9 milioni nel 2012 nelle aree urbane, mentre nelle aree rurali da 7,6 milioni nel 2008 a circa 15 milioni nel 2012. Il numero dei beneficiari, già evidentemente inferiore al numero dei partecipanti al *Dibao*, comprende anche altri soggetti, come i partecipanti ad altri programmi (come le "cinque garanzie" nelle aree rurali) e i pensionati, rendendo la copertura estremamente limitata.

Zhu (2014) presenta un esempio del trasferimento del *Dibao* per un residente nelle aree rurali della contea di Tongxiang, nello Zhejiang. Questo comprende, oltre al trasferimento monetario, l'accesso gratuito all'educazione obbligatoria di nove anni e il diritto ad un sussidio per le scuole superiori e professionali, l'accesso gratuito a programmi di assistenza medica e l'esenzione dalle tasse di registrazione presso gli ospedali. Sono previste inoltre assistenza finanziaria per malattie gravi, accesso gratuito alla formazione professionale e ai servizi di *placement*, diritto all'assistenza legale ed esenzione da imposte amministrative per le imprese a conduzione familiare.

Come si può evincere il trasferimento monetario ha perso, con il corso degli anni, la sua centralità, diventando una componente "minima", cui si vanno ad aggiungere (non ancora a livello nazionale) una serie di servizi aggiuntivi. La concentrazione di trasferimenti di assistenza sociale e sovvenzioni ha reso i beneficiari del *Dibao* come una sorta di "gruppo privilegiato", in quanto le famiglie, una volta ammesse nello schema, hanno diritto a tutta una serie di servizi e agevolazioni, e in questo modo si viene a creare una sorta di "trappola della dipendenza". Tuttavia questi servizi collegati sono uno dei principali pregi del programma del *Dibao*, soprattutto considerato lo scarso livello del sussidio offerto, e sono di fondamentale importanza (specialmente in alcune regioni).

2.3.5 *Amministrazione e finanziamento del programma*

Come abbiamo osservato nel primo capitolo, nei programmi di assistenza sociale come il reddito minimo, in cui l'obiettivo è ridurre la povertà, la responsabilità del finanziamento

e della gestione può essere centralizzata o decentralizzata. Sebbene una gestione decentralizzata abbia diversi vantaggi (primo tra tutti la conoscenza delle peculiarità locali), non bisogna ignorare i limiti di tale approccio, soprattutto dal punto di vista del finanziamento e della corretta ed equa applicazione delle norme.

Fin dall'inizio del programma, con la creazione dei diversi progetti pilota, il governo centrale cinese scelse di gestire il *Dibao* in maniera decentralizzata. Il decentramento è una delle caratteristiche principali di tutto il periodo di riforma e apertura in Cina, un passaggio fondamentale nella transizione da un'economia pianificata ad una di mercato, moderna. In quest'ottica i governi locali, che conoscono meglio le differenti situazioni nelle diverse province e nelle singole città o villaggi, riescono ad elaborare politiche più adeguate alle necessità socio-economiche.

Come sottolineato da Kolmos e Rosenmeier (2013) e Ravallion (2009), la gestione del sistema di sicurezza sociale in Cina è sotto il controllo del MCA e del Ministero del Lavoro e della Sicurezza Sociale, i quali si pongono come punto di riferimento a livello normativo e del finanziamento, delegando tuttavia ai governi locali le responsabilità per l'elaborazione e l'implementazione dei singoli progetti. I regolamenti a livello provinciale e nazionale forniscono infatti esclusivamente delle linee guida per l'elaborazione del programma, mentre i governi locali devono stabilire autonomamente le politiche operative.

I governi locali ai vari livelli svolgono, all'interno del programma del *Dibao*, un duplice ruolo, quello di "finanziatori", aumentando i fondi concessi dal governo centrale in maniera adeguata, e quello di "amministratori", definendo le caratteristiche del programma (tra cui la soglia di assistenza, l'ammontare del trasferimento e le procedure di selezione dei beneficiari), gestendo le risorse finanziarie e implementando il sistema.

Sono le autorità locali subordinate al MCA e in particolare il BCA a livello di contea o distretto, i governi cittadini e gli Street Office, i responsabili per la gestione e la consegna del servizio. Per l'amministrazione quotidiana i dipartimenti amministrativi e gli Street Office delegano spesso la responsabilità alle commissioni residenziali (o di villaggio).

Gao e Riskin (2013) sottolineano come il decentramento e la complessità della gestione del *Dibao* abbiano un'influenza negativa sulla partecipazione al programma (in particolare in determinate zone in cui gli operatori del programma sono maggiormente "ostili" ai richiedenti). Per Ravallion (2009) invece l'impatto più negativo del decentramento si

manifesta nell'efficacia del contrasto alla povertà (in quanto le capacità finanziarie locali e le differenti priorità dei governi ai diversi livelli influiscono negativamente sulla determinazione della linea di assistenza e sul livello del trasferimento). Ding (2006) sottolinea infine come un sistema uniforme (più che unitario, in quanto vanno rispettate le differenze locali) sarebbe la soluzione migliore.

Kolmos e Rosenmeier (2013) sottolineano come una gestione decentralizzata possa creare un divario tra le intenzioni del governo centrale e le priorità (e capacità finanziarie) dei governi locali.[13] Anche Solinger (2015) sottolinea questo punto, evidenziando come il decentramento abbia però anche un effetto positivo sui beneficiari, soprattutto quando gli interessi dei governi locali entrano in conflitto con quelli di Pechino. In base ai cambiamenti nelle priorità del governo centrale (il quale non vede più i disoccupati come una minaccia per la stabilità sociale), i destinatari del *Dibao* dovrebbero essere soprattutto i soggetti che non sono in grado di lavorare e provvedere a sé stessi. Tuttavia i governi locali, specialmente nelle città più ricche, sono consapevoli del pericolo che potrebbe sorgere per la stabilità sociale se venissero esclusi dal programma tutti i disoccupati e i lavoratori con bassi redditi, e tendono perciò a non rispettare le decisioni del governo centrale, continuando a destinare i trasferimenti anche a queste categorie di persone.

Il *Dibao*, come la maggior parte dei programmi di reddito minimo garantito, si caratterizza per la sua natura non contributoria, a differenza dei programmi di assicurazione sociale (che anche in Cina prevedono un contributo da parte dei lavoratori, seppure inferiore rispetto ad altri paesi Europei), ed è attualmente in Cina l'unico programma interamente finanziato dai diversi livelli governativi.

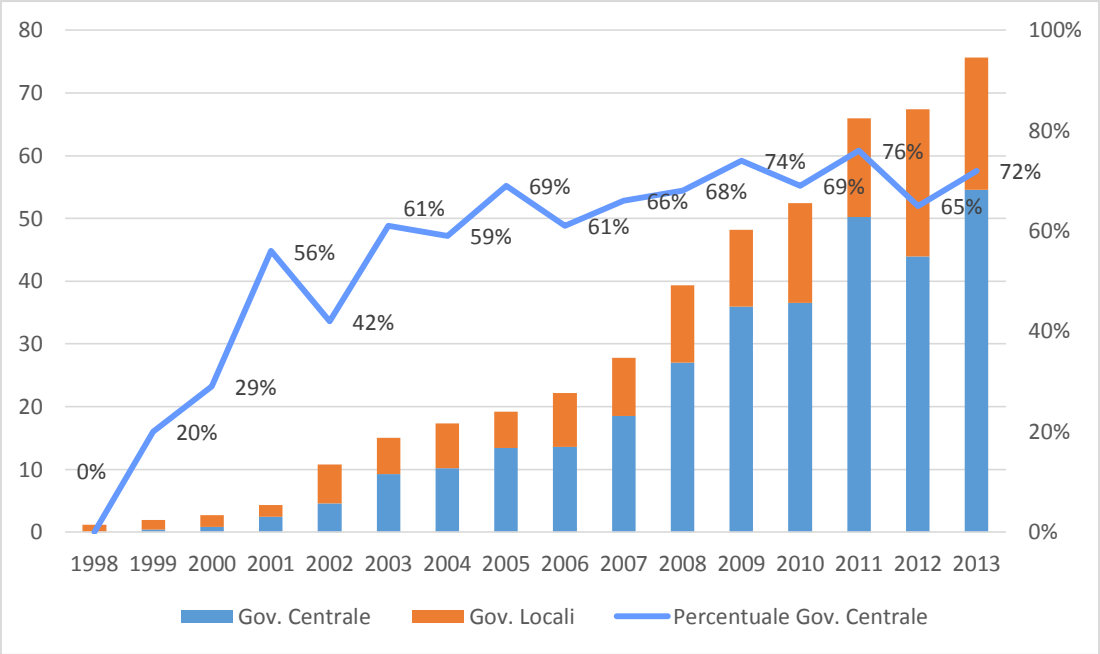
In base al Regolamento del 1999, i governi locali (a livello di provincia, prefettura e contea) sono responsabili del finanziamento del *Dibao*. Tuttavia Peng e Ding (2012) sottolineano come, in mancanza di una specifica definizione delle responsabilità, la maggior parte degli sforzi finanziari vengano compiuti dai governi a livello di contea.

Per quanto riguarda le aree urbane, a partire dal 2000 il governo centrale ha fornito finanziamenti speciali per consentire alle province con particolari difficoltà economiche di

[13] Il lavoro di Kolmos e Rosenmeier (2013), basato sulla città di Qingdao nello Shandong, è interessante per notare le differenze tra i regolamenti a livello nazionale (non strettamente vincolanti) e le direttive e circolari ai vari livelli locali (da provinciale a municipale). Il risultato di un'analisi comparata dei diversi documenti e dei dati provinciali e municipali evidenzia come il *Dibao* risulti un "compromesso" tra interessi e possibilità del governo centrale e locale.

sviluppare il programma. Di conseguenza si registra un rapido incremento dell'importanza del finanziamento da parte del governo centrale a partire dal 2003, quando per la prima volta i fondi stanziati dal governo centrale superarono il 60% del totale. Come riportato in **Figura 2.8**, l'aumento dei finanziamenti del governo centrale è stato inoltre accompagnato dall'incremento della spesa anche da parte dei governi locali a diversi livelli, che è tuttavia rimasta una percentuale minore.

Figura 2.8 – Spese per il *Dibao* nelle aree urbane e percentuale governo centrale (1998-2013)



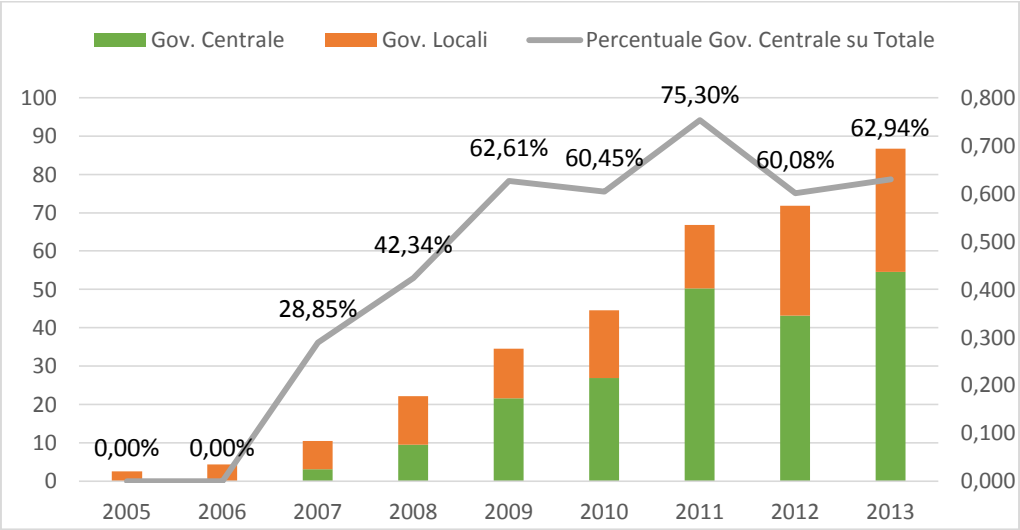
Fonte: MCA (vari anni)

Nelle aree rurali, sebbene il programma fosse attivo già durante gli anni Novanta, fino al 2006 esso era solamente in fase sperimentale, per cui i finanziamenti (come nel caso delle aree urbane nei primi anni Novanta), provenivano esclusivamente dai governi locali a livello di provincia, contea e villaggio. Con l'estensione formale del programma alle aree rurali nel 2007, il livello dei finanziamenti del governo centrale è cresciuto rapidamente, toccando i 50 miliardi di RMB nel 2011 (per un totale del 75% del finanziamento totale nelle aree rurali), come osservabile dalla **Figura 2.9**.

Ad oggi il finanziamento congiunto di governo centrale e locale è disponibile per la maggior parte delle località, con l'eccezione delle province e delle città più ricche situate lungo la costa orientale (come Guangdong, Jiangsu, Zhejiang e Shandong, Shanghai e

Pechino), le quali ricevono solamente una minima percentuale di finanziamenti dal centro. I sostegni da parte del governo centrale variano sostanziosamente a seconda delle regioni, in base al numero dei beneficiari e alle capacità finanziarie locali. Nel 2012 la percentuale del finanziamento governativo variava dal 3,45% a Pechino, al 90% nella città di Chongqing e all'85% nello Hunan. Gao *et al*. (2009) evidenziano inoltre come le regioni centrali, sebbene le loro condizioni economiche siano precarie, ricevano in media finanziamenti molto inferiori rispetto alle province occidentali, oggetto del programma di "Grande Sviluppo delle Regioni Occidentali" a partire dal 1999.[14]

Figura 2.9 – Spese per il *Dibao* nelle aree rurali e percentuale governo centrale (2005-2013)



Fonte: MCA (2013)

2.4 Conclusioni

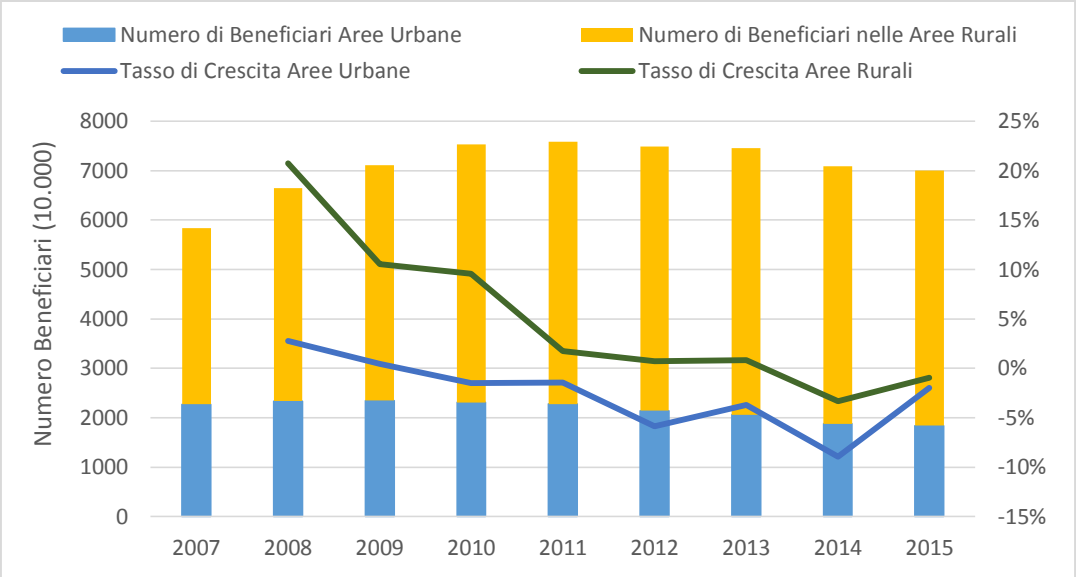
Il *Dibao* è ad oggi uno dei principali programmi di sicurezza sociale cinesi, ed in particolare svolge un ruolo di primo piano nel sistema di assistenza sociale, fornendo un sostegno, non soltanto monetario, a milioni di cittadini su tutto il territorio nazionale.

Prendendo in considerazione solamente gli ultimi anni, il numero dei beneficiari ha superato nel totale i 70 milioni nel 2009, rimanendo tra i 70 e i 75 milioni fino ad oggi.

[14] Si tratta del programma di sviluppo chiamato *Xibu Dakaifa*, anche noto in inglese come il programma "Open Up the West".

Alla fine del 2014 il numero dei beneficiari nella aree urbane era di circa 18,8 milioni (circa il 2,5% del totale della popolazione urbana), mentre nelle aree rurali di 52 milioni (pari all'8,2% della popolazione rurale). Nelle aree urbane si registra un tasso di crescita negativo a partire dal 2010, pari addirittura al -8,9% nel 2014. Una simile tendenza si è verificata anche nelle aree rurali a partire dal 2014, quando i beneficiari sono diminuiti di circa il 3%, come osservabile dalla **Figura 2.10**.

Figura 2.10 – Numero di beneficiari aree urbane e aree rurali e tasso di crescita (2007-2015)[15]



Fonte: MCA (vari anni)

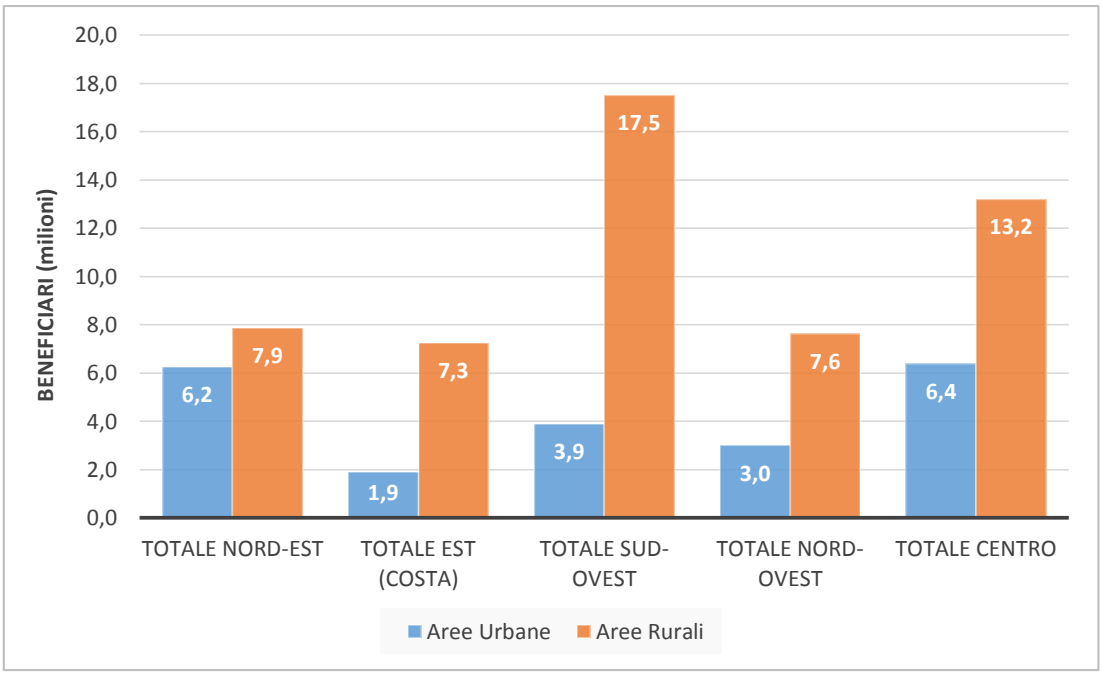
Il numero dei beneficiari varia considerevolmente tra le diverse province e città, soprattutto in base alla struttura socio-economica locale. Nelle regioni ricche, oltre ad esserci una presenza quantitativamente inferiore di persone in difficili condizioni economiche, se paragoniamo la linea del *Dibao* con lo standard di vita locale, essa è relativamente bassa e va ad includere una porzione limitata di popolazione.

Ad esempio a Pechino, che nel 2012 presentava circa 20 milioni di residenti urbani, il numero dei beneficiari era di poco superiore alle 100.000 persone (pari a circa lo 0,5% della popolazione cittadina, molto al di sotto della media nazionale del 3-4%). Al contrario in regioni come il Sichuan, sebbene la linea del *Dibao* sia estremamente più bassa, il numero dei beneficiari è enorme e raggiunge anche l'8% della popolazione totale.

[15] Per il 2015 i dati sono aggiornati al mese di marzo.

Come si evince dalla **Figura 2.11**, per quanto riguarda le aree urbane la concentrazione maggiore si ha nelle province nord orientali e della Cina centrale, mentre per le aree rurali la concentrazione maggiore si ha soprattutto nelle province occidentali e in particolare in quelle sud-occidentali (che da sole coprono circa un terzo del totale dei beneficiari). Sono pochi invece i beneficiari nelle ricche province costiere, sebbene circa un terzo della popolazione cinese sia concentrata nelle città lungo la costa.

Figura 2.11 – Numero di beneficiari aree urbane e aree rurali per regioni (2012)[16]



Fonte: MCA (2013)

Da quanto abbiamo osservato nel capitolo, il programma del *Dibao* presenta alcuni evidenti limiti, soprattutto se paragonato con l'idea di "reddito minimo garantito" occidentale. In particolare possiamo evidenziare dei criteri di eleggibilità particolarmente rigidi (basti pensare allo status di residenza o alla capacità lavorativa degli individui, ma anche al possesso di beni durevoli o alle abitudini dei potenziali beneficiari), un processo di selezione altamente intrusivo e potenzialmente stigmatizzante, una linea di assistenza bassa (soprattutto se paragonata con gli standard medi di vita e con i salari minimi), e di

[16] Le regioni sono state così suddivise: Nord-Est (Heilongjiang, Jilin, Liaoning, Mongolia Interna, Pechino, Tianjin, Hebei e Shanxi), Est (Shandong, Jiangsu, Zhejiang, Fujian, Guangdong, Hainan e Shanghai), Centro (Henan, Hubei, Hunan, Anhui, Jiangxi, e Chongqing), Sud-Ovest (Tibet, Sichuan, Yunnan, Guizhou e Guangxi), Nord-Ovest (Xinjiang, Qinghai, Gansu, Shaanxi e Ningxia).

conseguenza un livello del sussidio estremamente basso, una gestione del programma non sempre chiara e trasparente e una divisione delle responsabilità nel finanziamento spesso gravose per i livelli più bassi di governo.

Tuttavia questa situazione apparentemente disastrosa merita di essere esaminata considerando il programma nella sua specificità, tenendo in considerazione non soltanto le attuali caratteristiche socio-economiche della Cina, ma anche le motivazioni alla base della nascita del programma nei primi anni Novanta, il percorso di sviluppo del *Dibao* e l'impatto avuto da esso nel contrastare la povertà nelle città e nelle campagne cinesi.

CAPITOLO 3. IL *DIBAO*: NASCITA ED EVOLUZIONE DEL PROGRAMMA E SUA VALUTAZIONE

3.1 Premessa

Con le trasformazioni socio-economiche attraversate dalla Cina a partire dalla fine degli anni Settanta e la transizione da un'economia pianificata ad un'economia di mercato, il sistema di sicurezza sociale ha subito delle trasformazioni fondamentali. Con il collasso del sistema che prevedeva l'impiego garantito a vita per i residenti urbani viene meno anche la tradizionale "rete di sicurezza sociale", rendendo vulnerabili un gran numero di famiglie.

La riforma delle imprese di stato, iniziata a metà degli anni Ottanta, oltre a contribuire in maniera sostanziosa all'incremento della disoccupazione, portò al graduale smantellamento del sistema di sicurezza sociale. Complice anche l'incremento dei prezzi dovuto al passaggio da un'economia pianificata a un'economia di mercato e la situazione di difficoltà economica in cui versavano numerose imprese di stato, durante gli anni Novanta si venne a formare una nuova categoria di poveri, i cosiddetti "nuovi poveri", che includeva i lavoratori disoccupati o messi in aspettativa, ma anche i pensionati e i lavoratori attivi.

Le misure assistenziali adottate fino a quel momento si rivelarono inadeguate e insufficienti a sostenere le necessità di un numero sempre crescente di "nuovi poveri", perciò il governo cinese, in una situazione di povertà urbana dilagante e di conseguente instabilità sociale, attuò una politica di riforma del sistema di assistenza sociale, elaborando un programma che potesse sostenere i bisogni di una fetta più larga di popolazione in difficili condizioni economiche. Nel 1999 il *Dibao*, nato come progetto pilota della città di Shanghai nel 1993, venne dunque esteso alle aree urbane a livello nazionale.

Il *Dibao* ha subito un rapido processo di evoluzione e di diffusione in tutto il paese, con un consistente aumento del numero dei beneficiari e delle spese, interamente governative, per il finanziamento del programma. A partire dal 2007 il programma è stato esteso formalmente anche alle, fino a quel momento, "trascurate" aree rurali, andando a coprire l'intero territorio nazionale, e da quel momento gli sforzi maggiori del governo si

sono concentrati sullo sviluppo del *Dibao* nelle campagne e sul perfezionamento del funzionamento del programma in generale.

Il capitolo, dopo aver illustrato le sfide al sistema di sicurezza sociale tradizionale scaturite dalle riforme socio-economiche, descrive il percorso evolutivo del programma e offre una valutazione sull'efficienza del *Dibao* nella copertura dei beneficiari, sull'adeguatezza del trasferimento nel coprire i bisogni della popolazione, sull'efficacia nel contrastare la povertà e sulla sostenibilità del programma a livello finanziario e sociale, presentando delle possibili politiche di miglioramento del programma per ovviare alle mancanze rispetto a tali parametri.

3.2 Le motivazioni alla base della nascita del *Dibao*: La crisi del sistema di sicurezza sociale in Cina e l'emergere dei "nuovi poveri"

3.2.1 *Prima del* Dibao*: il sistema di sicurezza sociale durante il maoismo*

In seguito alla fondazione della RPC nel 1949, il governo cinese adottò una nuova politica per promuovere l'occupazione nelle aree urbane, garantendo, attraverso un sistema che prevedeva bassi salari e alti tassi di occupazione, una sicurezza lavorativa a vita per i residenti urbani. A tutti i residenti urbani registrati in età da lavoro veniva assegnato un lavoro a vita, senza rischio di disoccupazione. Il meccanismo si basava sulle unità di lavoro (*danwei*), le istituzioni socioeconomiche di base nella Cina maoista, che andavano a comporre gli ingranaggi della macchina produttiva rappresentata dai Piani economici nazionali, e comprendevano tutte le organizzazioni del settore pubblico, dai dipartimenti governativi, alle agenzie e le imprese di stato (SOE).[1] Oltre a garantire l'occupazione ai residenti urbani, le *danwei* erano anche il punto di riferimento per il sistema di sicurezza sociale cinese, in quanto funzionavano come un "mini welfare state" autosufficiente.

Un elemento caratterizzante della società cinese negli anni Cinquanta era infatti un sistema di sicurezza sociale urbano basato sull'occupazione, in cui il governo garantiva ai lavoratori statali, oltre all'impiego a vita e dunque alla sicurezza di un reddito, una

[1] Dall'inglese State Owned Enterprise.

protezione sociale onnicomprensiva per i dipendenti delle *danwei* e le loro famiglie. Lo schema era composto da tre elementi di base: sicurezza lavorativa (ciotola di riso di ferro, *tiefanwan*), salario egualitario (*daguofan*, letteralmente cibo preparato in un grande pentolone), e pacchetto di welfare (con programmi di assicurazione sociale come le pensioni di anzianità, i sussidi di disoccupazione, di maternità e per infortuni sul lavoro o malattie gravi, nonché i sussidi per l'educazione, l'alloggio e la cura dei figli). Come sottolineato da Xu (2007), tale sistema veniva chiamato *welfare* "dalla culla alla tomba" (*cong yaolan dao fenmu*), perché tutto ciò di cui avevano bisogno i dipendenti delle imprese di stato (e le loro famiglie) veniva fornito dall'unità di lavoro, per tutta la durata della vita.

Come evidenziato da Ngok (2010), durante i quasi trent'anni di epoca maoista la stragrande maggioranza della popolazione urbana rientrava in tale sistema occupazionale, in quanto mediamente circa l'80% della forza lavoro nelle città era impiegata nelle *danwei*. Per Solinger (2005) il concetto stesso di disoccupazione era un tabù per il governo cinese, e il fenomeno della disoccupazione era assai raro nelle città cinesi, in quanto i dipartimenti locali del lavoro assegnavano i singoli lavoratori alle imprese, e sostanzialmente nessun lavoratore perdeva il proprio posto di lavoro.

Con un ristretto numero di persone al di fuori delle unità di lavoro, il bisogno di assistenza sociale era minimo, e solo una piccola parte della popolazione, non coperta dal sistema di sicurezza sociale, veniva aiutata con sussidi statali predisposti a livello nazionale e gestiti dal MCA. Leung (2006) e Peng e Ding (2012) sottolineano quindi come l'assistenza sociale in quanto tale consistesse solamente in alcuni programmi categoriali, che prevedevano un sostegno temporaneo (in denaro o in natura) con rigidi criteri di eleggibilità legati alla possibilità di lavorare, indirizzati a tre tipologie di persone: i veterani e i martiri della rivoluzione, le vittime di disastri naturali e soprattutto i "tre senza".

Dopo le ondate di collettivizzazione degli anni Cinquanta, anche la popolazione rurale venne inclusa nel sistema di sicurezza sociale. La cura e l'assistenza di milioni di contadini cinesi veniva affidata alle istituzioni collettive rurali, che nel periodo di massima radicalizzazione presero la forma delle comuni popolari. Nelle campagne il principale fornitore di sostegno e assistenza sociale per i cittadini era la brigata di produzione (*shengchandui*), il cui ruolo era simile a quello delle unità di lavoro nelle città. Per provvedere alle necessità dei più bisognosi, nelle aree rurali il governo introdusse il

cosiddetto sistema delle "cinque garanzie" (*wubao*). Tale sistema prevedeva la fornitura di cibo e combustibile, abiti e beni di uso quotidiano, alloggio, assistenza medica e sepoltura gratuiti per la popolazione rurale bisognosa (*wubaohu*).[2]

3.2.2 *La nascita del* Dibao*: il sistema di sicurezza sociale nel periodo delle riforme*

La politica di riforme e apertura avviata dal nuovo leader Deng Xiaoping alla fine degli anni Settanta portò con sé un'ondata di trasformazioni socio-economiche di enorme portata che investirono il paese, generando nuove sfide per la società cinese e anche per il sistema di sicurezza sociale. Sebbene da un lato tali trasformazioni abbiano incentivato una rapida crescita economica, tuttavia hanno anche comportato l'emergere di nuove e gravi problematiche per milioni di persone. Con la fine del tradizionale sistema della ciotola di riso di ferro, il conseguente aumento della disoccupazione e lo smantellamento del sistema di welfare "dalla culla alla tomba", la Cina dovette affrontare il crescente problema dei "nuovi poveri".

Gli effetti delle riforme iniziarono ad avere un impatto sulla situazione socio-economica cinese a partire dalla metà degli anni Ottanta, quando un gran numero di SOE dovettero affrontare una crescente competizione proveniente dalle nuove imprese non statali, specialmente dalle emergenti imprese cittadine e di villaggio (*xiangzhen qiye*, in inglese TVE), e dalle imprese a capitale estero.

Per questo motivo, per rendere maggiormente competitive le SOE, la riforma delle imprese di stato si incentrò sulla graduale liberalizzazione della struttura economica e sull'incremento della produzione e dell'autonomia manageriale delle imprese. Il governo tentò una riforma del rigido sistema di occupazione e di salario utilizzato dalle SOE, smantellando progressivamente il sistema dei salari egualitari, in modo da fornire degli incentivi alla performance dei lavoratori. Inoltre vennero introdotti a partire dal 1986 i contratti di lavoro e le procedure di licenziamento.

Alle SOE venne concesso il potere di non rinnovare il contratto o di licenziare i lavoratori poco produttivi, e un numero sempre crescente di residenti urbani si trovò senza

[2] La popolazione destinataria di tale programma comprendeva gli anziani, i disabili e i giovani al di sotto dei 16 anni, ovvero soggetti senza abilità lavorativa, fonti di reddito e assistenza familiare. I trasferimenti di tale programma, finanziati dalle comuni stesse, erano tuttavia limitati e garantivano solamente i bisogni più essenziali della popolazione, specialmente in alcune comuni economicamente in difficoltà.

lavoro. Di conseguenza emerse un problema fino ad allora sconosciuto nelle città cinesi, quello della "disoccupazione", che si presentò in un primo momento sotto forma di lavoratori "in aspettativa", in cinese *xiagang*.[3]

I *xiagang* non figuravano come veri e propri disoccupati, in quanto mantenevano le relazioni con le unità di lavoro, e gli veniva inoltre garantita un'indennità di base da parte delle *danwei*, per una durata massima di tre anni.[4] Inoltre i *xiagang*, così come i lavoratori delle SOE, potevano godere di tutto quel pacchetto di welfare e servizi di sicurezza sociale tradizionalmente basati sul lavoro, come le pensioni di anzianità, i sussidi di disoccupazione, l'assistenza medica e l'educazione. Secondo Zhang (2009) per tutti gli anni Ottanta la disoccupazione rimase quindi un problema limitato, e i sussidi di disoccupazione erano sufficienti per far fronte alle esigenze della popolazione.

Per tutta la prima fase del periodo delle riforme, dal 1978 al 1992, il maggiore sforzo del governo si concentrò quindi sulla creazione di schemi di assicurazione sociale per i pensionati e per i lavoratori delle SOE messi in aspettativa, come le pensioni di anzianità, i sussidi di disoccupazione e l'assicurazione medica, in quanto tali programmi riuscivano a contrastare il problema dei lavoratori fuoriusciti dal mondo del lavoro in seguito alle prime fasi della riforma delle imprese di stato. Al contrario quello della povertà nelle aree urbane non costituiva un "reale" problema per il governo cinese.[5]

Dall'inizio degli anni Novanta si osservò il graduale smantellamento del sistema di welfare basato sull'occupazione, l'aggravarsi del problema della disoccupazione e la crisi del sistema di assicurazione sociale sviluppato nelle prime fasi della riforma. Inoltre la presenza di numerose SOE in situazioni economiche precarie, il passaggio ad una economia di mercato, la "marchetizzazione" di servizi come le cure mediche e l'educazione, e il conseguente aumento dei prezzi rese la situazione ancora più complessa. Come

[3] La disoccupazione intesa come perdita del lavoro da parte di un dipendente era un fenomeno raro nel periodo antecedente le riforme grazie al sistema della ciotola di riso di ferro. Il termine disoccupazione viene usato nelle statistiche ufficiali cinesi solamente a partire dal 1994.

[4] Questo sussidio di disoccupazione era finanziato unitamente dalle singole SOE, dai governi locali e dai fondi di assicurazione per la disoccupazione. Se un *xiagang* non riusciva a trovare un lavoro dopo aver ricevuto le indennità per i lavoratori in aspettativa per la durata di tre anni, sarebbe diventato eleggibile per i sussidi di disoccupazione veri e propri per un massimo di 24 mesi, con un livello di sussidio attorno al 50-75% del salario, in base agli anni di occupazione. Per approfondimenti sugli schemi di disoccupazione e delle pensioni si veda Xu (2007) e Tang (2000).

[5] In quanto i poveri nelle città cinesi tra il 1978 e il 1990 andavano a comporre solamente l'1% della popolazione urbana

conseguenza di tutte queste trasformazioni un numero sempre maggiore di residenti urbani si trovò in una situazione di difficoltà economica ed emerse il problema dei cosiddetti "nuovi poveri".

Durante la seconda fase del periodo di riforme e apertura, la trasformazione delle imprese di stato colpì duramente il sistema di sicurezza sociale tradizionale. L'obiettivo divenne quello di ristrutturare completamente tutte le SOE e trasformarle da semplici "unità di lavoro" o "brigate di produzione" in imprese moderne, compatibili con i requisiti della nuova economia di mercato.[6] Vennero dunque introdotte una serie di misure per rafforzare l'efficienza delle SOE nel generare profitti, e per questo motivo i programmi di sicurezza sociale (come le pensioni, i sussidi per le abitazioni, la cura sanitaria e l'educazione) iniziarono ad essere gradualmente separati dalle attività commerciali delle SOE.

In altre parole le imprese di stato non fornivano più come in precedenza generosi "pacchetti di welfare" ai loro dipendenti, alle loro famiglie e ai *xiagang*. Leung (2006) sottolinea il fatto che, anche nei casi in cui i programmi di sicurezza sociale continuavano ad essere forniti dalle SOE, molti lavoratori, passando dallo status di *xiagang* a disoccupati veri e propri, non erano più tutelati dalle imprese e venivano esclusi da tali programmi, non potendo più godere di una serie di servizi gratuitamente. A coloro che restavano privi di assistenza sociale si andavano inoltre ad aggiungere i sempre più numerosi residenti urbani occupati nel settore non statale, e quindi non coperti dai programmi di assicurazione sociale sviluppati fino a quel momento.

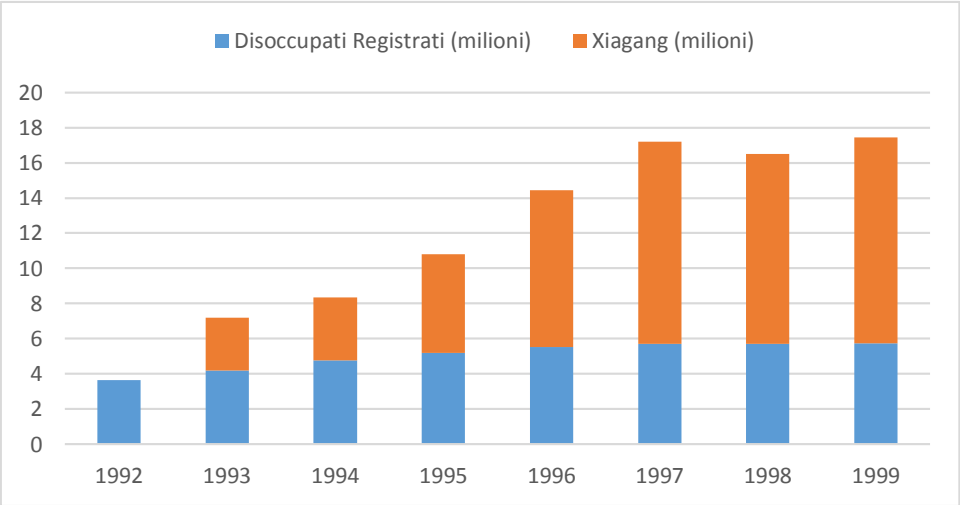
Un'altra questione di rilevanza particolare fu quella dell'aumento della disoccupazione. A partire dalla metà degli anni Novanta un gran numero di imprese di stato dichiararono bancarotta, e in seguito all'enorme ondata di privatizzazioni delle SOE, nell'arco di pochi anni milioni di lavoratori vennero licenziati e allontanati dai processi produttivi o messi in aspettativa.[7] Si stima che i disoccupati registrati, cui si sommarono dal 1993 i *xiagang*,

[6] Durante il XIV Congresso Nazionale del Partito Comunista Cinese nel 1992, la Cina definisce ufficialmente l'obiettivo delle riforme, ovvero stabilire un sistema di economica di mercato socialista, dando il via ad un periodo di transizione nello sviluppo socioeconomico del paese ancora più marcato e rapido rispetto alla prima fase delle riforme.
[7] Leung e Wong (1999) riportano che nel 1996 il 56% dei lavoratori urbani era occupato in una impresa di stato (112,4 milioni), contro il 78% del 1978. Inoltre il 45% di queste imprese era in difficoltà economica e il 20% dei lavoratori erano in esubero.

aumentarono da circa 4 milioni nel 1992 a più di 15 milioni tra il 1997 e il 1999, come osservabile dalla **Figura 3.1**.

I *xiagang*, di cui una grande percentuale era composta da lavoratrici, erano soprattutto soggetti tra i 40 e i 50 anni e disponevano spesso di insufficiente capitale umano e di scarsa abilità lavorativa. Perciò le loro opportunità di essere ri-assunti erano ben poche. Inoltre i milioni di giovani che entravano ogni anno nel mondo del lavoro, e il rapido processo di urbanizzazione, crearono una competizione sempre più serrata, rendendo la situazione dei lavoratori in aspettativa, e dei disoccupati, ancora più critica. Anche coloro che riuscivano ad essere ri-assunti andavano spesso a lavorare in settori informali, con un impego instabile e dal salario basso.

Figura 3.1 – Numero di disoccupati registrati tra il 1992 e il 1999



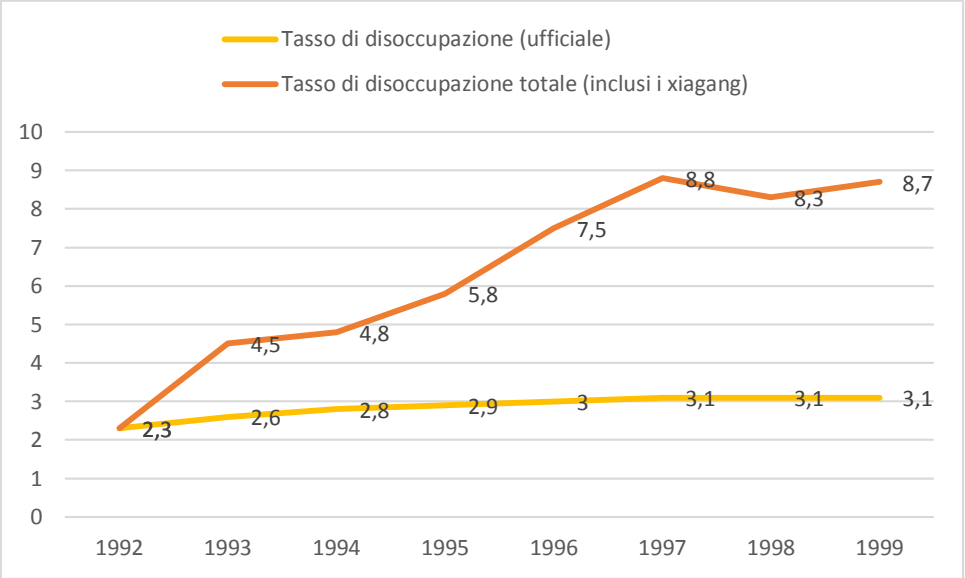
Fonte: Zhang (2009)

Sebbene ufficialmente durante tutti gli anni Novanta i tassi di disoccupazione cinese rimasero intorno al 3%, molto al di sotto degli standard internazionali, tuttavia per Zhang (2009) i rapporti ufficiali cinesi avrebbero seriamente sottostimato la disoccupazione reale.

Infatti in Cina la definizione ufficiale del tasso di disoccupazione fa riferimento alla "proporzione di disoccupati registrati della popolazione urbana, ovvero di coloro che abbiano segnalato il proprio status di disoccupazione nei centri di collocamento locali, sul totale della popolazione attiva". Ovviamente tale definizione esclude tre larghi gruppi di soggetti senza occupazione: il surplus di forza lavoro rurale (i cosiddetti "lavoratori

migranti", che a causa del rigido sistema di registrazione, lo *hukou*, non figurano come residenti urbani), i lavoratori in aspettativa e i disoccupati non registrati. Sommando solamente la percentuale di *xiagang* al tasso di disoccupazione ufficiale, si otterrebbe un tasso di disoccupazione relativo a tutta la seconda metà degli anni Novanta più che raddoppiato, come riportato in **Figura 3.2**. Senza contare le decine di milioni di lavoratori migranti (le cui possibilità di trovare lavoro erano addirittura più basse dei residenti urbani) e di disoccupati non registrati.

Figura 3.2 – Tasso di disoccupazione tra il 1992 e il 1999 (valori percentuali)



Fonte: Zhang (2012), NBS (vari anni)

Collegata al problema della disoccupazione vi è la questione dell'inadeguatezza dei sistemi di assicurazione sociale operanti, risultato delle riforme del sistema di sicurezza sociale degli anni Ottanta. Con il crollo dei tassi di occupazione, negli anni Novanta entrò in crisi soprattutto lo schema di assicurazione sociale che prevedeva i sussidi per la disoccupazione. Il meccanismo di tale programma prevedeva un tasso di contribuzione relativamente basso, perciò i contributi dei lavoratori non riuscivano a finanziare il programma e a supportare la crescente domanda di sussidi derivante dall'aumento della disoccupazione.

È da sottolineare inoltre come molte SOE, a causa della scarsa performance economica, oltre a dover allontanare un gran numero di lavoratori dai processi produttivi, ebbero seri

problemi nel consegnare le pensioni di anzianità, l'assistenza finanziaria prevista per i *xiagang*, e spesso anche gli stipendi per i lavoratori.

Inoltre, come sottolineato da Meng *et al.* (2005), il passaggio da un'economia pianificata ad un'economia di mercato comportò un aumento generale dei prezzi per la popolazione, non soltanto per i beni materiali, ma anche e soprattutto per tutta quella serie di servizi non più forniti dal sistema di welfare, come le cure mediche, l'educazione per i propri figli e l'abitazione. Per Gustafsson e Deng (2011), i prezzi pagati per i beni di prima necessità dalla popolazione al gradino inferiore della distribuzione dei redditi crebbero più rapidamente di altri, in quanto la distribuzione di tali beni ad opera degli organi dello stato (a prezzi enormemente più bassi del prezzo di mercato) fu abolita dal processo di riforma, e il prezzo del cibo si alzò rapidamente.

Per tutta questa serie di motivi un gran numero di residenti urbani cadde in povertà, nonostante molti di loro fossero occupati, avessero una pensione o ricevessero i sussidi di disoccupazione. A differenza dei tradizionali *sanwu*, i "nuovi poveri" delle aree urbane erano composti infatti per la maggior parte da pensionati, disoccupati e *xiagang*, ma anche da lavoratori occupati nelle SOE, i cui salari non venivano erogati in tempo e pienamente.

Sebbene esistano differenti stime della povertà cinese, i valori ottenuti riguardo agli anni Novanta non sono in nessun caso positivi. I principali ostacoli per la stima della povertà cinese sono soprattutto i differenti approcci utilizzati nel calcolo della linea della povertà e il fatto che esse in Cina venivano definite localmente (e differivano in maniera marcata), mentre a livello nazionale si usava esclusivamente una media tra le linee di povertà locali o provinciali. Vanno inoltre considerate le problematiche legate alle statistiche ufficiali cinesi, come ad esempio l'esclusione dal calcolo della popolazione urbana dei lavoratori migranti. Circa 150 milioni di lavoratori giunsero dalle aree rurali a quelle urbane tra gli anni Novanta e Duemila (ovvero circa l'11% della popolazione nazionale e il 20% della popolazione urbana). Si stima inoltre che essi avessero le stesse probabilità dei lavoratori urbani, se non più elevate, di cadere in povertà.[8]

In generale il numero dei poveri viene stimato tra i 12 e i 30 milioni di residenti urbani, e in base alle stime fatte dal Urban Investigation Project Group dell'ufficio nazionale di

[8] Hussain (2003) stima che l'incidenza della povertà tra i lavoratori migranti sia addirittura 1,5 volte maggiore di quella dei residenti urbani.

statistica cinese, i poveri nelle città nel 1995 erano circa 24,28 milioni, ovvero l'8,6% del totale della popolazione urbana.[9]

Nelle aree rurali la situazione di povertà era molto più diffusa, con circa 80 milioni di poveri nel 1993. Il governo, riconosciuta la grave situazione, lanciò nel 1993 un programma che si proponeva di eliminare il problema della povertà nelle campagne in sette anni, dal 1993 al 2000 (per questo detto "il programma per alleviare la povertà otto-sette"). Tuttavia Ding (2006) sottolinea come, a differenza delle aree urbane, i poveri nelle campagne cinesi fossero per la maggior parte soggetti senza abilità lavorativa, gravemente malati o disabili. Durante la fase delle riforme il governo si limitò pertanto a continuare ad utilizzare i tradizionali sistemi di assistenza sociale per i bisognosi nelle aree rurali, come il sistema delle cinque garanzie, e l'attenzione del governo rimase concentrata sulla situazione dei nuovi poveri nelle città.[10]

La situazione di crescente povertà per milioni di persone nelle città cinesi portò all'insorgere di sentimenti di insofferenza tra la popolazione urbana e alla minaccia di manifestazioni di protesta, che rischiavano di causare seri problemi per la stabilità sociale. Il governo cinese si trovò dunque ad affrontare il problema della povertà urbana, sottovalutato fino a quel momento, per la quale gli strumenti elaborati fino a quel momento erano inadeguati o insufficienti. In tali circostanze divenne di prioritaria importanza per il governo ristrutturare il tradizionale sistema di sicurezza sociale e costruire un meccanismo di welfare alternativo per sostenere le necessità dei nuovi poveri.

Per questo motivo un nuovo programma di assistenza sociale, nato come progetto pilota a Shanghai nel 1993, fu esteso in tutte le aree urbane della nazione. Si tratta del *Dibao*, un programma di reddito minimo subordinato alla prova dei mezzi, attraverso il quale lo Stato si proponeva di fornire un'indennità minima di sussistenza ai residenti urbani caduti in povertà.[11]

---

[9] Tra i principali studi sulla situazione della povertà urbana in Cina si segnalano: Meng *et al*. (2005), Chen e Ravallion (2007), Chen e Barrientos (2006).

[10] Per un profilo completo sulla situazione della povertà urbana e rurale in Cina si veda Asian Development Bank (2004).

[11] Per una descrizione più dettagliata delle varie fasi del processo di evoluzione del sistema di sicurezza sociale cinese tra gli anni Ottanta e Novanta si veda Zheng (2003), Tang (1999, 2000).

3.3 Nascita ed evoluzione del programma del *Dibao*

Il *Dibao*, nato come progetto pilota in un'ottica di sperimentazione e decentramento caratteristica del periodo di riforme cinesi, nel giro di pochi anni si sviluppò rapidamente, per poi essere esteso a livello nazionale. L'evoluzione del programma si articola in due grandi periodi, dalla nascita come progetto pilota a Shanghai nel 1993 al 2006, e dal 2007 fino ad oggi. Nel primo periodo l'attenzione principale del governo è concentrata sulla creazione di un programma di assistenza sociale per risolvere la questione della povertà nelle aree urbane, ed evitare di conseguenza il divampare delle proteste, mentre nel secondo periodo il governo incentra i propri sforzi sul processo di perfezionamento del programma, e l'attenzione si sposta alle (fino a quel momento) "trascurate" aree rurali, nell'ottica della creazione di una "società armoniosa" (*hexie shehui*) dove tutti i cittadini possano godere dei benefici delle riforme.[12]

3.3.1 *Primo periodo*

Il primo periodo di evoluzione del *Dibao* si divide generalmente in quattro fasi: quella di introduzione e sperimentazione (1993-1997), in cui il progetto pilota nato a Shanghai viene esteso ad altre città cinesi, la fase di formalizzazione e diffusione (1997-2000), in cui il programma viene formalmente adottato in tutte le aree urbane cinesi, la fase di raggiungimento di tutta la popolazione eleggibile (in cinese *yingbaojinbao*) (2001-2003), in cui un aumento dei finanziamenti porta con sé un aumento del numero dei beneficiari, e infine la fase di perfezionamento degli standard e della gestione del programma (2003-2006), in cui vengono introdotte differenziazioni di trasferimenti per diverse categorie di persone e programmi di assistenza sociale speciali.

La prima fase di sperimentazione ha inizio con la nascita del progetto pilota del *Dibao* nella città di Shanghai. Fin dall'inizio degli anni Novanta, Shanghai, la più grande città industriale cinese, iniziò a presentare una situazione socio-economica precaria, dal momento che numerose SOE versavano in una situazione economica disastrosa e decine di migliaia di cittadini si erano ritrovati improvvisamente senza lavoro. Per mantenere la stabilità sociale e al tempo stesso promuovere ulteriormente le trasformazioni e lo sviluppo

[12] Per una descrizione più dettagliata delle fasi evolutive del *Dibao* si veda Zhong (2011).

economico, nel giugno del 1993 il BCA di Shanghai, l'Ufficio della Finanza e l'Ufficio della Sicurezza Sociale rilasciarono un comunicato, la "Circolare sulla linea per lo standard minimo di vita garantito per i residenti urbani della città di Shanghai".[13] Nacque dunque il *Dibao*, un programma dalle caratteristiche ancora piuttosto vaghe e il cui scopo principale era dichiaratamente quello di contrasto alla povertà urbana per garantire la stabilità sociale, fornendo, come afferma lo studioso Tang Jun, "quanto basta per tenere insieme il corpo e l'anima" (Tang 2001).

In seguito ai risultati conseguiti dal progetto pilota di Shanghai, il governo centrale cinese decise di estendere il programma anche ad altre città cinesi, senza però formalizzare il *Dibao* all'interno del sistema di sicurezza sociale nazionale. In questa fase il *Dibao*, in quanto progetto pilota, era gestito esclusivamente dai governi locali, e il governo centrale non forniva alcun sostegno finanziario o amministrativo, in quanto il programma non veniva ancora visto come una possibile soluzione applicabile all'intero panorama della aree urbane cinesi.

A partire dal 1994 il *Dibao* venne esteso in via sperimentale in altre città nelle aree costiere relativamente sviluppate, e alla fine del 1995 dodici città, tra cui Xiamen, Fuzhou, Dalian e Guangzhou, avevano simili progetti pilota. Per la fine del 1996 le città con il programma erano 116 e raggiunsero le 334 alla fine del 1997.[14]

Nel 1997, considerato l'aggravarsi della situazione della disoccupazione e della povertà urbana, il MCA decise di estendere il programma a tutto il territorio cinese, sulla base delle esperienze positive dei progetti pilota. Nel settembre del 1997 il Consiglio degli Affari di Stato emanò la "Circolare sull'estensione del *Dibao* per i residenti urbani a tutta la nazione",[15] in cui si dichiarava che tutte le città e le capitali di contea nell'intero territorio nazionale avrebbero dovuto introdurre il *Dibao* entro la fine del 1999. La direttiva del Consiglio di Stato, fondamentale in quanto sancì il supporto del governo centrale al programma e la determinazione nella sua estensione a tutta la nazione, delineò anche i

[13] 关于上海市城镇居民最低生活保障线的通知 *Guanyu Shanghaishi chengzhen jumin zuidi shenghuo baozhangxian de tongzhi,* Ufficio degli Affari Interni di Shanghai (1993).

[14] Tang (2001) analizza in maniera molto dettagliata le prime fasi dello sviluppo del *Dibao*, concentrandosi su tre modelli differenti di gestione e implementazione del programma, quelli delle città di Shanghai, Wuhan e Chongqing, che ben rappresentano le differenze (non soltanto a livello di linea di assistenza) tra le diverse città.

[15] 国务院关于在全国建立城市最低生活保障制度的通知 *Guowuyuan guanyu zai quanguo jianli chengshi zuidi shenghuo baozhang zhidu de tongzhi*, Consiglio degli Affari di Stato (1997).

principi base del programma, come il livello del trasferimento, la copertura dell'assistenza e le modalità di finanziamento.

Iniziò dunque la seconda fase, ovvero quella dell'estensione del programma a tutte le aree urbane. Nell'arco di soli due anni tutte le aree urbane della Cina, per un totale di 667 municipalità e 1638 città registrate (*jianzhizhen*), avevano stabilito un sistema di assistenza sociale di base, tre mesi prima della scadenza. Nel frattempo nel settembre del 1999 il Consiglio di Stato emanò il Regolamento del 1999, segnando di fatto la formalizzazione del programma.

Numerosi studiosi, tra cui Tang (1999), sottolineano come il livello dei trasferimenti fosse molto basso, e il programma coprisse solamente un porzione limitata della popolazione urbana, mentre molti poveri nelle città ne erano esclusi. Per Zhang (2009) la limitata copertura del programma e il basso livello dei trasferimenti erano dovuti principalmente alla difficile situazione finanziaria di numerosi governi locali, specialmente nelle province centro-occidentali. Di conseguenza in quelle aree una larga fetta di popolazione povera non era coperta dal *Dibao*.

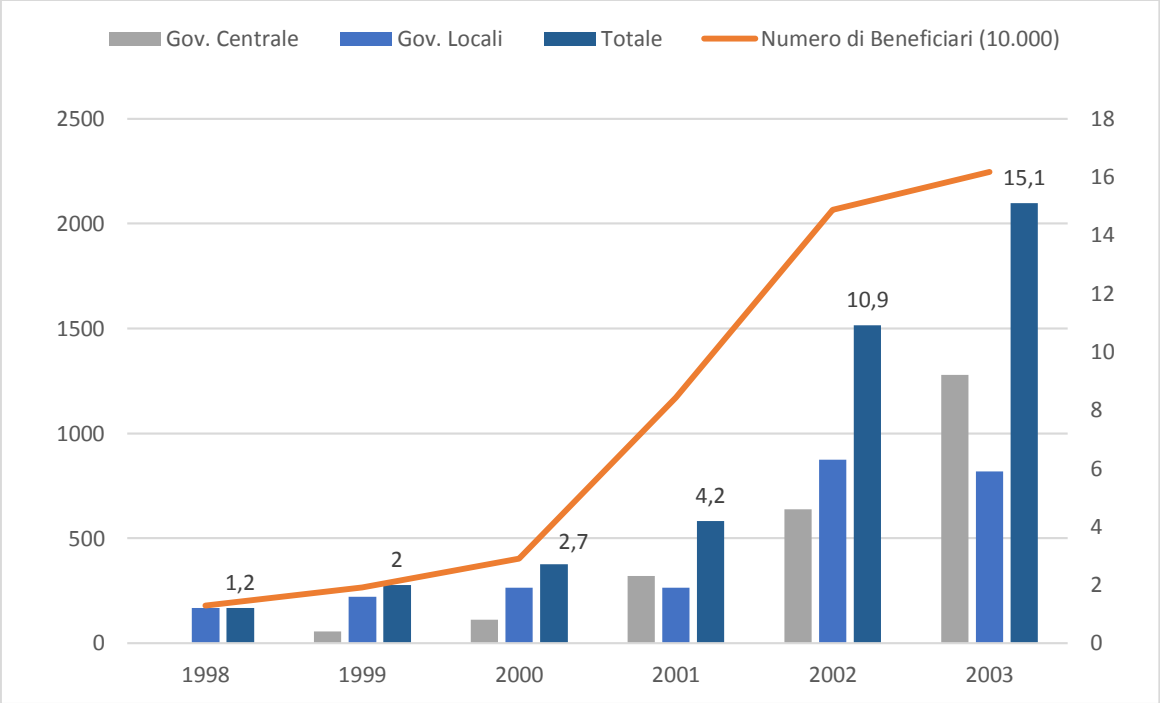
Nell'ottobre del 1999, in occasione del cinquantesimo anniversario della fondazione della RPC, il Consiglio degli Affari di Stato decise dunque di incrementare l'ammontare dei trasferimenti del 30% (così come per le pensioni di anzianità e i sussidi di disoccupazione), fornendo finanziamenti governativi per il sostegno e lo sviluppo del programma. Per la fine del 2000 i fondi destinati al programma salirono fino a 2,7 miliardi di RMB, e il numero dei destinatari salì dai 2,6 milioni del 1999 a 4 milioni, pari tuttavia ancora solamente ad un quarto della popolazione urbana in povertà. Per questo motivo nel novembre del 2001 il governo cinese decise di accelerare il processo di istituzionalizzazione del programma e il Consiglio di Stato rilasciò la "Circolare per un ulteriore rafforzamento del sistema dello standard minimo di vita garantito per i residenti urbani",[16] richiedendo ai governi locali di estendere la copertura del *Dibao* a tutti i bisognosi nelle città e aumentare gli investimenti a tutti i livelli di governo.

La terza fase iniziò quindi nel 2001, e viene detta in cinese, in base ad uno slogan dell'epoca per lo sviluppo del programma, la fase di *yingbaojinbao*, ovvero di

[16] 关于进一步加强城市居民最低生活保障的通知 *Guanyu jinyibu jiaqiang chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang de tongzhi*, Consiglio degli Affari di Stato (2001).

raggiungimento di tutta la popolazione eleggibile. Il governo centrale aumentò la propria responsabilità nel finanziare il *Dibao*, stanziando 2,3 miliardi di RMB. Come risultato i beneficiari salirono fino a 11,7 milioni nel 2001 e alla fine del 2002 erano più di 20 milioni. Come evidenziato dalla **Figura 3.3**, nel 2003 il contributo finanziario del governo centrale toccò i 9,2 miliardi di RMB (per un totale del 61% delle spese totali per il programma), e per la fine del 2003 il numero totale dei beneficiari raggiunse i 22,5 milioni, ovvero il 4,2% del totale della popolazione urbana registrata (contro l'1,4% del 2000).

Figura 3.3 – Numero di beneficiari e spese governative dal 1998 al 2003



Fonte: MCA (vari anni)

Una volta raggiunto, almeno ufficialmente, l'obiettivo di fornire assistenza a tutti i potenziali beneficiari, rimanevano tuttavia numerose questioni da affrontare, come l'ammontare ancora basso del trasferimento, e più in generale le problematiche di gestione del programma e di definizione degli standard. Nel 2003 la linea media nazionale del *Dibao* era di soli 160 RMB a persona al mese, pari solamente al 14% del salario medio e al 23% del reddito medio disponibile dei residenti urbani. Il livello medio del trasferimento percepito dai residenti urbani era di soli 55 RMB al mese, e i diversi livelli del trasferimento erano relativamente bassi se paragonati con gli standard di vita medi delle diverse città.

Come sottolineato da Peng e Ding (2012) e da Zhang (2009), fino a questo momento la forza principale alla base dell'elaborazione e dell'espansione del *Dibao* era il bisogno del governo di legittimazione del potere politico e controllo sociale, perciò lo scopo principale del *Dibao* non era tanto garantire il benessere ai cittadini, bensì tenere sotto controllo la crescente insofferenza dei disoccupati e dei *xiagang*, ed evitare di conseguenza il divampare di proteste che potessero minare la stabilità sociale.

Tuttavia dal 2004, con l'amministrazione Hu-Wen, il governo iniziò a ridefinire il concetto di sviluppo socio-economico, cercando da un lato di mantenere inalterata la crescita economica, e dall'altro di garantire il benessere dei cittadini. Sotto la nuova politica del "costruire una società armoniosa", le crescenti disuguaglianze e iniquità presenti nella società cinese divennero questioni di primaria importanza, e al *Dibao* furono assegnate altre funzioni oltre al mantenere la stabilità sociale, come stimolare la domanda interna, migliorare la situazione di distribuzione dei redditi e alleviare la povertà per il benessere dei cittadini.

Inizia dunque una nuova fase, in cui il governo dedica maggiore attenzione al perfezionamento del programma e della sua gestione, attuando politiche come l'assistenza per categoria (differenziazione del trasferimento per diversi tipi di beneficiari, come i "tre senza", i disabili, famiglie con figli piccoli), permettendo a queste categorie di beneficiari di combattere la condizione di estrema difficoltà in cui si trovano. Vengono anche introdotte misure di incoraggiamento al lavoro per i beneficiari in grado di lavorare e, a partire dal 2004, alcuni programmi di assistenza sociale speciali vengono collegati, per rispondere alle numerose e sfaccettate esigenze della popolazione e per aiutare a contrastare la povertà nelle città.

Tali programmi collegati includono l'assistenza medica, l'assistenza abitativa e il supporto all'educazione. Ad oggi nessuno di tali programmi è diffuso a livello nazionale e la loro copertura risulta limitata, tuttavia il loro ruolo all'interno del programma del *Dibao* è cresciuto notevolmente, diventando uno dei principali punti di forza del programma. Nella **Tabella 3.1** sono riassunte le principali politiche di attuazione di tali programmi speciali nel primo periodo evolutivo del *Dibao*.

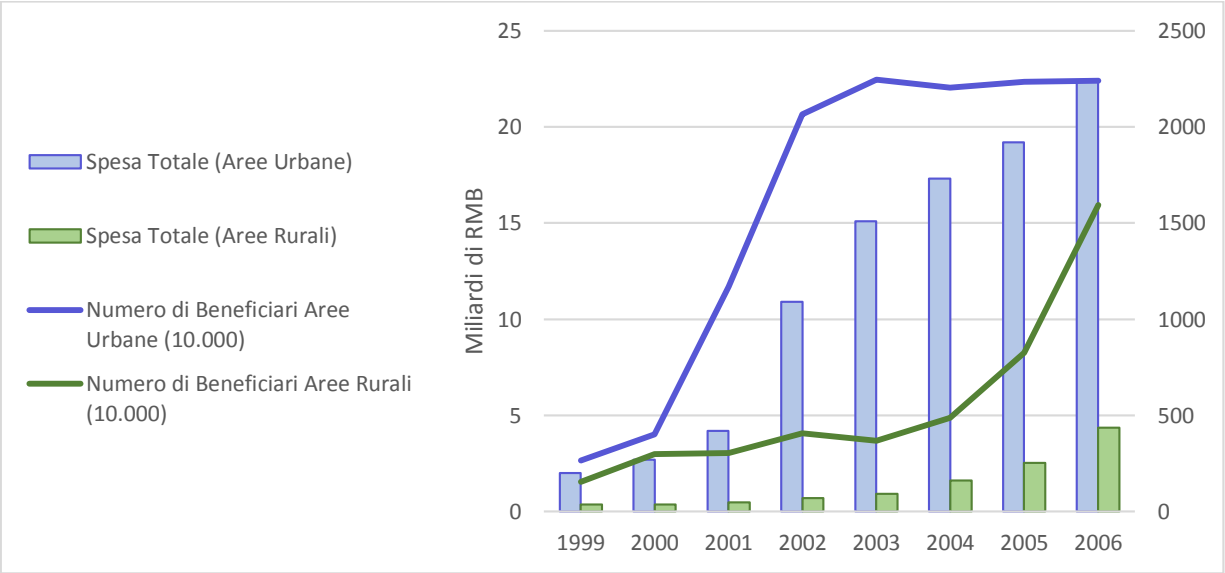
Tabella 3.1 – Programmi di assistenza sociale collegati al *Dibao* (primo periodo evolutivo del programma)

Programmi		Politiche di Riforma	Anno di attuazione
Programmi di assistenza speciali	Assistenza per l'educazione	Circolare per un ulteriore miglioramento dell'assistenza per l'educazione per i bambini e i giovani in situazioni di particolare difficoltà.	2004
		Misure amministrative per la scolarizzazione degli studenti a livello nazionale.	2005
	Assistenza abitativa	Misure amministrative per le famiglie con redditi bassi per la richiesta, l'approvazione e l'uscita dagli alloggi con affitto basso (case popolari).	2005
	Assistenza medica	Suggerimenti per un progetto pilota per la creazione di programmi di assistenza medica nelle aree urbane.	2005

Fonte: Zhang (2012), Ngok (2010)

In questo primo periodo il centro del programma sono espressamente le aree urbane, mentre nelle aree rurali, considerato anche lo scopo con cui nasce il *Dibao*, il programma si sviluppa in maniera discontinua e non uniforme. Gli investimenti nelle aree rurali sono limitati se comparati con quelli delle aree urbane, anche considerando l'assenza di sostegno finanziario da parte del governo centrale. Zhang (2014) sottolinea come anche la copertura del *Dibao* nelle campagne rimase limitata, e il numero dei villaggi e contee che utilizzavano il programma fu addirittura dimezzato tra il 1999 e il 2003.

Figura 3.4 – Numero beneficiari e spesa totale aree urbane / rurali 1999-2006



Fonte: MCA (2013)

Dalla **Figura 3.4** è possibile vedere come nel 2006 sia avvenuto un aumento del numero dei beneficiari nelle aree rurali, conseguenza di un incremento degli investimenti, fino 4,35 miliardi di RMB, ancora una volta provenienti esclusivamente dalle casse dei governi locali ai diversi livelli.

3.3.2 *Secondo periodo*

Il secondo periodo evolutivo del *Dibao*, ancora in corso, inizia di fatto nel 2007, con l'estensione formale del programma a tutte le aree rurali. Questo evento fondamentale è conseguenza di alcuni cambiamenti nelle priorità del governo centrale avvenuti negli anni immediatamente precedenti, per cui il *Dibao* ottiene un'attenzione maggiore e il programma, sviluppatosi fino a questo momento in maniera discontinua, viene rapidamente esteso a tutte le campagne cinesi.

Il *Dibao* nelle zone rurali nasce addirittura prima delle aree urbane, nel 1992, come progetto pilota della Contea di Zuoyun, nello Shanxi. Tuttavia fino al 2006 il programma rimane esclusivamente sotto forma di una serie di diversi progetti pilota nelle varie province cinesi, interamente finanziati dai governi locali. In questo periodo il *Dibao* nelle zone rurali assomiglia in qualche maniera ai tradizionali sistemi di assistenza sociale, essendo di natura "caritatevole" e temporanea, e non si prefigura (a differenza delle aree urbane) come una "rete di sicurezza sociale".

Già a partire dal 2004 cresce la volontà da parte del governo centrale di promuovere l'equità sociale, al fine di costruire una cosiddetta "società armoniosa" e di consentire a tutti gli individui di condividere i benefici derivanti dalle riforme economiche. Il governo concentra dunque la propria attenzione sulla promozione dell'integrazione tra aree urbane e aree rurali, e di conseguenza sulla creazione di un sistema di assistenza sociale integrato e uniforme. A partire da questo momento il *Dibao* nelle aree rurali inizia a ricevere un'attenzione considerevole, e nel 2004, il governo cinese chiede ai governi locali di incrementare lo stanziamento dei fondi necessari per estendere il programma e aumentare la copertura dei beneficiari, senza però intervenire direttamente con dei finanziamenti. Nell'ultima fase del primo periodo evolutivo le spese dei governi locali per il *Dibao* aumentano, permettendo così al programma di svilupparsi rapidamente.

All'inizio del 2007 Il Consiglio degli Affari di Stato e la Commissione Centrale del Partito Comunista Cinese rilasciano la "Circolare sull'istituzione dello schema di garanzia dello standard minimo di vita nelle aree rurali",[17] stabilendo che tutte le aree rurali provvedano all'attuazione del *Dibao* entro la fine del 2007, e che tutta la popolazione eleggibile venga raggiunta dal programma. Per la fine del 2007 il *Dibao* viene stabilito in tutte le 31 province, municipalità e regioni autonome cinesi, creando un sistema di assistenza sociale unificato e standardizzato a livello nazionale, che va ad assorbire o completare i diversi programmi di sostegno alla popolazione povera pre-esistenti, come le cinque garanzie e i programmi per le famiglie in difficoltà (*tekun jiuzhu*).

La Circolare del 2007 è di importanza fondamentale per i residenti delle campagne, in quanto il governo centrale si fa carico da quel momento formalmente della responsabilità (anche finanziaria) dell'assistenza sociale per i più bisognosi e per la popolazione vulnerabile anche nelle aree rurali, cosa che prima era affidata al "mutuo aiuto", finanziato all'interno delle istituzioni collettive rurali.Per la prima volta nel 2007 il governo centrale stanzia 3 miliardi di RMB al programma nelle campagne, e da quel momento il numero dei beneficiari superò rapidamente quello delle aree urbane, raggiungendo i 35 milioni di persone (contro i 22,7 milioni nelle città), per un totale del 4,9% della popolazione rurale.

Per Solinger (2008) e Zhang (2009) l'attenzione concessa prima alle città e poi alle campagne si è basata su alcune considerazioni politiche da parte del governo cinese. Durante il periodo delle riforme la povertà era di fatto un problema sia nelle aree urbane che nelle aree rurali, ma non veniva considerato un problema "reale". A partire dagli anni Novanta i residenti urbani, con l'aumento della disoccupazione e la perdita del sistema di sicurezza tradizionale, hanno iniziato a manifestare il proprio malcontento verso le riforme, perciò per mantenere inalterato il percorso di transizione e preservare la stabilità sociale il governo ha introdotto il *Dibao*. Solinger (2010) definisce il *Dibao* come "un reddito minimo garantito per garantire minimi tumulti", per rendere la popolazione urbana "politicamente pacifica, socialmente marginalizzata ed esclusa, […] l'effettivo detrito del moderno sviluppo metropolitano del paese".[18]

---

[17] 国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知 *Guowuyuan guanyu zai quanguo jianli nongcun zuidi shenghuo baozhang zhidu de tongzhi*, Consiglio degli Affari di Stato (2007).

[18] In inglese "a minimum livelihood guarantee to guarantee minimal commotion" e "politically pacified, socially marginalized and excluded, […] the effectual detritus of the country's modern, metropolitan development".

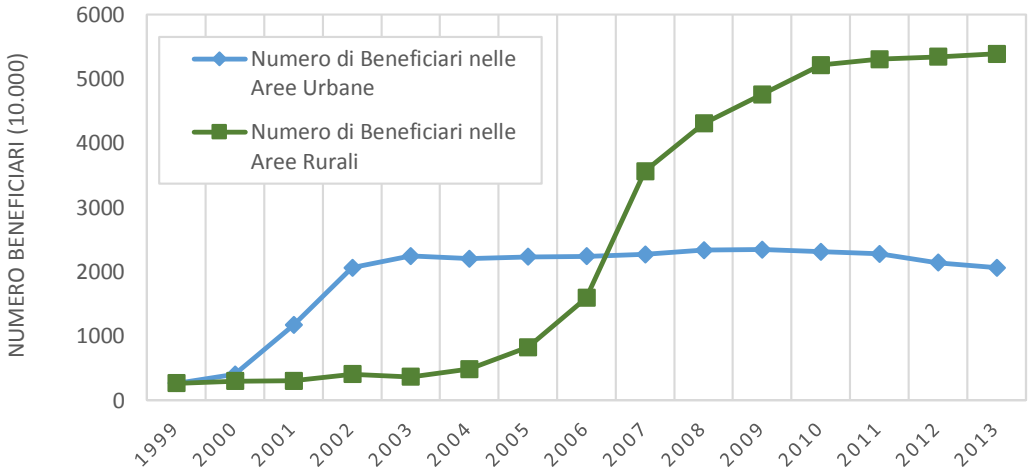
Al contrario la popolazione povera nelle aree rurali era composta prevalentemente da individui senza abilità lavorativa, disabili, o che abitavano in ambienti colpiti da calamità naturali. Questi individui erano meno attivi dal punto di vista politico ed era improbabile che potessero causare degli "incidenti di massa" (dal momento che erano molto lontani dal centro politico della nazione). Perciò il governo centrale non sentiva la necessità di controllarli e continuò ad utilizzare in queste aree i tradizionali programmi di assistenza sociale.

A partire dalla metà degli anni Duemila, con una situazione nelle città più distesa rispetto agli anni Novanta e la volontà di costruire una "società armoniosa", l'obiettivo politico principale del governo cinese non è più solamente mantenere la stabilità, bensì anche creare una società più "equa". In quest'ottica l'esistenza di una situazione di estrema povertà nelle campagne cinesi diventa un problema "reale", che porta alla rapida estensione del programma del *Dibao* nelle aree rurali a partire dal 2007.

Golan *et al.* (2014) analizzano l'estensione formale del *Dibao* alle aree rurali da un altro punto di vista, sottolineando come l'adozione del programma nelle campagne sia stato motivato dal cambiamento nella struttura della povertà nella Cina rurale. Durante gli anni Ottanta e Novanta l'incidenza della povertà nelle campagne cinesi diminuì sensibilmente, e la povertà divenne più "dispersa" a livello geografico, e questioni come la povertà transitoria divennero di maggiore importanza. A differenza dei programmi tradizionali di contrasto alla povertà, che utilizzavano un targeting geografico dei beneficiari (individuando località e comunità in situazioni di povertà), il *Dibao* era invece caratterizzato da un targeting individuale, destinato ai singoli individui e le famiglie in difficoltà economiche, a prescindere dalla località in cui si trovavano. Per questo motivo il *Dibao* divenne lo strumento più adatto per contrastare il nuovo tipo di povertà rurale, e di conseguenza ricevette un'attenzione considerevole da parte della leadership cinese.

In questa seconda fase evolutiva del *Dibao* si assiste, anche grazie all'enorme aumento dei finanziamenti del governo centrale, al rapido incremento del numero dei beneficiari nelle aree rurali. Sebbene avesse già superato quello delle aree urbane nel 2007, il numero dei beneficiari del *Dibao* nelle aree rurali aumenta rapidamente, andando a superare i 53 milioni a partire dal 2011 (ovvero l'8% della popolazione rurale) ed è tuttora in continua crescita (nel 2013 i beneficiari erano 53, 88 milioni), come osservabile in **Figura 3.5**.

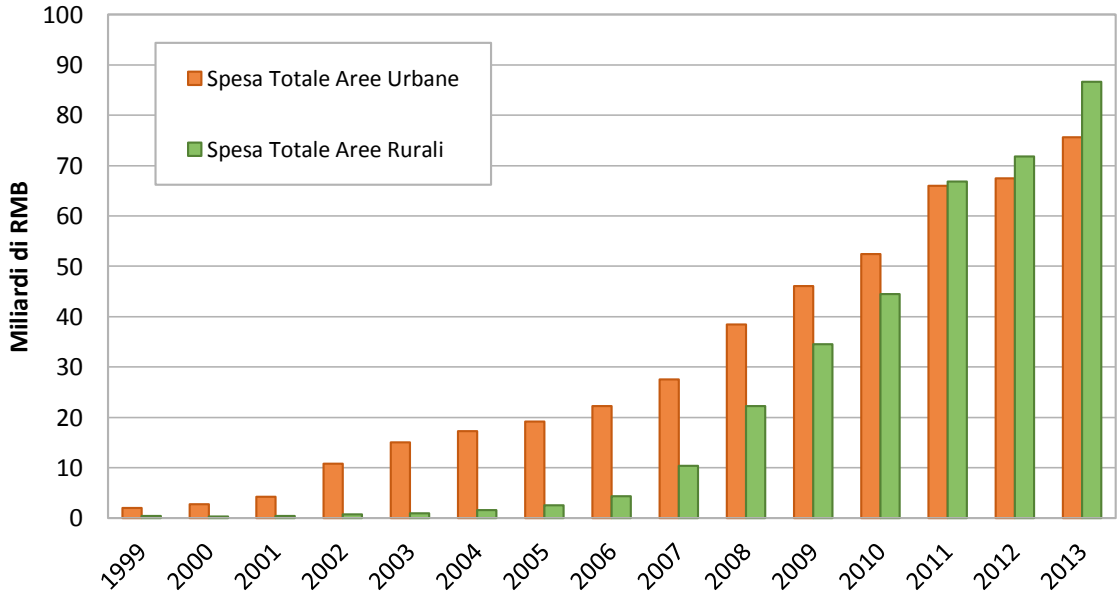
Figura 3.5 – Numero di beneficiari aree urbane e aree rurali (1999-2013)



Fonte: MCA (2013)

Appare subito chiaro come ormai, nel giro di pochi anni, le aree "chiave" all'interno del programma siano diventate le campagne, a discapito delle città, una volta centro dell'attenzione del *Dibao*. Come si evince dalla **Figura 3.6**, anche il livello dei finanziamenti nelle campagne è cresciuto progressivamente, andando a superare nel 2011 quello del programma nelle aree urbane.

Figura 3.6 – Spese totali aree urbane e aree rurali (1999-2013)



Fonte: MCA (2013)

Per quanto riguarda la linea di assistenza e l'ammontare del trasferimento, sia nelle aree urbane che nelle aree rurali il livello è rimasto basso anche nel secondo periodo evolutivo. Tuttavia nelle campagne la linea del è sempre rimasta ben al di sotto del livello del trasferimento nelle aree urbane.

Nonostante l'ammontare esiguo del trasferimento, il governo centrale, per alleviare la situazione di povertà dei residenti delle aree rurali, ha fin da subito deciso di estendere alla popolazione delle campagne diversi programmi di assistenza sociale speciali, attuando una serie di politiche di, come evidenziato in **Tabella 3.2**. Di grande importanza sono i "Suggerimenti per l'ulteriore miglioramento dei programmi di assistenza medica nelle aree rurali" del 2009,[19] anche se ad oggi tali programmi (come per quanto riguarda le aree urbane), non sono diffusi a livello nazionale.

Tabella 3.2 – Programmi di assistenza sociale collegati al *Dibao* (secondo periodo evolutivo)

Programmi		Politiche di Riforma	Anno di attuazione
Programmi di assistenza speciali	Assistenza abitativa	Misure amministrative per il finanziamento degli alloggi con affitto basso (case popolari).	2007
		Circolare sul rafforzamento dell'amministrazione degli alloggi con affitto basso.	2010
	Assistenza medica	Suggerimenti per l'ulteriore miglioramento dei programmi di assistenza medica nelle aree rurali.	2009

Fonte: Zhang (2012), Ngok (2010)

Negli corso del secondo periodo evolutivo del programma, il governo ha concentrato inoltre la propria attenzione sul perfezionamento del sistema, dalla ridefinizione della platea dei beneficiari (più selettiva nelle aree urbane), all'incremento dei controlli nel processo di selezione. Di fondamentale importanza è in questo senso il documento rilasciato dal Consiglio di Stato nel settembre del 2012, i "Suggerimenti".

Nel testo viene sottolineato come, sebbene il programma abbia efficientemente ed efficacemente raggiunto milioni di beneficiari, aiutandoli a migliorare le loro condizioni di vita, alcune regioni presentano ancora diversi problemi, come ad esempio una gestione non

[19] Nel 2011 l'assistenza medica copriva 22,22 milioni di persone nelle aree urbane e 62,97 milioni nelle aree rurali.

standardizzata, la mancanza di supervisione e la poca importanza attribuita dagli enti locali. Perciò, dopo aver ribadito i principii alla base del *Dibao*, vengono presentati alcuni suggerimenti per il miglioramento del programma, come una ridefinizione delle regole di accesso al programma (dedicando maggiore attenzione ai soggetti "veramente bisognosi"), una standardizzazione e uniformazione dei processi di selezione, la creazione di una commissione apposita che si occupi della verifica delle condizioni economiche delle famiglie etc.

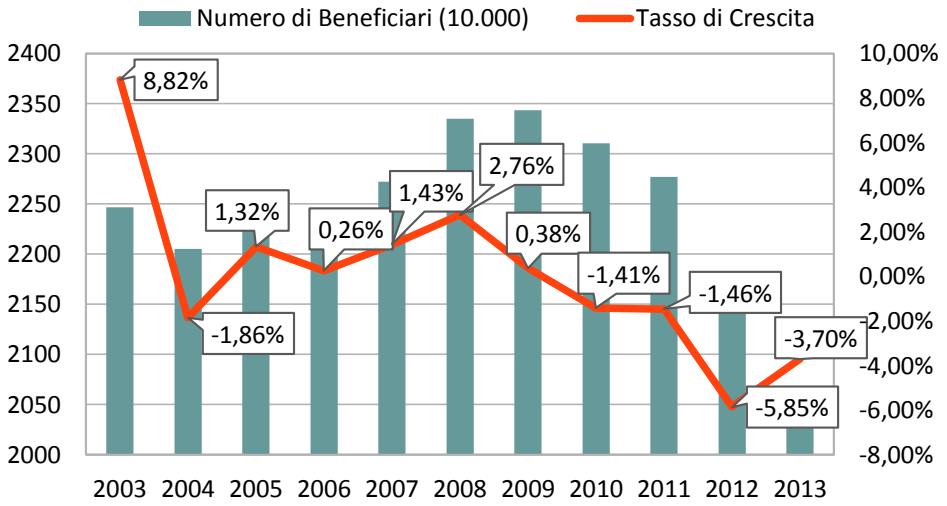
In conclusione il *Dibao*, programma nato inizialmente per motivi di natura politica per mantenere la stabilità sociale, e quindi indirizzato principalmente ai milioni di "nuovi poveri" nelle città, si è evoluto nel corso degli anni, come conseguenza delle trasformazioni socio-economiche e di una situazione più stabile nelle città, ma anche in seguito ad un cambiamento nelle priorità del governo centrale cinese, orientato ora alla costruzione di una "società armoniosa", dove tutti i cittadini possano godere dei benefici delle riforme.

Il *Dibao* è stato quindi esteso a tutte le aree rurali, raggiungendo un totale di più di 70 milioni di persone tra le campagne e le città. Nelle aree rurali il numero dei beneficiari è salito costantemente fino ad oggi, superando il numero dei beneficiari delle aree urbane nel 2007, per poi continuare a crescere e raggiungere i 53,88 milioni nel 2013 (più del doppio delle aree urbane).

Al contrario di quanto avviene nelle zone rurali, che hanno ormai assunto a tutti gli effetti un ruolo centrale all'interno del *Dibao*, negli ultimi anni si sta assistendo ad una diminuzione dei beneficiari nelle aree urbane. Dalla **Figura 3.7** si osserva come i partecipanti al programma siano scesi fino a 20 milioni nel 2013, e si prevede che saranno circa 19 milioni nel 2015, 15 milioni nel 2020 e addirittura solo 10 milioni nel 2030.

Questa riduzione del numero dei partecipanti al programma è probabilmente la conseguenza dei cambiamenti avvenuti a livello di normative, e rispecchia la nuova priorità del governo centrale, secondo cui il programma deve essere inteso principalmente come sussidio per i soggetti non in grado di lavorare. Di conseguenza i requisiti si fanno sempre più rigidi, riducendo le possibilità di essere inseriti nel programma.

Figura 3.7 – Numero di beneficiari nelle aree urbane e relativo tasso di crescita (2003 al 2013)



Fonte: MCA (2013)

Tuttavia se analizziamo le variazioni nella composizione della platea dei beneficiari nel corso degli anni, si può osservare come tali cambiamenti rimangano in realtà solo parte della volontà della leadership cinese.

Dalle statistiche ufficiali rilasciate dal MCA possiamo osservare come sia cambiata nel corso del tempo la composizione delle varie categorie di persone beneficiarie del programma. Nel 2002 il 58% dei beneficiari delle città era costituito da lavoratori attivi e in aspettativa, disoccupati registrati e pensionati, ovvero soggetti la cui situazione economica sarebbe dovuta essere autosufficiente, o in ogni caso ampiamente tutelata dai sistemi di sicurezza sociale. Tale percentuale si riduce nettamente, scendendo fino al 41% nel 2006, come evidenziato in **Tabella 3.3**

Tabella 3.3 – Dimensione e profilo dei beneficiari del *Dibao* nelle aree urbane (2002-2006)

Anno	Totale dei Beneficiari (milioni)	Profilo dei beneficiari (%)					
		Lavoratori con redditi bassi	Lavoratori in aspettativa	Pensionati	Disoccupati registrati	Tre Senza	Altri
2002	20,65	9%	27%	5%	17%	4%	38%
2003	22,47	8%	23%	4%	18%	4%	43%
2004	22,05	6%	21%	3%	19%	4%	48%
2005	22,34	5%	19%	3%	18%	4%	51%
2006	22,41	4%	16%	2%	19%	4%	55%

Fonte: MCA (2013)

Questo dato può essere indicativo del fatto che il programma ha effettivamente funzionato in quegli anni come una "rete di sicurezza sociale", sostenendo non soltanto i soggetti in povertà cronica (come i "tre senza"), ma anche quelli in povertà transitoria. Può essere inoltre indicativo di come il sistema di sicurezza sociale e il mercato del lavoro in generale si siano nel corso degli anni "riassestati". Sono infatti diminuiti tra i beneficiari del programma i lavoratori attivi, ad indicare un possibile miglioramento delle condizioni lavorative della popolazione, e si è ridotto anche il numero dei pensionati all'interno del *Dibao*, segno che i programmi di sicurezza sociale come le pensioni di anzianità hanno ricominciato a funzionare.

Tuttavia, come riportato in **Tabella 3.4**, se si osservano le statistiche a partire dal 2007 notiamo come la situazione non sia così diversa da quella del 2002. Sebbene secondo le statistiche ufficiali i lavoratori in aspettativa (*xiagang*) siano diminuiti, grazie anche alle politiche di reintegro nel mondo del lavoro, in realtà la maggior parte di essi è stata gradualmente assorbita dai disoccupati registrati, dai cosiddetti "lavoratori flessibili" e dalla categoria dei disoccupati non registrati.[20]

Tabella 3.4 – Dimensione e profilo dei beneficiari del *Dibao* nelle aree urbane (2007-2012)

Anno	Totale (milioni)	Profilo dei beneficiari (%)						
		Lavoratori attivi	Lavoratori flessibili	Disoccupati registrati	Disoccupati non registrati	Studenti	Anziani	Altri
2007	22,72	4%	15%	27%	16%	14%	13%	11%
2008	23,35	4%	16%	24%	17%	15%	14%	10%
2009	23,46	3%	18%	22%	18%	16%	14%	9%
2010	23,10	3%	19%	21%	18%	15%	15%	9%
2011	22,77	3%	19%	21%	19%	15%	15%	8%
2012	21,43	2%	21%	19%	20%	14%	16%	8%

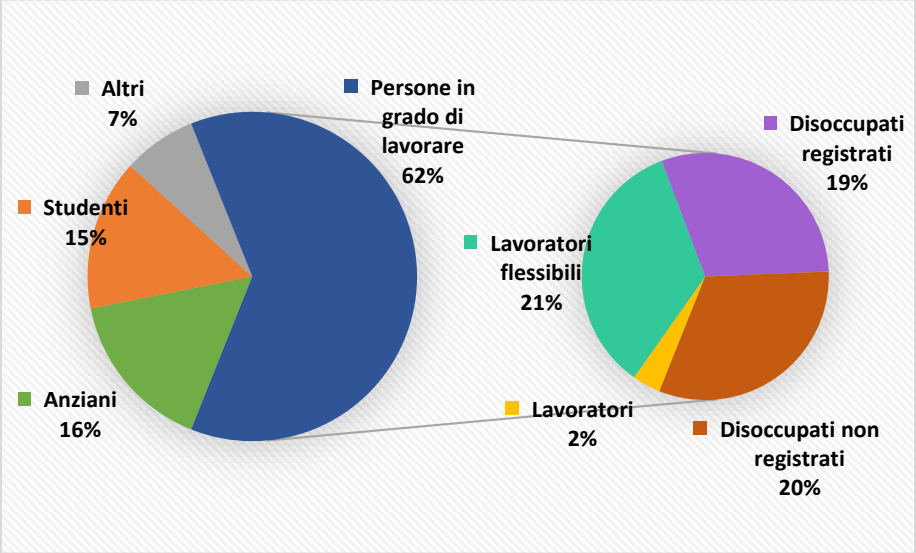
Fonte: MCA (2013)

Osservando la composizione dei beneficiari del *Dibao* nel 2007 appare chiaro come in realtà i disoccupati (sia quelli registrati che quelli non registrati e i lavoratori flessibili) occupino addirittura il 58% del totale dei beneficiari del programma. Se si aggiungono i

[20] Per lavoro flessibile si intende un lavoro temporaneo, "elastico", svolto da lavoratori disoccupati, (sia registrati che non registrati) o occupati in lavori socialmente utili all'interno della comunità.

lavoratori attivi la percentuale di individui in grado di lavorare raggiunge il 62%, percentuale rimasta sostanzialmente invariata fino al 2012, come osservabile in **Figura 3.8**.

Figura 3.8 – Composizione dei beneficiari nelle aree urbane nel 2012



Fonte: MCA (2013)

Alla luce di questi dati appare chiaro come in realtà la situazione sia cambiata relativamente poco, e nelle aree urbane la porzione più ampia di popolazione rimanga composta dai "nuovi poveri" piuttosto che dai "vecchi poveri".

Il *Dibao*, sebbene operante da diversi anni, è dunque un programma ancora in evoluzione, dal momento che non soltanto i meccanismi di funzionamento, ma anche gli obiettivi e lo scopo del programma sono in continuo cambiamento, nel tentativo di elaborare uno schema che sia non solo efficace, ma anche efficiente nel contrasto alla povertà. È dunque necessario effettuare una valutazione del *Dibao* e dei risultati ottenuti dalla sua introduzione, analizzando la capacità del programma di raggiungere i propri obiettivi, ovvero contrastare la povertà e fornire uno standard minimo di vita alla popolazione bisognosa.

3.4 Valutazione del programma del *Dibao*

Effettuare una valutazione del *Dibao* è particolarmente importante per verificare l'accuratezza e il corretto funzionamento del programma, la sua capacità nel raggiungere i destinatari e la sua efficacia. A tale scopo sono stati effettuati diversi studi basati su una serie di indagini e relativi alla valutazione del programma sia nelle aree urbane che in quelle rurali.

Per valutare il *Dibao* bisogna esaminarne i diversi aspetti, che riguardano non soltanto la fase di elaborazione e i parametri del programma (criteri di eleggibilità e livelli del trasferimento), quanto piuttosto la sua implementazione, le modalità, il raggiungimento degli obiettivi prefissati, i finanziamenti e l'allocazione delle risorse, la gestione del programma da parte degli organi competenti. Tale analisi è quindi fondamentale per individuare eventuali problemi e apportare i dovuti cambiamenti, al fine di disegnare un programma che sia il più possibile efficace e si adatti al meglio alle specificità socio-economiche cinesi.

3.4.1 *La valutazione del* Dibao*: principali studi di riferimento*

Il *Dibao* è diventato in poco tempo il principale programma di assistenza sociale cinese, e uno tra i più importanti in tutto il sistema di sicurezza sociale. Per questo motivo sono numerosi i lavori effettuati da diversi studiosi riguardo il funzionamento e la valutazione del programma. Tra i principali studi vanno ricordati quelli svolti da Golan *et al.* (2014) e da Khun e Brosig (2013) per quanto riguarda le aree rurali, e quelli svolti da Chen *et al.* (2006), Gustafsson e Deng (2011), Du e Park (2007), Gao *et al.* (2009), Lu (2012) e Gao *et al.* (2013) per quanto riguarda le aree urbane.

Per quanto riguarda le aree rurali, Khun e Brosig (2013) utilizzano i dati raccolti dalla Rural Public Investment Survey (RPIS), condotta dal Centro di Politica Agricola Cinese (CCAP) di Pechino nel 2005, 2008 e 2012, contenente informazioni su 2030 famiglie in cinque province cinesi. Ulteriori dati sulla situazione delle famiglie nelle aree rurali sono disponibili attraverso la China Health and Nutrition Survey (CHNS) condotta in nove province cinesi tra il 1989 e il 2011.

Golan *et al.* (2014) utilizzano due set di dati. Il primo consiste in una serie di informazioni raccolte tramite diverse inchieste svolte nel 2007, 2008 e 2009 dal China Household Income Project (CHIP) congiuntamente con il progetto Rural Urban Migration in China (RUMiC). Il secondo è costituito da dati amministrativi pubblicati dal MCA circa le soglie di assistenza, le spese governative e il livello dei trasferimenti. I dati del CHIP coprono 82 contee, e per 77 di essi è possibile effettuare un confronto con le informazioni fornite dal MCA. I dati del CHIP riguardano 8.000 famiglie delle aree rurali, per un totale di circa 30.000 individui in nove province (Hebei, Jiangsu, Zhejiang, Anhui, Henan, Hubei, Guangdong, Chongqing e Sichuan), che coprono regioni occidentali, centrali e orientali.

Per quanto riguarda le aree urbane, Chen *et al.* (2006) utilizzano un set di dati raccolto tramite l'indagine Urban Household Short Survey (UHSS) condotta dal NBS nel 2003/2004 in 35 tra le maggiori città cinesi per un totale di circa 76.000 individui, che variano dai 450 di Shenzhen ai 12.000 di Pechino. Ravallion (2010) aggiorna il lavoro precedente con i dati del 2007, per un totale di 182.000 individui. A differenza delle altre indagini, nella UHSS i redditi sono calcolati attraverso un intervista agli individui in cui veniva chiesto loro il proprio reddito.

Gustafsson e Deng (2011) e Gao *et al.* (2009) utilizzano invece l'inchiesta condotta dal CHIP nelle aree urbane nel 2002, in coordinamento con l'Ufficio Nazionale di Statistica (NBS). Sono state raccolte informazioni riguardanti 6.835 famiglie (20.632 individui) in 77 città, in diverse province rappresentanti le regioni orientali (Liaoning, Jiangsu, Guangdong e la municipalità di Pechino), centrali (Shanxi, Anhui, Henan e Hubei) e occidentali (Gansu, Sichuan, Yunnan e la municipalità di Chongqing). Gao *et al.* (2013) aggiornano il lavoro precedente attraverso la comparazione con l'indagine CHIP del 2007, per un totale di 10.235 famiglie e 30.340 individui.

Du e Park (2007) utilizzano i dati raccolti dal China's Urban Labor Survey (CULS) in cinque principali città (Shanghai, Wuhan, Shenyang, Fuzhou e Xi'an) nel 2001 e nel 2005, mentre Lu (2012) utilizza i dati raccolti dal China's Urban Employment and Social Protection Survey (CULS3) del 2010, comprendente 4273 famiglie di sei delle principali città cinesi (quelle incluse nelle precedenti indagini del CULS più Guangzhou).

I set di dati presentati dalle diverse indagini contengono informazioni dettagliate sui redditi, i consumi, la composizione familiare e altri dati demografici, nonché la partecipazione al *Dibao* e al sistema di sicurezza sociale delle "cinque garanzie".[21] Le varie indagini, così come anche i dati forniti dal MCA, si basano esclusivamente sulla popolazione urbana registrata, perciò sono esclusi dall'indagine tutti i lavoratori migranti dalle campagne residenti nelle aree urbane. Ovviamente le inchieste utilizzate in questi lavori hanno un'estensione limitata, e perciò è da considerare la possibilità di errori sia nel calcolo dei redditi che nei tassi di partecipazione, così come nell'efficacia nel contrasto alla povertà. Tali indagini sono tuttavia indicative della situazione nelle aree urbane e rurali della Cina, e di conseguenza estremamente utili nella valutazione del *Dibao* e nell'indicazione di possibili politiche di miglioramento del programma.

Occorre infine fare un'altra precisazione, ovvero che in queste indagini è presente un'inconsistenza tra il periodo reale del calcolo dei redditi (utilizzato dall'amministrazione del programma) e quello di analisi. Infatti nel *Dibao* il calcolo viene effettuato mensilmente, mentre nelle indagini (e quindi negli studi sopra elencati) su base annuale. Dal momento che i redditi possono variare all'interno di un anno, è possibile che l'ammontare totale dei redditi familiari in un anno sia al di sopra della linea di assistenza, ma le entrate dei membri della famiglia in alcuni mesi siano al di sotto (a causa ad esempio di disoccupazione), e quindi essi ricevano assistenza. Perciò una parte della popolazione beneficiaria considerata ineleggibile secondo gli studi potrebbe in realtà essere di diritto beneficiaria e viceversa.

In generale possiamo dire che il *Dibao* fornisce un discreto contributo nel contrasto alla povertà e nel mantenimento della stabilità sociale, ma l'effetto anti-povertà è limitato da una serie di problematiche, come la copertura limitata, la parziale inadeguatezza del trasferimento e dai problemi di sostenibilità (dovuti soprattutto al finanziamento e alla cosiddetta "trappola della dipendenza").

3.4.2 *Come valutare un programma di contrasto alla povertà*

Nel primo capitolo abbiamo osservato come dovrebbe essere disegnato un programma di contrasto alla povertà e quali sono i principali rischi e le problematiche da prendere in

21 I beneficiari dei due programmi vengono qui considerati assieme, dal momento che il programma del *wubao* è stato parzialmente integrato con il *Dibao* negli ultimi anni.

considerazione. Per valutare un programma di reddito minimo operante esistono diversi approcci, come ad esempio quello proposto da World Bank (2011), ma in generale un programma di assistenza sociale il cui obiettivo è garantire uno standard minimo di vita alla popolazione bisognosa dovrebbe rispettare una serie di parametri:

- Efficienza – bisogna valutare l'efficienza del programma nella copertura dei beneficiari, ovvero il calcolo della percentuale dei beneficiari non eleggibili (errori di inclusione), e dei soggetti eleggibili che non ricevono il trasferimento (errori di esclusione), nonché l'efficienza dal punto di vista dell'allocazione delle risorse (quando esse sono indirizzate ai beneficiari ad un minimo costo amministrativo).
- Adeguatezza – programmi di assistenza sociali individuali come il reddito minimo garantito dovrebbero fornire trasferimenti sufficienti a garantire uno standard minimo di vita ai destinatari. Per valutare l'adeguatezza bisogna quindi analizzare la capacità del trasferimento di fornire i mezzi di sussistenza, mentre un confronto con i redditi e i consumi medi può aiutare ad inquadrare il programma nel contesto socio-economico.
- Efficacia – è fondamentale valutare l'efficacia di un programma di reddito minimo nel raggiungere il proprio obiettivo, ovvero contrastare la povertà (sia dal punto di vista dell'incidenza della povertà, che della sua intensità e severità).
- Sostenibilità – un programma come il reddito minimo deve essere sostenibile sia dal punto di vista finanziario, che politico e sociale, per evitare interruzioni nell'adozione del programma e quindi comprometterne la credibilità e la stabilità. In particolare il programma non deve creare situazioni di trappola della dipendenza o trappola della povertà.

3.4.3 *Efficienza: copertura del programma ed errori di targeting*

Un elemento importante per dare una valutazione del *Dibao* è osservare l'efficienza del programma nel raggiungere i suoi destinatari attraverso una copertura completa della platea dei potenziali beneficiari, e al contempo valutare l'efficienza del programma

nell'allocazione delle risorse, ovvero nel destinarle solamente ai bisognosi, evitando così l'inclusione nel programma della popolazione non eleggibile.[22]

Bisogna dunque soffermare l'attenzione sugli errori di inclusione (individui non eleggibili che sono tuttavia beneficiari del *Dibao*) e di esclusione (potenziali beneficiari che non sono stati inseriti nel programma). Il calcolo degli errori di inclusione e di esclusione viene effettuato prendendo come parametri di riferimento il reddito familiare pro capite e la linea di assistenza, in quanto per essere considerato eleggibile un individuo deve avere un reddito inferiore alla linea del *Dibao*. In linea generale il livello degli errori di esclusione e di inclusione, sia per quanto riguarda le aree urbane che le aree rurali, è diminuito nel corso degli anni, tuttavia è rimasto sempre piuttosto elevato.

Golan *et al.* (2014) sottolineano come tra il 2007 e il 2009 nelle aree rurali il numero di individui eleggibili in base alla linea di assistenza sia cresciuto dal 2,5% del totale della popolazione al 4,1%. Tale percentuale è inferiore a quella ottenuta utilizzando come parametro una linea della povertà (sia assoluta, a 1,5$ al giorno, che relativa, la metà del reddito medio), in quanto la soglia di assistenza è più bassa rispetto alle linee di povertà (che includono una percentuale di popolazione povera intorno al 10-15%).

Nel 2009 sul totale della popolazione eleggibile solamente l'11% veniva incluso nel programma, mentre il restante 89% della popolazione povera era esclusa dal *Dibao*. Allo stesso tempo la quasi totalità dei beneficiari era composta da individui i cui redditi familiari pro capite erano al di sopra della linea di assistenza, con un errore di inclusione dell'86%. Utilizzando come criterio le linee di povertà, l'errore di esclusione è ancora più alto, circa 90-95% (in base alla linea di povertà scelta), mentre la porzione di popolazione non povera beneficiaria del trasferimento diminuisce leggermente (con un errore di inclusione del 65-70%).

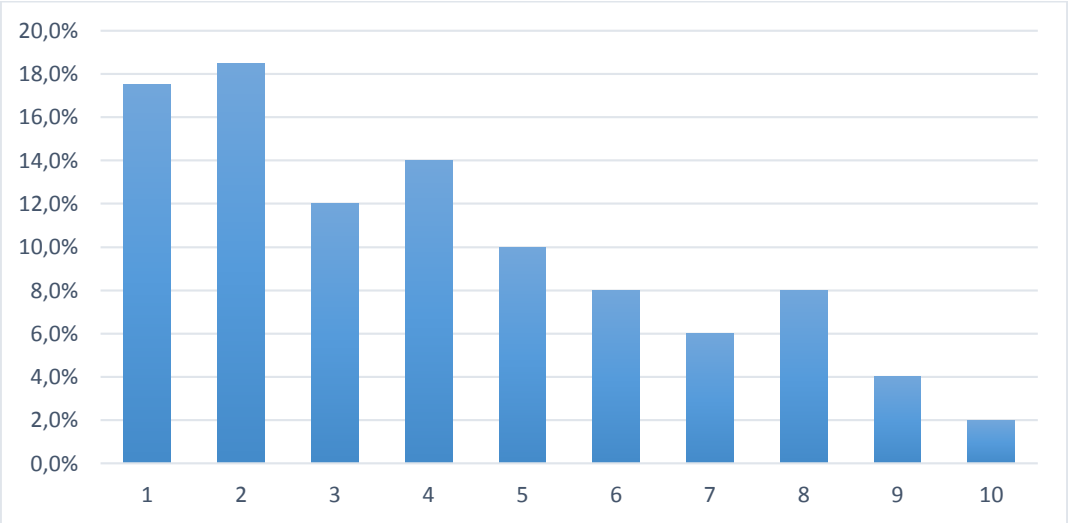
Se si analizza il tasso di partecipazione per ogni decile, è evidente come questo sia più elevato per quanto riguarda i decili più poveri della popolazione. Questo sembrerebbe un dato positivo, che evidenzia come il programma sia effettivamente indirizzato verso i più poveri. Tuttavia occorre considerare che la dimensione della popolazione varia sensibilmente da decile a decile: la popolazione dei decili più poveri è infatti nettamente

22 Per un approfondimento sull'importanza del targeting nel successo di un programma di contrasto alla povertà si veda Ravallion (2007).

inferiore a quelli dei decili medio-alti. Nonostante quindi il tasso di partecipazione dei decili inferiori sia il più alto e sia cresciuto negli anni, il numero dei partecipanti è in realtà maggiore per quanto riguarda i decili medi e superiori della popolazione.[23]

Anche Khun e Brosig (2013) evidenziano come le risorse siano allocate in maniera scarsamente efficiente, in quanto circa il 30% dei trasferimenti del *Dibao* sono ottenuti dalla metà superiore della popolazione nella distribuzione dei redditi. Tuttavia, come si evince dalla **Figura 3.9**, un elemento positivo è che più di un terzo (circa il 36%) dei trasferimenti è ottenuto dai due decili più bassi (dato migliore rispetto alla media di altri programmi di reddito minimo). Gli errori di targeting sono leggermente inferiori a quelli di Golan *et al.* (2014), circa 85% di esclusione e 76% di inclusione, ma comunque molto alti.

Figura 3.9 – Distribuzione del trasferimento del *Dibao* nei decili della popolazione (aree rurali)



Fonte: Khun e Brosig (2013)

Anche per quanto riguarda le aree urbane, Chen *et al.* (2006) riportano un errore di inclusione elevato, ma inferiore rispetto alle aree rurali (circa il 43%), e minore dell'errore di esclusione (71%). Infatti nel 2002 sul 7,7% delle famiglie eleggibili per il *Dibao* solo il 29% riceveva assistenza, mentre il 43% dei beneficiari era ineleggibile. Viene sottolineato come, rispetto agli standard internazionali di programmi simili al *Dibao*, tali percentuali siano "eccellenti" per un programma pubblico basato sulla prova dei mezzi.

[23] In tali decili infatti i tassi di partecipazioni sono piuttosto considerevoli (2-3%).

Ravallion (2010) sottolinea come, sebbene il programma sia uno dei migliori tra i paesi in via di sviluppo, non si è ancora giunti ad un targeting perfetto, che si ha quando il "differenziale del targeting" è pari a 1.[24] Nel 2003/2004 all'interno del *Dibao* solo il 29% degli eleggibili riceveva il sussidio. Se viene sottratto il 2% dei non eleggibili inclusi nel programma, sia ha un differenziale pari a 0,27. Viene evidenziato anche come il targeting sia migliorato nel 2007, in quanto il 39% della popolazione eleggibile otteneva il sussidio, e solo l'1,2% dei non eleggibili veniva incluso nel programma (differenziale del targeting pari a 0,38).

Gao *et al.* (2009) sottolineano come la priorità del programma sia quella di coprire tutta la popolazione bisognosa e fornire loro il trasferimento adeguato, pertanto la loro analisi si incentra maggiormente sulla copertura della popolazione eleggibile, analizzando soprattutto gli errori di esclusione (considerati il problema principale da risolvere), ma anche quelli di inclusione (negativi esclusivamente dal punto di vista dell'efficienza nell'allocazione delle risorse).

Sul 2,3% della popolazione eleggibile (stima molto inferiore rispetto agli studi precedenti, in quanto viene utilizzata un'interpretazione più rigida dei requisiti del programma, comprendente anche proprietà, trasferimenti in natura e sussidi per l'abitazione) solo poco meno della metà rientra nel programma, con un errore di esclusione del 54,3% (nella media rispetto agli altri studi, dove tale valore oscilla tra il 42 e 79%).

Gli errori di esclusione sono sintomatici di un problema di bassi *take-up*, dovuti non soltanto ad una amministrazione inefficiente (per cui soggetti che rispecchiano i requisiti o con una difficile situazione economica vengono comunque esclusi dal programma), ma anche all'elevato costo opportunità per i singoli individui comportato dal programma (per il trasporto, per ottenere i certificati necessari, etc.) e allo stigma sociale che deriverebbe dal ricevere assistenza.

Gao *et al.* (2009) calcolano che anche l'errore di inclusione è particolarmente alto, circa 74%. Tuttavia occorre fare alcune precisazioni: il dato è probabilmente sovrastimato, in quanto la popolazione eleggibile è stata calcolata utilizzando criteri estremamente rigidi, e quindi tra i beneficiari non eleggibili la maggior parte ha un reddito vicino alla linea di

24 Il differenziale del targeting è un indice che riporta la differenza tra la percentuale di popolazione eleggibile e quella non eleggibile beneficiaria del programma (con valori che variano tra 0 e 1). In un programma con targeting perfetto tale differenza è dunque del 100% (1 punto).

assistenza, mentre un'altra porzione ha redditi al di sotto ma non risulta eleggibile a causa delle proprietà possedute (che evidentemente non sono state prese in considerazione dall'amministrazione del programma, o sono state nascoste, come ad esempio un veicolo).

Nonostante queste precisazioni rimane un 30% dei beneficiari con redditi molto al di sopra della soglia, fino a più del doppio della linea di assistenza. Se l'inclusione di individui con redditi di poco al di sopra della soglia può essere dovuta alle differenti informazioni raccolte da parte del governo locale,[25] la partecipazione di un folto numero di individui benestanti evidenzia un problema dovuto a clientelismo e corruzione, e rappresenta una nota negativa dal punto di vista dell'efficienza del programma.

Occorre tuttavia sottolineare come in realtà non tutti gli individui non poveri beneficiari del programma siano inclusi per errore. Ad esempio tra i principali destinatari del *Dibao* sono inclusi moltissimi individui con disabilità o malattie gravi, che in molte località vengono inseriti nel programma anche se la loro situazione economica è al di sopra della linea di assistenza (fino ad un massimo del doppio della soglia del *Dibao*). Tali individui pur risultando non eleggibili all'interno delle indagini di riferimento sono in realtà beneficiari di diritto del programma.

Gao *et al.* (2013) sottolineano come, rispetto al 2002, nel 2007 l'errore di esclusione sia sceso al 42,3%, ad indicare come più della metà della popolazione bisognosa sia stata coperta dal programma. I tassi di partecipazione, sia nel 2002 (3,7%) che nel 2007 (4%), ricalcano i dati ufficiali (rispettivamente 4,1% e 3,8%). Gli errori di inclusione sono rimasti pressoché uguali, leggermente aumentati dal 73,8% del 2002 al 76,2% del 2007. Ciò è dovuto probabilmente al fatto che la definizione di redditi presa in considerazione in questo studio è più inclusiva rispetto ai lavori precedenti.

Ancora migliori sono i dati presentati da Du e Park (2007), secondo cui nel 2005 il 51% della popolazione eleggibile era raggiunta dal programma, mentre l'errore di inclusione ricalca quelli ottenuti da altri studi, in quanto solo il 42% dei beneficiari era ineleggibile.

25 È infatti probabile che i dati sui redditi in possesso dei governi locali nell'ambito del programma del *Dibao* siano differenti da quelli ottenuti tramite le indagini in quanto in quest'ultime i potenziali beneficiari danno una differente valutazione dei propri redditi. Dal momento che l'eleggibilità del programma si basa sui redditi, le famiglie sono portate a nascondere i redditi e le proprietà per entrare nel programma. In un'indagine, in cui non ci sono motivi che possano spingere a mentire sui redditi, la stima è quasi più attendibile dei dati del ministero, perciò un gran numero di persone non eleggibili secondo le inchieste lo sono per il ministero e viceversa.

Lu (2012) sottolinea il "tasso di successo" del *Dibao*, del 93,5%, ottenuto osservando la percentuale di popolazione bisognosa effettivamente beneficiaria e la popolazione non eleggibile esclusa dal programma nel 2010. Sebbene dal punto di vista della popolazione non eleggibile il risultato sia positivo (più del 98% dei non eleggibili non è stato incluso nel programma), il "tasso di successo" non deve trarre in inganno, dal momento che la percentuale di popolazione bisognosa beneficiaria del trasferimento è solo il 21% (errore di esclusione del 79%). Infatti dei beneficiari del programma, il 2,9% della popolazione sottoposta ad indagine, solo il 44,5% è eleggibile, mentre il restante 55,5% non rispetta i requisiti (errore di inclusione).

Nonostante gli errori di inclusione, in questo caso non elevatissimi, compromettano l'efficienza nell'allocazione delle risorse, tale problema è di secondaria importanza rispetto agli errori di esclusione, che minano l'efficacia nel combattere la povertà (e che sono spesso più gravi, come in questo caso del 79%). Per questo possiamo dire che, nonostante il programma sia migliorato rispetto agli anni precedenti, anche nel 2010 la copertura rimane limitata e gli errori di inclusione e di esclusione sono ancora piuttosto elevati.

In **Tabella 3.5** sono riportati gli errori di inclusione e esclusione e il differenziale di targeting nelle aree urbane, in base ai diversi studi effettuai.

Tabella 3.5 – Errori di inclusione e esclusione e differenziale di targeting (aree urbane)

Studio	Indagine di riferimento	Anno di riferimento	Errori di inclusione	Errori di esclusione	Differenziale di targeting
Chen *et al*. (2006)	UHSS	2003/04	43%	71%	0,27
Ravallion (2010)		2007	41%	61%	0,38
Gao *et al.* (2009)	CHIP	2002	73,8%	54,3%	0,43
Gao *et al.* (2013)		2007	76,2%	42,3%	0,55
Du e Park (2007)	CULS	2005	42%	49%	0,5
Lu (2012)		2010	55,5%	79%	0,19

Fonte: tabella di mia elaborazione

Si può notare come in generale nelle aree urbane il programma sia indirizzato in maniera più efficiente rispetto alle aree rurali. Du e Park (2007) sottolineano come il

programma del *Dibao* abbia ottenuto un ruolo fondamentale nel sistema di sicurezza sociale nelle aree urbane nel corso degli anni, dal momento che nel 2001 il 20% più povero della popolazione riceveva il 55% dei sussidi e nel 2005 tale percentuale ha raggiunto l'80% (contro il 36% delle aree rurali).

Possono esserci diverse spiegazioni rispetto alla maggiore efficienza nel targeting del programma nelle città cinesi, come ad esempio il fatto che il *Dibao* nelle aree urbane sia più maturo di quello nelle aree rurali (perché formalmente esteso a tutto il territorio nazionale già dal 1999). Altri motivi riguardano i problemi di finanziamento al programma nelle aree rurali, o il fatto che i redditi agricoli siano più difficili da calcolare, e di conseguenza la valutazione dell'eleggibilità nelle aree rurali risulta più complessa.

Chen *et al.* (2006) suggeriscono che gli errori nel targeting e nella copertura del *Dibao* possano derivare dal fatto che i governi locali, responsabili dell'amministrazione del programma, non hanno accesso ai dati dettagliati dei redditi della popolazione come nel caso del MCA, perciò si basano prevalentemente sui redditi "permanenti" piuttosto che su quelli "correnti", tramite l'utilizzo di elementi correlati ai redditi e facilmente osservabili (come il possesso di beni durevoli, la presenza all'interno della famiglia di membri in grado di lavorare, disabili, etc.).

È anche da considerare che numerosi potenziali beneficiari si auto-escludono dal programma a causa del processo di selezione altamente intrusivo e dello stigma che potrebbe derivare dal ricevere assistenza e dall'esposizione pubblica. Come sottolinea Ravallion (2007), un'altra fonte di errore è il peso dato alla dimensione e alla composizione della famiglia nel calcolare il benessere economico del nucleo familiare. Ad esempio la presenza di membri anziani induce gli operatori del programma ad includere la famiglia nel *Dibao*, mentre lo stato di salute positivo del capofamiglia induce ad escludere il nucleo familiare dal programma, in quanto gli operatori assumono che l'individuo sia in grado di lavorare e possa essere impiegato in lavori informali.

Dall'analisi effettuata da Golan *et al.* (2014) si osserva come le famiglie beneficiarie del *Dibao* nelle aree rurali presentino generalmente alcune caratteristiche differenti dai non beneficiari, e probabilmente sono queste caratteristiche osservabili a determinare la loro eleggibilità da parte degli operatori del programma. Anche Lu (2012) evidenzia come il *Dibao* accordi un peso maggiore ad alcune caratteristiche osservabili piuttosto che ai

redditi veri e propri. Infatti sebbene la possibilità di entrare a far parte del programma aumenti con il diminuire dei redditi, tale possibilità non supera comunque il 50% anche per le famiglie più povere. Al contrario se si rientra in una specifica categoria di persone (disoccupati, scarsa abilità lavorativa o scarso capitale umano, anziani, disabili), le possibilità di entrare nel programma sono maggiori.

L'utilizzo di altre caratteristiche piuttosto che dei redditi reali è dovuto non soltanto ad una difficoltà nel calcolare i redditi, ma anche ad una scelta volontaria da parte dell'amministrazione del programma per prevenire le frodi ed evitare di concedere il trasferimento a individui con redditi provenienti dal lavoro informale. Tuttavia in questo modo un gran numero di persone vulnerabili ma in grado di lavorare vengono escluse dal programma, a prescindere dalla loro condizione economica. Si finisce pertanto per dare il trasferimento solamente a quelle persone che vivono in condizioni di povertà estrema, facilmente osservabile, oppure di concederlo ad individui che hanno nascosto le loro proprietà ma i cui redditi sono al di sopra della soglia.

Chen *et al.* (2006) suggeriscono di calcolare questi elementi all'interno dei redditi, con un determinato coefficiente, e non di escludere a priori tali individui dalla partecipazione del programma, in modo da raggiungere un maggior numero di popolazione povera. Propongono di utilizzare una variabile latente dei redditi per l'assegnazione dell'eleggibilità, ovvero di calcolare i redditi come il risultato di diverse misurazioni, tra cui i redditi formali e altre caratteristiche.[26]

Perciò possiamo dire che gli errori di inclusione, che sicuramente non sono da trascurare, sono però di minore importanza (e spesso inferiori) rispetto agli errori di esclusione, ovvero di mancato raggiungimento della popolazione povera bisognosa di assistenza. Per questo motivo bisogna migliorare il programma soprattutto in direzione del raggiungimento della popolazione eleggibile attraverso un innalzamento della linea di assistenza e una revisione del processo di selezione e dei criteri di eleggibilità, ma è anche necessario ridurre gli errori di inclusione monitorando in maniera più accorta le richieste

26 In statistica le variabili latenti sono variabili non direttamente osservabili, in quanto rappresentano concetti molto generali o, come in questo caso, complessi da calcolare. Le variabili considerate da Chen *et al.* (2006) possono comprendere, in base alle differenze locali, fattori come le condizioni di vita, il numero dei membri di una famiglia, lo status di salute, indicatori di capitale umano, etc.

di partecipazione al programma, in modo da renderlo più efficiente nell'allocazione delle risorse.

Peng e Ding (2012) sottolineano un'altra questione importante relativa alla copertura del programma, che rende l'attuale situazione ancora più preoccupante: l'esclusione dei lavoratori migranti. Le percentuali riguardo la copertura della popolazione eleggibile non tengono infatti conto di un grandissimo numero di individui bisognosi di assistenza che, non essendo registrati come residenti urbani, non vengono contati nel calcolo della popolazione eleggibile. Le motivazioni del governo alla base dell'esclusione dal programma dei lavoratori migranti riguardano soprattutto la prevenzione del fenomeno dell'eccessiva urbanizzazione e, in particolare riguardo al *Dibao*, della migrazione dalle campagne alle città per ottenere dei trasferimenti più elevati. Tuttavia in questo modo anche un lavoratore migrante, che lavora in città da diversi anni, non riesce a ottenere lo status di residente urbano e quindi il sussidio.

Anche in seguito all'estensione del programma alle aree rurali ai lavoratori migranti nelle aree urbane non viene garantito alcun trasferimento monetario, perciò i migranti che si trovano in una condizione di disoccupazione sono costretti a tornare nelle campagne per ottenere il sussidio. Per questo motivo possiamo dire che nelle aree urbane il programma non è universalmente selettivo ma si basa su uno status socio-economico, compromettendo l'efficienza del programma e anche la sua capacità di coprire la popolazione bisognosa.

3.4.4 *Adeguatezza: livello del trasferimento e standard minimi di vita garantiti*

La valutazione di un programma di assistenza sociale come il reddito minimo deve essere basata, tra i vari elementi, anche sull'adeguatezza del trasferimento erogato, e sulla capacità del *Dibao* di centrare il proprio obiettivo, ovvero di garantire uno standard minimo di vita alla popolazione bisognosa. Per questo motivo vanno analizzati sia i livelli di trasferimento e la capacità del sussidio di raggiungere o superare la linea di assistenza, sia la linea di assistenza stessa, confrontandola con i redditi e i salari medi, per valutare l'adeguatezza del programma rispetto agli standard di vita locali.

Per quanto riguarda il livello del sussidio, Golan *et al.* (2014) effettuano un'analisi della situazione nelle aree rurali, comparando i redditi disponibili prima e dopo il

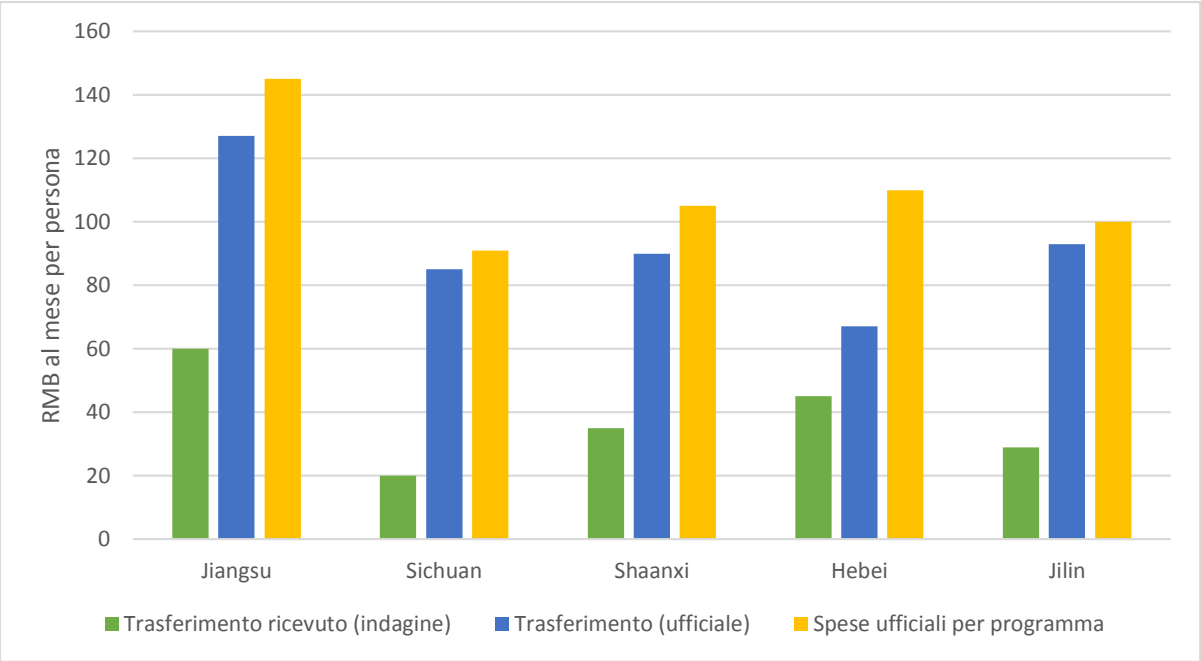
trasferimento per gli individui con una situazione economica al di sotto della linea di assistenza stabilita localmente. Tra il 2007 e il 2009 la percentuale di popolazione con redditi al di sotto della linea del *Dibao* dopo il trasferimento è aumentata, dal 2,4% al 3,8%. Questo dato può sembrare scoraggiante, dal momento che potrebbe suggerire l'inadeguatezza del trasferimento e quindi l'incapacità del programma di garantire uno standard minimo di vita alla popolazione bisognosa. Tuttavia se si considera che nello stesso periodo il numero dei beneficiari è aumentato in misura maggiore e si sono innalzate le linee di assistenza, il dato assume contorni meno negativi.

Inoltre se consideriamo solamente i beneficiari del programma, notiamo come in media il 12% di essi abbia un reddito inferiore alla linea di assistenza prima del trasferimento, percentuale che scende al 5,7% dopo l'erogazione del *Dibao*. Il che vuol dire che a poco più della metà dei beneficiari è stato fornito un reddito minimo tale da raggiungere la linea di assistenza. Anche per quanto riguarda il restante 50%, sebbene non venga raggiunta la soglia di assistenza, il gap con la linea del *Dibao* si riduce notevolmente, portando ad un miglioramento delle condizioni di vita della popolazione beneficiaria. Perciò sebbene la copertura del programma sia ancora deficitaria, se esaminiamo solamente le condizioni della popolazione povera beneficiaria del programma possiamo dire che il programma nelle aree rurali è mediamente adeguato.

Khun e Brosig (2013) sottolineano come, per avere un quadro più ampio della situazione, vadano confrontate le statistiche ufficiali fornite dal NBS (sulle spese e sul livello medio del trasferimento) con i dati ricavati dalle indagini. Come evidenziato in **Figura 3.10**, il trasferimento medio mensile nelle province oggetto dell'indagine varia dai 67 RMB al mese per persona nello Hebei ai 127 nello Jiangsu (secondo i dati ufficiali).

Il costo amministrativo è dato dalla differenza con le spese pro capite, e varia dal 5% nello Jilin al 40% nello Hebei. Tuttavia se osserviamo i dati raccolti dalle indagini, il livello del trasferimento è molto inferiore ai dati ufficiali (compreso tra il 39% dello Hebei e il 78% del Sichuan), il che comporta un maggiore costo amministrativo, che va a toccare addirittura il 79% delle spese pro capite nel Sichuan. Tale costo non solo riduce l'efficienza nell'allocazione delle risorse, ma va a discapito dell'ammontare del trasferimento che ne esce ridimensionato e altamente inadeguato.

Figura 3.10 – Trasferimento ricevuto, dati ufficiali e spese per il programma (aree rurali)

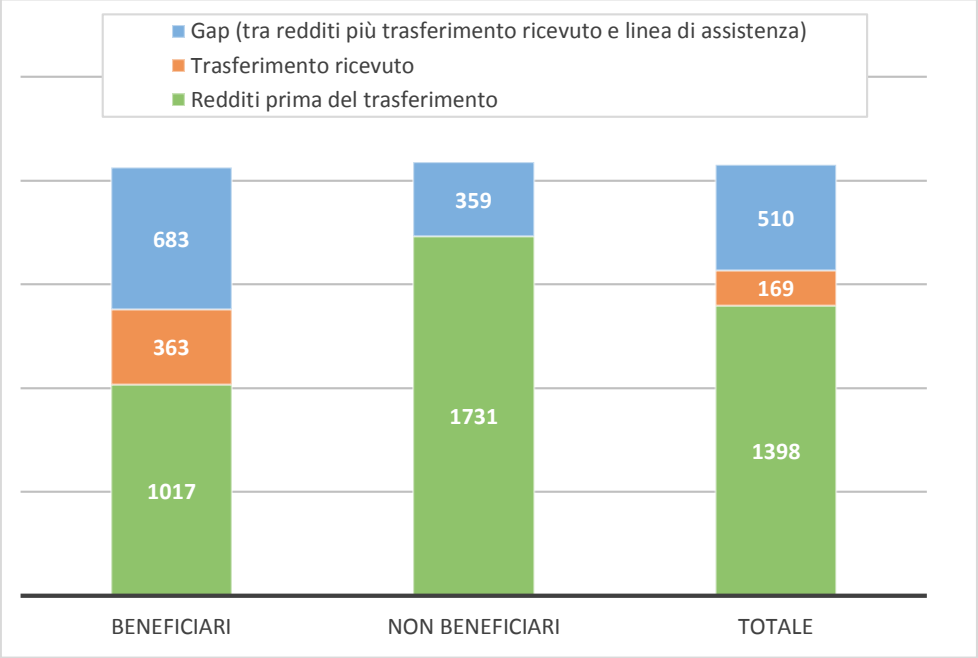


Fonte: Khun e Brosig (2013)

Gao *et al.* (2009) analizzano invece i livelli di trasferimento cui avrebbe diritto la popolazione povera nelle aree urbane (ovvero corrispondente alla differenza tra la linea di assistenza e i redditi familiari) e il reale ammontare del trasferimento erogato, con un gap che varia enormemente tra le diverse città. Tale distanza variava nel 2002 dai 68 RMB annui a persona di Pechino ai 1200 RMB di Chongqing, ed era in media di 510 RMB (in quanto su un totale di 679 RMB che dovevano permettere di raggiungere la soglia di povertà sono stati erogati in media solamente 169 RMB a persona in un anno). Il gap nel trasferimento è dovuto soprattutto ad una scarsa efficienza nell'erogazione e nella gestione del programma da parte dei governi locali.

Se andiamo ad analizzare solamente i beneficiari tra la popolazione povera, osserviamo che in media il gap è ancora maggiore, di 683 RMB, con un livello del trasferimento che non solo non ha permesso loro di raggiungere la linea di assistenza, ma addirittura non ha consentito loro di raggiungere lo stesso livello di ricchezza della popolazione povera non inclusa nel programma, come riportato in **Figura 3.11**.

Figura 3.11 – Distanza tra redditi dopo il trasferimento e linea di assistenza nel 2002 (aree urbane)



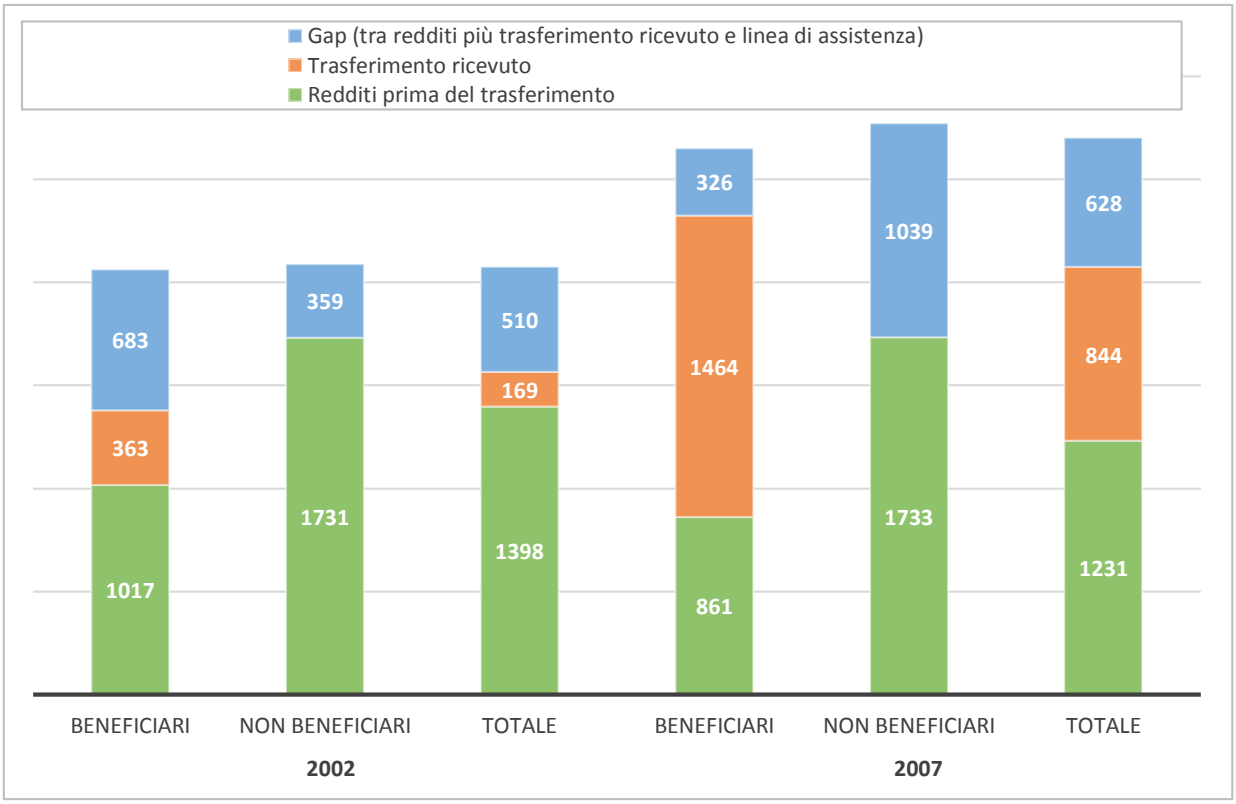
Fonte: Gao *et al.* (2009)

La **Figura 3.12** mostra i redditi prima del trasferimento, il trasferimento dovuto, e quello realmente ricevuto da parte della popolazione eleggibile (sia partecipante che non) in due anni, nel 2002 e 2007. Anche nel 2007 il gap rimane sostanzioso (dal 25% al 23% della linea di assistenza per quanto riguarda il totale della popolazione bisognosa). È tuttavia da sottolineare come si sia ridotta la distanza per quanto riguarda esclusivamente la popolazione beneficiaria, in quanto il trasferimento erogato ha coperto il 55% della linea di assistenza (contro il 18% del 2002), e il gap si è ridotto a 326 RMB annui per persona (solamente il 12% della linea del *Dibao*).

Questo dato sottolinea una maggiore adeguatezza del trasferimento nel garantire uno standard minimo di vita agli individui in condizione di povertà, anche se soltanto per quella porzione di popolazione coperta dal programma. È infatti da registrare come la distanza tra i redditi e la linea di assistenza per la popolazione povera non beneficiaria sia aumentata fino a 1039 RMB, circa il 37% della soglia. Ciò sta ad indicare come i redditi della popolazione esclusa, che prima aveva un totale di risorse economiche a disposizione maggiore rispetto alla popolazione beneficiaria anche dopo il trasferimento, siano rimasti

sostanzialmente invariati, mentre è cresciuta la soglia (insieme con gli standard di vita locali). In seguito al trasferimento i beneficiari godono adesso di una condizione economica migliore rispetto agli individui esclusi. Questo dato da un lato è indicativo di come sia migliorata l'adeguatezza del programma nelle aree urbane, ma dall'altro sottolinea ancora una volta come sia necessario migliorare il *Dibao* dal punto di vista del targeting e quindi della copertura.

Figura 3.12 – Distanza tra redditi dopo il trasferimento e linea di assistenza nel 2002 e 2007 (aree urbane)

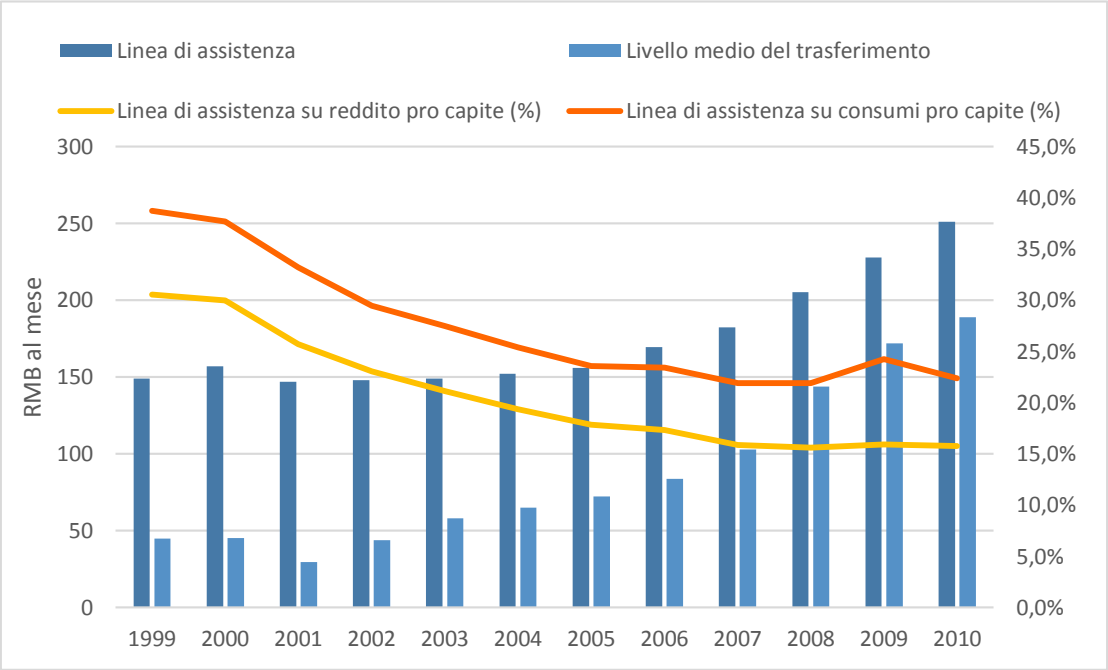


Fonte: Gao *et al.* (2013)

Se da un lato gli sforzi compiuti dal governo per risolvere la questione della mancata erogazione dei trasferimenti ha reso il livello del sussidio mediamente adeguato, la stessa cosa non si può dire dell'adeguatezza della linea di assistenza. Per Peng e Ding (2012) esistono diversi metodi per valutare l'adeguatezza di un programma come il reddito minimo. Confrontando i consumi medi, il reddito medio disponibile e il salario medio con la linea di assistenza si può valutare se il programma riesca o meno a garantire un reddito minimo per soddisfare i bisogni di base della popolazione.

Abbiamo osservato come la linea del *Dibao* sia cresciuta nel tempo, e tra il 1999 e il 2010 sia aumentata del 68,5%. Tuttavia nello stesso periodo il reddito disponibile pro capite è cresciuto del 226%. Come si evince dalla **Figura 3.13**, anche il rapporto tra linea di assistenza e i consumi è sceso dal 38,73% al 22,38% negli stessi anni. Stesso risultato si ottiene confrontando la linea di assistenza con il salario medio dei lavoratori, il salario minimo legale e le pensioni minime di anzianità. Senza una definizione netta delle responsabilità nel finanziamento e una ridistribuzione a tutti i livelli di governo, le linee di assistenza rimarranno basse e non saranno adeguate nel garantire uno standard minimo di vita e nell'aiutare le famiglie bisognose ad evadere dalla condizione di povertà.

Figura 3.13 – Rapporto tra linea di assistenza e redditi e consumi pro capite nelle aree urbane (1999-2010)



Fonte: Peng e Ding (2012)

Lu (2012) calcola anche l'impatto del *Dibao* sulle spese dei beneficiari, tenendo in considerazione le differenti linee di assistenza delle diverse città. In linea teorica all'aumentare dei redditi familiari (in seguito all'erogazione del trasferimento), il tasso di spesa dovrebbe aumentare, mentre in realtà non si rilevano particolari cambiamenti, e soprattutto non si ha nessun effetto sull'incremento del consumo di cibo. Al contrario a volte si registra addirittura una diminuzione dei consumi (quasi dell'1%). L'uso di

trasferimenti in natura (tra cui delle sovvenzioni per l'acquisto dei beni di prima necessità) in sostituzione di una parte del trasferimento monetario potrebbe essere utile per aumentare la disponibilità di generi alimentari delle famiglie bisognose.

Un dato interessante rispetto ai consumi è che se si confrontano le spese della popolazione eleggibile inclusa nel programma e quelle della popolazione esclusa, si nota come i consumi dei potenziali beneficiari esclusi dal programma siano comunque più elevati di quelli dei beneficiari, il che potrebbe indicare che la loro condizione economica sia effettivamente migliore (ad esempio attraverso redditi da lavoro informale, o per aver occultato alcune proprietà). Di conseguenza l'elevato errore di esclusione, che per Lu (2012) è addirittura del 79%, potrebbe essere ridimensionato, in quanto una parte dei poveri esclusi non è effettivamente bisognosa.

3.4.5 *Efficacia: contrasto della povertà*

Uno degli elementi principali da esaminare quando si vuole valutare un programma di reddito minimo come il *Dibao*, è sicuramente l'efficacia nel raggiungere l'obiettivo prefissato, in questo caso contrastare la povertà e garantire uno standard minimo di vita alla popolazione bisognosa. Nella misurazione della povertà vengono usati tre principali indicatori: l'incidenza della povertà (o tasso di povertà, in inglese *poverty rate* o *head-count index*), l'intensità della povertà (in inglese *poverty gap*), e la severità (in inglese *severity*, detta anche *squared poverty gap*, in quanto viene calcolata accordando maggior peso alle disuguaglianze all'interno della povertà).[27]

Golan *et al.* (2014) calcolano come sia cambiata la povertà nelle aree rurali tra il 2007 e il 2009, ovvero nei primi due anni dall'introduzione formale del programma del *Dibao* nelle campagne cinesi. Vengono prese in considerazione diverse linee di povertà, tra cui la linea di povertà ufficiale cinese del 2011, adattata al 2007, 2008 e 2009 in base all'IPC.[28] Vengono inoltre utilizzate le linee di povertà più diffuse di 1,25$ al giorno (molto simile a

[27] L'incidenza della povertà è la percentuale di poveri sul totale della popolazione e indica la quota di popolazione il cui reddito (o consumo) è inferiore alla linea della povertà. L'intensità della povertà mostra la distanza, in media, tra le famiglie povere e la linea della povertà. Sta anche ad indicare l'esatto livello del trasferimento che permetterebbe alla popolazione di evadere dalla condizione di povertà. La severità è la media dei singoli *poverty gap* degli individui al quadrato. In questo modo si dà maggior peso alle situazione in cui i redditi scendono maggiormente al di sotto della linea di povertà.

[28] Viene utilizzata la linea di povertà ufficiale cinese del 2011 (invece che quelle contemporanee) perché è riconosciuto che la linea di povertà utilizzata dalla Cina fino al 2011 era estremamente bassa. Si veda World Bank (2009).

quella ufficiale cinese di circa 1,3$) e di 2$ al giorno, e delle linee di povertà relative, pari al 50% e 60% del reddito medio.

Come si osserva dalla **Tabella 3.6**, prendendo in considerazione sia la linea di povertà ufficiale che quelle proposte dalla World Bank (2009), l'incidenza della povertà diminuisce sensibilmente. Se invece si prendono in considerazione le linee di povertà relative, vediamo come l'incidenza della povertà cresca, segno dell'aumento delle disuguaglianze, in quanto l'incremento dei redditi dei più poveri è stato più lento rispetto all'aumento medio dei redditi della popolazione cinese (e quindi del resto della popolazione). Per quanto riguarda l'intensità della povertà, essa diminuisce nel corso del tempo, specialmente tra il 2007 e il 2008, segno di un miglioramento delle condizioni di vita della popolazione povera nelle campagne cinesi.

Tabella 3.6 – Linee di povertà, incidenza della povertà e *poverty gap* nelle aree rurali (2007-2009)

	2007	**2008**	**2009**
Linee di povertà assolute *(RMB al mese)*			
LP ufficiale	1976	2105	2098
LP 1,25$ al giorno	1995	2125	2118
LP 2,00$ al giorno	3191	3398	3388
Linee di povertà relative *(RMB al mese)*			
0,5 reddito medio	1808	2072	2245
0,6 reddito medio	2170	2487	2694
Incidenza della povertà *(%)*			
LP ufficiale	14,77	12,52	11,23
LP 1,25$ al giorno	15,01	12,83	11,4
LP 2,00$ al giorno	40,91	36,64	32,57
0,5 reddito medio	11,84	12,12	13,29
0,6 reddito medio	18,46	19,34	20,35
Intensità della povertà *(mille miliardi di RMB)*			
LP ufficiale	60,506	58,504	55,633
LP 1,25$ al giorno	62,448	60,245	57,159
LP 2,00$ al giorno	294,15	274,918	242,316

Fonte: Golan *et al.* (2014)

Per vedere se il *Dibao* è efficace nel contrastare la povertà, Golan *et al.* (2014) calcolano l'incidenza della povertà e il *poverty gap* prima e dopo il trasferimento.

Utilizzando diverse linee di povertà si osserva come l'incidenza della povertà diminuisca sempre in seguito al trasferimento. Tuttavia questa diminuzione è minima (inferiore allo 0,5%), e l'impatto sulla riduzione della povertà è quasi ininfluente. Per quanto riguarda l'intensità della povertà, in seguito all'erogazione del trasferimento si assiste ad una riduzione del *poverty gap*, ma anche in questo caso la differenza è minima, soprattutto se paragonata alle spese totali per il programma del *Dibao*. Nel 2007 la spesa totale per il *Dibao* nelle aree rurali era pari a circa il 18% del *poverty gap*, ed è in seguito salita al 64% nel 2009. L'impatto sulla riduzione dell'intensità della povertà è invece diminuito: nel 2007 ogni unità di RMB speso dal governo contribuiva alla riduzione di 0,13 RMB del *poverty gap*, mentre nel 2009 tale proporzione è scesa a 0,1 RMB, come riportato in **Tabella 3.7**.

Tabella 3.7 – Riduzione dell'intensità della povertà nelle aree rurali e spese per il programma (2007-2009)

	2007	**2008**	**2009**
Intensità della povertà			
Redditi pro capite dopo il trasferimento *(milioni di RMB)*	60506	58504	55633
Redditi pro capite prima del trasferimento *(milioni di RMB)*	61923	60222	59272
differenza (%)	2,34%	2,94%	6,54%
Spese per il programma			
Spese totali *(milioni di RMB)*	10910	22873	36300
in % del reddito prima del trasferimento	17,6%	38,0%	61,2%
Riduzione media nel *poverty gap* per ogni RMB di spesa	0,13	0,04	0,06

Fonte: Golan *et al.* (2014)

Golan *et al.* (2014) effettuano diverse simulazioni di politiche di miglioramento per il *Dibao*, osservando le differenze nell'impatto sulla povertà in caso di un'estensione del programma sia in seguito all'aumento della platea dei beneficiari (mantenendo inalterato il trasferimento), sia in caso di un aumento del trasferimento. Il primo metodo sarebbe più efficace in caso di problemi di copertura, mentre il secondo potrebbe avere un impatto positivo sulla riduzione della povertà in presenza di limitati errori di inclusione ed esclusione e di un livello inadeguato del trasferimento. Dalla valutazione dei precedenti

due parametri abbiamo osservato come il problema principale del *Dibao* sia proprio la questione del targeting e della copertura, mentre il trasferimento è mediamente adeguato.

Per simulare l'aumento della copertura viene calcolato l'incremento degli investimenti necessario per garantire l'attuale livello del trasferimento a tutta la popolazione eleggibile. Il risultato ottenuto è che le spese governative andrebbero incrementate di 2,5 volte. Questo dato è poi utilizzato nella seconda simulazione, e viene calcolato l'impatto sulla riduzione della povertà incrementando il livello del trasferimento per tutti gli attuali beneficiari di 2,5 volte.

Se venisse erogato il trasferimento esclusivamente a tutta la popolazione che nel 2009 aveva redditi al di sotto della linea di povertà (ovvero zero errori di esclusione e inclusione), si avrebbe una riduzione dell'incidenza della povertà superiore al 5% e una riduzione del *poverty gap* di circa il 24%, mentre la severità della povertà verrebbe ridotta di circa il 18%. Anche in presenza di alcuni errori di inclusione ed esclusione (quindi di un targeting non perfetto) si avrebbe una riduzione dell'incidenza della povertà superiore al 3%, così come per il *poverty gap*, mentre la severità della povertà verrebbe ridotta solamente di poco più dell'1%. Se invece il programma venisse esteso aumentando il livello del trasferimento l'incidenza e l'intensità della povertà si ridurrebbero al massimo del 3%, ma al di là del dato statistico si lascerebbe una larga fetta di popolazione in povertà.

Come abbiamo osservato più volte la linea di assistenza varia marcatamente tra le province, e anche il livello del trasferimento erogato dipende in molti casi dalle capacità finanziarie dei diversi livelli di governo locale. Individui con redditi al di sopra della linea di povertà (nazionale) possono infatti essere inclusi nel *Dibao* nelle regioni più ricche, mentre alcuni individui al di sotto della linea di povertà sono esclusi dal programma nelle province povere (perché i loro redditi sono al di sotto della linea di assistenza definita localmente). Per questo motivo diversi studiosi, in particolare World Bank (2009), hanno proposto l'utilizzo di una linea di assistenza e un livello del trasferimento uniformi in tutto in territorio nazionale.

Golan *et al.* (2014) anche in questo caso simulano l'effetto di riduzione della povertà. Con un livello uniforme del trasferimento si avrebbe un impatto trascurabile sull'incidenza della povertà (circa lo 0,5% in meno) e addirittura un peggioramento del *poverty gap*. L'utilizzo di una linea di assistenza uniforme comporterebbe invece un impatto maggiore

sulla povertà, dato che implicherebbe un aumento del numero dei beneficiari nelle regioni più povere, dove il numero di individui in povertà è maggiore, e una riduzione dei beneficiari nelle regioni più ricche. Tuttavia viene anche evidenziato come l'impatto del *Dibao* sulla riduzione della povertà sia limitato principalmente dagli errori di targeting, e quindi se venisse adottato un meccanismo di targeting perfetto, l'utilizzo di un livello del trasferimento e di una linea di assistenza uniforme non avrebbero un effetto maggiore rispetto alla conformazione attuale.

Anche per quanto riguarda le aree urbane, diversi studi hanno evidenziato come il *Dibao* abbia avuto un impatto sulla riduzione della povertà, ma tale riduzione sia stata limitata e abbia riguardato solamente i beneficiari e non la popolazione urbana nel suo insieme. Inoltre il *Dibao* ha avuto un impatto maggiore sulla riduzione dell'intensità e della severità della povertà, piuttosto che sull'incidenza della povertà. Va sottolineato infine come l'impatto sia stato maggiore utilizzando una linea della povertà più bassa.

In particolare Chen *et al.* (2006) calcolano che per i partecipanti si è ridotta l'incidenza della povertà del 20%, il *poverty gap* del 29% e la severità del 37%, mentre per le famiglie urbane nel complesso rispettivamente del 6%, 10% e 14%. Du e Park (2007) mostrano come il *Dibao* abbia avuto un impatto positivo sulla riduzione della povertà, e come tale impatto sia migliorato nel corso degli anni. A seconda delle linee di povertà usate il *Dibao* ha ridotto l'incidenza della povertà di 3-15% nel 2001 e di 2-32% nel 2005.[29]

Gustafsson e Deng (2011) sottolineano come nel 2002 il *Dibao* abbia ridotto l'incidenza della povertà del 16% tra i partecipanti, e del 5% su tutta la popolazione, utilizzando come linea di povertà quella proposta da Khan (2004), di 2534 RMB per persona all'anno, basata sui requisiti minimi di apporto alimentare. Il *poverty gap* si è ridotto invece rispettivamente del 29% e del 12%, e la severità del 38% e del 20%.[30]

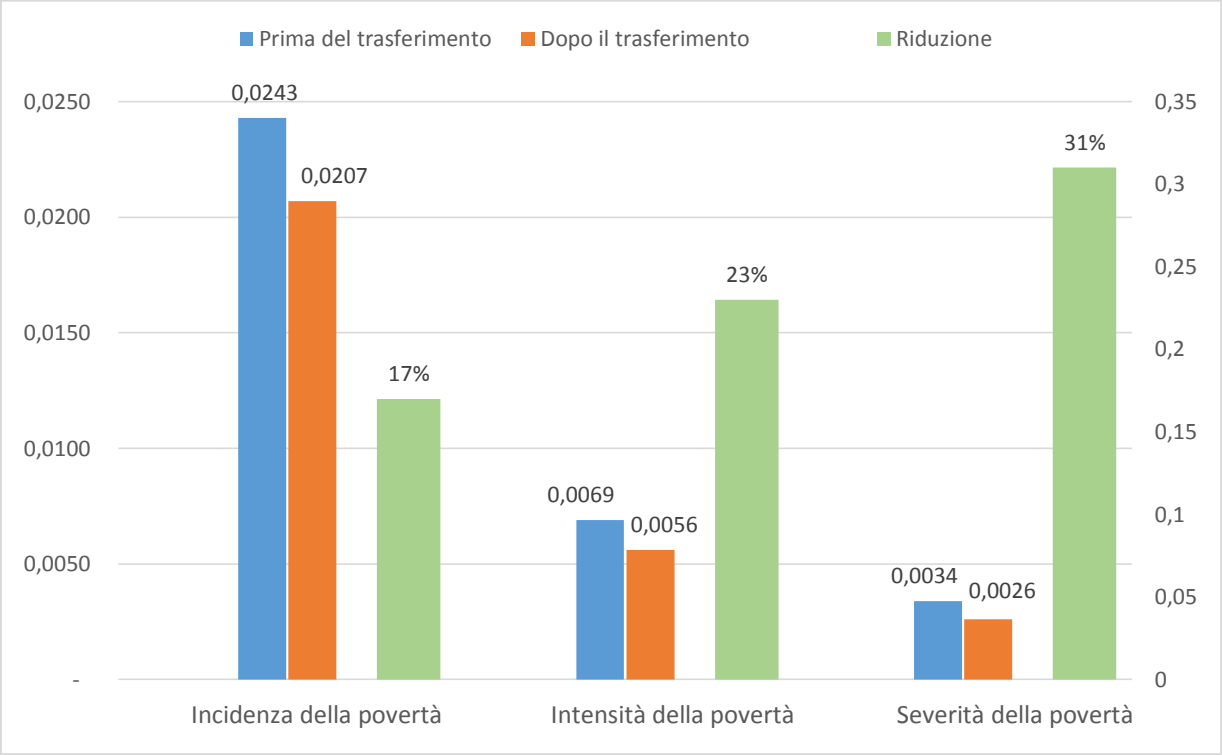
Se si utilizza invece una linea di povertà più bassa (1774 RMB a persona), la riduzione della povertà è stata del 36% (incidenza) 40% (intensità) e 49% (severità) per i beneficiari

[29] Il 2% nella riduzione è stato ottenuto con una linea di povertà relativa. Il fatto che sia diminuito l'impatto sulla povertà indica come in realtà si sia venuta a creare una maggiore distanza dal reddito medio, ovvero di come sia aumentata la disuguaglianza.

[30] La riduzione della povertà viene calcolata come la differenza tra il valore ottenuto prima e dopo l'erogazione del sussidio, diviso per il valore prima del trasferimento.

del *Dibao*, mentre per la popolazione urbana nel complesso è stata rispettivamente del 17%, 23% e 31%, come si osserva dalla **Figura 3.14.**

Figura 3.14 – Povertà prima e dopo il trasferimento sulla popolazione urbana nel complesso (2002)



Fonte: Gustaffson e Deng (2011)[31]

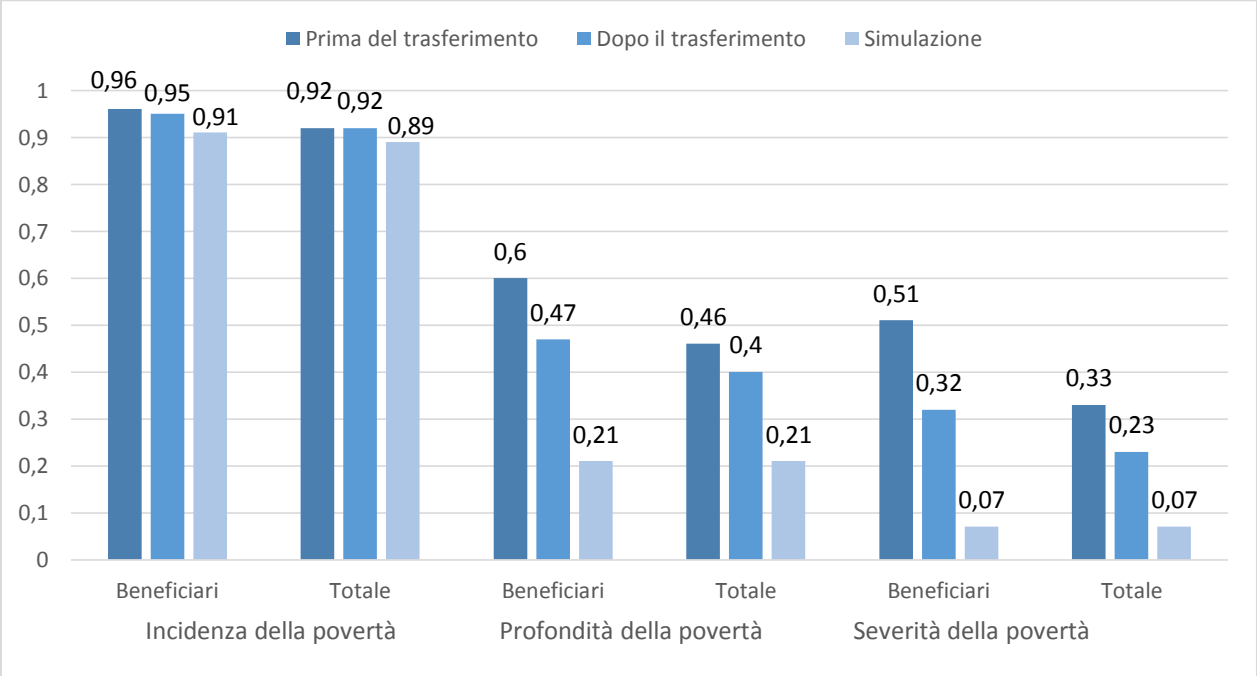
Gao *et al.* (2009) si concentrano non sulla popolazione urbana nel complesso ma solamente sulla popolazione bisognosa, eleggibile secondo i parametri del *Dibao* (a prescindere dal loro status di partecipazione). L'incidenza della povertà viene calcolata per i beneficiari come la percentuale di individui poveri (secondo la linea di povertà presa in considerazione) beneficiari del programma, sul totale della popolazione eleggibile in base ai parametri del *Dibao*. Per i non beneficiari allo stesso modo l'incidenza della povertà rappresenta la percentuale di poveri non beneficiari del programma sul totale della popolazione eleggibile. Per questo motivo non rappresenta la vera e propria "incidenza della povertà" sul totale della popolazione, ma è estremamente utile per analizzare l'efficacia del *Dibao* nel ridurre la povertà.[32]

[31] La linea di povertà utilizzata è di 1774 RMB annui per persona.
[32] Anche l'intensità della povertà e la severità della povertà non sono calcolati in RMB, bensì attraverso gli indici elaborati da Foster–Greer–Thorbecke. Per approfondimenti si veda Foster *et al.* (1984).

La linea di povertà principale utilizzata è quella proposta da Khan (2004). Vengono inoltre utilizzate altre linee di povertà (di cui una più bassa, 1774 RMB, e una più alta, la metà del reddito medio, 3485 RMB). Per ogni linea viene calcolata l'incidenza della povertà, il *poverty gap* e la severità della povertà. Successivamente viene analizzato l'impatto del *Dibao* sulla riduzione della povertà.

Usando come linea di povertà quella principale, il risultato maggiore si ha sulla riduzione della severità della povertà (37%), seguita dalla riduzione del *poverty gap* (22%) per la popolazione povera partecipante al programma. Minimo invece è l'impatto sull'incidenza della povertà (solo 1%). È inoltre trascurabile l'impatto sulla popolazione povera nel suo complesso. In seguito ad una simulazione in cui viene ipotizzato un livello di copertura perfetto (nessun errore di esclusione e inclusione) e/o un pieno ammontare del trasferimento cui hanno diritto i beneficiari, questa riduzione sarebbe per la popolazione povera nel complesso e per la popolazione attualmente beneficiaria rispettivamente del 3-5% (incidenza della povertà), 54-65% (*poverty gap*) e 79-86% (severità della povertà), come riportato in **Figura 3.15**.

Figura 3.15 – Povertà prima e dopo il trasferimento e con simulazione (aree urbane 2002)



Fonte: Gao *et al.* (2009)[33]

[33] La linea di povertà utilizzata è quella proposta da Khan (2004), 2534 RMB annui a persona.

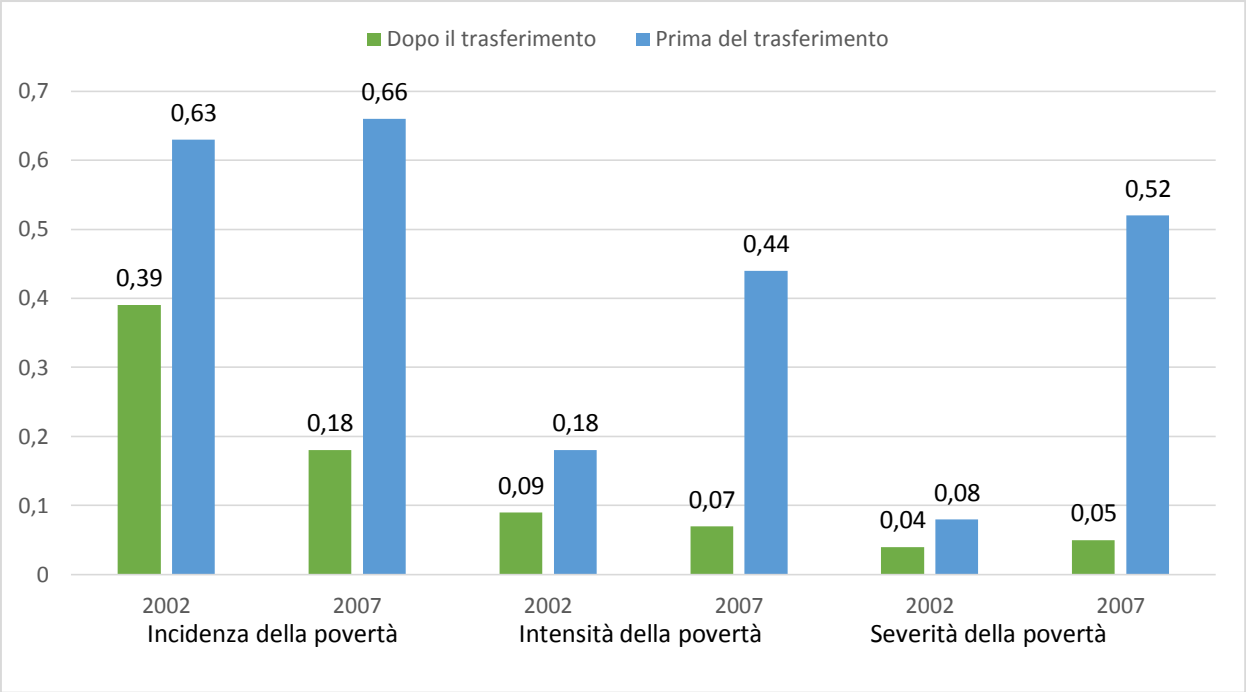
Adottando una linea di povertà più bassa (1774 RMB) l'effetto di contrasto alla povertà del *Dibao* è maggiore, con un 15% di riduzione dell'incidenza della povertà, fino ad un 63% con una copertura completa e un pieno ammontare del trasferimento. Per il *poverty gap* l'impatto è leggermente inferiore, con una riduzione del 35% (53% in presenza di una copertura completa). La severità diminuisce invece dell'87% in condizioni normali, e addirittura del 98% in caso di piena copertura. Tuttavia se confrontati con la linea di povertà relativa, i dati sono ancora bassi, e sottolineano i limiti del programma nel sostenere la popolazione povera e aiutarla ad evadere dalla condizione di povertà e di isolamento socio-economico in cui si trova. Anche in una simulazione di copertura completa la riduzione del *poverty gap* non supererebbe il 32% per tutta la popolazione bisognosa, mentre l'incidenza della povertà diminuirebbe solamente del 4%.

Gao *et al.* (2013) effettuano invece un confronto tra l'efficacia nel contrastare la povertà da parte del *Dibao* nel 2002 e nel 2007, utilizzando come linee di povertà quelle proposte dalla World Bank (1,25$ e 2$ al giorno per persona). La presenza di errori di inclusione e di esclusione non permette di effettuare una stima perfetta dell'efficacia nel contrasto alla povertà. Per risolvere tale problema, dopo aver diviso la popolazione in base alla possibilità di essere eleggibile per il programma (attraverso il *propensity score matching*), viene comparata l'incidenza della povertà, il *poverty gap* e la severità della povertà tra beneficiari e non beneficiari che presentano le somiglianze maggiori. Un'ulteriore analisi viene effettuata sulla possibilità che questi individui perdano il trasferimento, per evidenziare in che proporzione il *Dibao* abbia un effetto sulla riduzione della povertà. Anche in questo caso, così come per Gao *et al.* (2009), il calcolo dell'incidenza, dell'intensità e della severità della povertà è stato effettuato concentrandosi sulla popolazione eleggibile piuttosto che sulla popolazione urbana nel suo complesso.

Come si evince dalla **Figura 3.16**, il *Dibao* nel 2007 ha avuto un effetto nettamente maggiore sulla riduzione dell'incidenza della povertà (28%, rispetto al 16% del 2002). Anche in termini di *poverty gap* e severità della povertà la riduzione è stata maggiore nel 2007 (rispettivamente 16% e 25%, contro il 3% e 1% del 2002). Ciò è dovuto probabilmente all'erogazione di un trasferimento più adeguato nel 2007, che ha permesso alla popolazione beneficiaria di raggiungere un migliore standard di vita. Inoltre un dato che appare evidente è come il *Dibao* sia diventato ancora più importante rispetto al passato

nel combattere la povertà, soprattutto per quanto riguarda l'intensità e la severità, dal momento che, senza di esso, nel 2007 questi valori sarebbero estremamente alti.

Figura 3.16 – Povertà dei beneficiari prima e dopo il trasferimento sul totale della popolazione eleggibile tra il 2002 e il 2007



Fonte: Gao *et al.* (2013)[34]

Utilizzando una linea di povertà più alta (2$ al giorno), l'effetto nel 2002 è simile a quello osservato da Gao *et al.* (2009), ovvero si osserva una riduzione maggiore dell'intensità e severità rispetto all'incidenza della povertà. Confrontando i dati con quelli del 2007 si osserva come anche in questo caso nel secondo periodo l'impatto sulla riduzione della povertà sia stato maggiore.

Possiamo quindi affermare che l'efficacia nel contrasto alla povertà presenta due aspetti contrapposti. Da un lato si osserva come il *Dibao* abbia un impatto positivo nel diminuire, sebbene non in maniera così marcata, l'incidenza della povertà e, in modo più evidente, l'intensità e la severità della povertà per la popolazione povera beneficiaria del programma. Si osserva anche come tale impatto nel corso degli anni sia diventato non solo maggiore, ma anche di importanza critica per la popolazione povera, che ha visto aumentare il divario

[34] Linea di povertà utilizzata di 1,25$ al giorno per persona (1469 RMB nel 2002 e 1674 nel 2007).

con il resto della popolazione. Tuttavia dall'altro lato è da sottolineare come l'efficacia nel combattere la povertà venga ampiamente ristretta dall'inefficienza nella copertura e dalla parziale inadeguatezza del trasferimento. Come risultato la povertà rimane un serio problema per la popolazione destinataria del *Dibao*, in particolare se viene usata una linea di povertà che rispecchia i requisiti minimi di apporto alimentare o una linea di povertà relativa.

3.4.5 *Sostenibilità: problemi di finanziamento, disincentivo al lavoro e trappola di dipendenza*

Un programma di reddito minimo garantito come il *Dibao* deve essere sostenibile dal punto di vista finanziario, politico e sociale, per evitare interruzioni e di conseguenza compromettere la credibilità del programma e aumentare i costi dell'amministrazione. Bisogna quindi analizzare i costi del *Dibao* e la capacità degli organi competenti di portare avanti il programma. Un altro elemento da tenere in considerazione è il possibile effetto di disincentivo al lavoro caratteristico di un programma come il reddito minimo, che può creare situazioni di trappola della dipendenza o trappola della povertà ed essere quindi da un lato poco accettato dalla società, e dall'altro può costituire un serio problema per la popolazione bisognosa, escludendola socialmente.

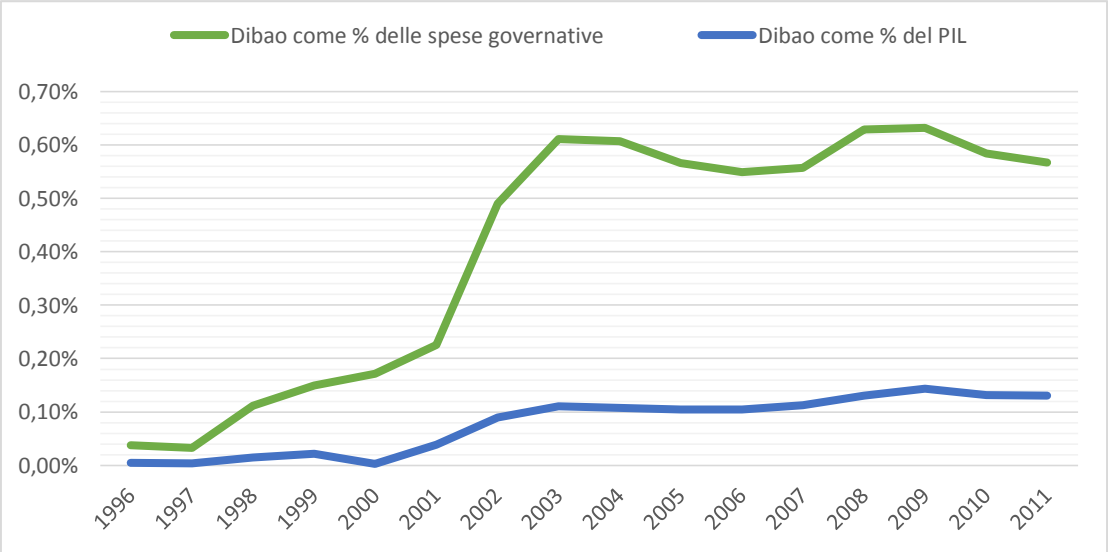
Per quanto riguarda la sostenibilità del programma dal punto di vista finanziario, abbiamo visto come la responsabilità del finanziamento venga delegata dal governo centrale ai vari livelli di governo locali. Tuttavia in mancanza di una chiara divisione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo (provinciale, a livello di contea e di città), la maggior parte dei costi del programma vengono sostenuti dai livelli più bassi, spesso incapaci di reggere il peso economico del *Dibao* a causa della scarsità di risorse finanziarie a disposizione.

La conseguenza più grave è che i costi per il programma, estremamente gravosi per i governi locali, non permettono una fedele e affidabile implementazione della linea di assistenza e dei criteri di eleggibilità. In molte località il programma è spesso sotto finanziato, e come risultato un programma "di diritto" è in realtà un programma in cui l'eleggibilità viene razionata, così come il sussidio offerto. World Bank (2011), sottolinea

come a livello provinciale il governo dedichi in media solo una minima parte delle spese totali al programma del *Dibao*, circa lo 0,3% (in alcuni casi ancora meno, come nel Guangdong con lo 0,24%, pari a meno dello 0,05% del PIL provinciale). Nei livelli più bassi di governo locale la spesa per il *Dibao* è leggermente maggiore, ma ricopre sempre una percentuale minima delle spese totali (superiore all'1,5% solo in 1 caso su 10). Sebbene non sia possibile indicare una percentuale corretta di spesa, in quanto bisogna considerare diverse problematiche a livello locale tra cui la disponibilità di risorse e le caratteristiche socio-economiche, quella attuale è sicuramente troppo bassa per il principale programma di assistenza sociale in Cina.

La responsabilità nel finanziamento andrebbe quindi ridisegnata, affidando maggiori responsabilità ai governi provinciali (specialmente per quanto riguarda le province più ricche) e a livello nazionale. Su questo aspetto Zhou (2012) presenta un dato interessante, che pone alcuni dubbi sull'attuale priorità concessa al *Dibao* dal governo centrale ma lascia anche ampi spazi per il miglioramento. Sebbene le spese totali per il *Dibao* (nonché le spese medie pro capite) siano cresciute nel corso degli anni, esse non hanno mai superato lo 0,7% delle spese totali del governo centrale, e lo 0,14% del PIL (raggiunto nel 2009), come osservabile in **Figura 3.17**. Un aumento del livello delle spese da parte di Pechino potrebbe aiutare i governi locali a stabilire una linea di assistenza adeguata, a consegnare il servizio alla popolazione eleggibile e ad erogare il sussidio nella sua interezza.

Figura 3.17 – Spesa per il *Dibao* in percentuale alle spese totali del governo centrale e al PIL



Fonte: Zhou (2012)

Per valutare il programma dal punto di vista del disincentivo al lavoro bisogna invece prendere in considerazione diversi elementi, tra cui il livello del trasferimento (in rapporto ai salari minimi e ai salari medi) e l'aliquota marginale (la *marginal tax rate*), che dipende dal tasso di sostituzione del trasferimento (*benefit withdrawal rate*, ovvero di quanto diminuisce il sussidio ricevuto per ogni unità di reddito prima del trasferimento).

La letteratura sul reddito minimo garantito suggerisce che il *benefit withdrawal rate* dovrebbe essere ovviamente positivo, ma minore di uno (intorno a 0,5), altrimenti comporterebbe un'aliquota marginale troppo elevata e avrebbe un effetto di disincentivo all'ottenimento di nuovi redditi. Al contrario il *Dibao*, che mira a coprire attraverso il sussidio la distanza con la linea di assistenza, implica in teoria che ad aumenti di redditi corrispondano uguali diminuzioni di trasferimento (quindi il tasso di sostituzione sarebbe pari a 1, valore troppo elevato). In questo modo non ci sarebbe nessun incentivo a lavorare, dal momento che ogni unità di reddito aggiuntiva comporterebbe una diminuzione del trasferimento della stessa quantità, per cui il livello di ricchezza posseduta sarebbe il medesimo, e si verrebbe a creare il fenomeno della trappola della povertà (o trappola della disoccupazione).

Tuttavia non è detto che un programma funzioni come è disegnato. In effetti in molte località gli amministratori possono "correggere" l'aliquota marginale per evitare il rischio di un effetto disincentivo, ad esempio ritardando la cessazione dell'erogazione del trasferimento per gli individui che cambiano il proprio status occupazionale. Un altro fattore che influisce sul tasso di sostituzione del trasferimento è l'attribuzione di redditi "assunti" (detti *imputed incomes*) anche in assenza di redditi reali, derivabili dal fatto che nel nucleo familiare sono presenti individui in grado di lavorare (e che quindi potrebbero essere impegnati in lavori informali). Tale attribuzione ridurrebbe il disincentivo al lavoro, in quanto anche in assenza di redditi da lavoro verrebbero calcolati dei redditi assunti, quindi gli individui sarebbero maggiormente incentivati a cercare un'occupazione attiva per migliorare la condizione economica.

Un altro elemento che concorre nella riduzione del tasso di sostituzione, è che in numerosi casi l'ammontare del sussidio erogato non dipende realmente dai redditi familiari pro capite, ma da altri fattori, come la disponibilità di risorse dei governi locali o il possesso di alcune caratteristiche facilmente osservabili (come l'abitazione, i veicoli e altri beni

durevoli). Anche il fatto che i criteri di eleggibilità si stiano facendo più stringenti per gli individui in grado di lavorare diminuisce il rischio di trappola della disoccupazione, in quanto anche con una situazione economica al di sotto della soglia di assistenza non è detto che i soggetti vengano inclusi nel programma.

In pratica il *benefit withdrawal rate* è estremamente più basso di 1, ed è quindi improbabile che abbia un serio effetto di disincentivo sul lavoro. Il lato negativo di un tasso di sostituzione del trasferimento estremamente basso è che pone dei seri dubbi sull'adeguato funzionamento del programma. Un *benefit withdrawal rate* basso compromette l'efficienza del programma nel fornire un reddito minimo alla popolazione povera, in quanto anche riduzioni dei redditi della popolazione bisognosa comportano raramente incrementi nel livello del trasferimento, e riduce la capacità di adattamento ai cambiamenti, e di contrasto della povertà transitoria.

Per quanto riguarda il livello del trasferimento, un sussidio elevato (pari ad esempio al salario minimo legale o addirittura superiore), avrebbe un elevato effetto di disincentivo, per cui un programma di reddito minimo deve prevedere un livello del trasferimento inferiore, e la possibilità di maggiorazioni per gli individui non in grado di lavorare, come le persone anziane o i disabili. Come sottolineato da Peng e Ding (2012), il livello del trasferimento è estremamente inferiore ai salari medi e anche al salario minimo legale nella quasi totalità delle località, perciò il grado di disincentivo dovuto all'ammontare del sussidio è praticamente inesistente.

Se da un punto di vista teorico non ci sono apparentemente dei validi motivi per "dipendere dall'assistenza", tuttavia un effetto di "trappola di dipendenza" viene comunque a generarsi per due motivi principali. Innanzitutto dal momento che il trasferimento si limita a coprire la distanza con la linea di assistenza, e la linea di assistenza è spesso troppo bassa, le famiglie povere ottengono un sussidio estremamente esiguo e non riescono ad evadere dalla condizione di povertà e dipendenza, in quanto non hanno altri mezzi a disposizione per migliorare la propria condizione.

Un altro motivo per cui gli individui rimangono dipendenti dall'assistenza è perché si tratta di una scelta volontaria. Sebbene abbiamo visto che il *benefit withdrawal rate* è inferiore a 1, e quindi il rischio di disincentivo al lavoro è ridotto, se si prendono in considerazione tutti gli altri vantaggi ottenuti dai beneficiari (ad esempio la partecipazione

ai programmi di assistenza sociale collegati al *Dibao*, come l'assistenza medica e l'assistenza abitativa), la *marginal tax rate* ne risulta aumentata, in quanto perdendo eleggibilità per il *Dibao* gli individui perderebbero una serie non indifferente di benefici.

Appare dunque chiaro come disegnare un programma di reddito minimo garantito che sia sostenibile dal punto di vista sociale e da quello del disincentivo al lavoro comporti numerose sfide. Anche misure positive dal punto di vista dell'assistenza sociale, come un livello del trasferimento elevato per le famiglie bisognose (o come nel caso del *Dibao* una serie di servizi collegati), possono essere negative dal punto di vista del disincentivo alla ricerca di un'occupazione attiva. Assumono perciò fondamentale importanza le misure di inserimento degli individui in grado di lavorare nel mercato del lavoro.

Nelle prime fasi di sviluppo del programma, il *Dibao* non prevedeva particolari misure a tutela dei lavoratori, come ad esempio l'inserimento nel mercato del lavoro, in quanto tali compiti erano affidati ad altri programmi specifici destinati ai disoccupati registrati e ai *xiagang*. Con la crescente importanza del *Dibao*, e l'incapacità da parte di milioni di persone di ottenere una nuova occupazione, il governo ha introdotto una serie di misure per promuovere l'occupazione attiva, come attività di formazione dei lavoratori e incentivi finanziari alla ricerca di una nuova occupazione. Wang (2007) sottolinea come il governo dovrebbe non soltanto istituire tali programmi, ma anche e soprattutto promuovere lo sviluppo del mercato del lavoro per creare maggiore occupazione e migliorare i servizi collegati con il lavoro.

Tuttavia la creazione di occupazione non è ancora una priorità nelle politiche del governo cinese, e i programmi di reimpiego e formazione sono stati messi in pratica raramente, e solamente in pochi casi hanno comportato l'ingresso degli individui nel mercato del lavoro. Nella maggior parte delle località le misure prevedono solamente requisiti per l'eleggibilità più rigidi per le persone in grado di lavorare, e l'assegnazione di lavori di volontariato "obbligatori" (pena l'esclusione dal programma), attuati soprattutto per monitorare l'attività lavorativa nascosta dei beneficiari, piuttosto che per eliminare la dipendenza e migliorare le condizioni della popolazione.

3.5 Conclusioni

In conclusione possiamo affermare che il programma, sebbene sia cresciuto e evoluto nel corso degli anni, modificandosi in base alle priorità del governo centrale e alla situazione socio-economica cinese, presenta ancora diversi difetti. Il programma è scarsamente efficiente, in quanto gran parte della popolazione povera è esclusa dal programma mentre un gran numero di famiglie non eleggibili sono beneficiarie del sussidio. Il trasferimento del *Dibao* è mediamente adeguato, anche se il rapporto con gli standard medi di vita sta diminuendo. Tuttavia non sempre il sussidio cui i beneficiari hanno diritto viene erogato nella sua interezza, spesso a causa delle ristrettezze economiche dei governi locali, responsabili dell'amministrazione del programma. Ne risulta che l'efficacia nel contrasto alla povertà, obiettivo primario di un programma come il reddito minimo, ne esca ridimensionata, sebbene l'impatto sia positivo sia nella riduzione dell'incidenza della povertà che nella diminuzione del *poverty gap* e della severità della povertà. Il programma presenta inoltre diversi problemi di sostenibilità finanziaria, specialmente per quanto riguarda le difficoltà dei diversi livelli di governo locale nella consegna del servizio, mentre non si riscontrano particolari problematiche riguardanti il disincentivo al lavoro.

È quindi evidente come vadano migliorati diversi aspetti del programma, in modo da ottimizzare l'allocazione delle risorse e aumentare l'efficacia nel contrastare la povertà. Innanzitutto la priorità è elaborare un targeting più efficiente, puntando ad estendere la platea dei beneficiari e a fornire una copertura completa della popolazione eleggibile (limitando inoltre gli errori di inclusione). Per fare ciò sarebbe opportuno modificare la soglia di assistenza e i criteri di eleggibilità. Da un lato è necessario porre maggiore attenzione ai bisogni della popolazione nel calcolo della linea del *Dibao,* e dall'altro una soluzione potrebbe essere conteggiare una serie di caratteristiche osservabili all'interno del calcolo dei redditi (e non escludere a priori i richiedenti).

In secondo luogo bisogna valutare in maniera più dettagliata il divario tra l'ammontare del sussidio ricevuto e il trasferimento cui avrebbero diritto i beneficiari, cercando di eliminare tale gap. Inoltre sarebbe utile concentrare maggiore attenzione a determinate caratteristiche demografiche della popolazione povera (livello di educazione, stato di salute e status occupazionale, condizioni di vita), in particolare per quanto riguarda determinate

regioni in difficili condizioni economiche. Una volta eliminate tali mancanze, si potrebbe prendere in considerazione un aumento del livello del trasferimento per tutta la popolazione eleggibile (sempre valutando il possibile disincentivo all'occupazione attiva).

Tuttavia la politica perseguita dai diversi livelli di governo sembra orientata nella direzione opposta. L'aumento degli investimenti governativi tra il 2009 e il 2013 ha comportato un notevole aumento del livello del trasferimento (pressoché raddoppiato, sia nelle aree urbane che nelle aree rurali), mentre i beneficiari sono cresciuti solamente del 13% nelle aree rurali e sono addirittura diminuiti nelle aree urbane. È quindi evidente come sia ancora molta la strada da fare per migliorare il programma del *Dibao* ed eliminare i vari difetti che lo caratterizzano. Uno dei primi passi è sicuramente l'aumento dei fondi destinati al programma a tutti livelli di governo, ma soprattutto una concentrazione degli sforzi sulle regioni più povere e una necessaria redistribuzione delle responsabilità nel finanziamento dai governi locali al governo centrale.

Conclusione

Nel 1978, quando lanciò il movimento di riforma e apertura all'Occidente alla base dell'enorme crescita economica cinese degli ultimi trent'anni, Deng Xiaoping non esitò a rinunciare alla visione socialista di epoca maoista, annunciando che "alcune regioni e alcune persone potrebbero arricchirsi prima, e ciò incentiverà le altre regioni a raggiungere lo stesso livello di prosperità". Sembra però che solamente la prima parte dell'affermazione del leader cinese abbia avuto un serio impatto sull'economia della RPC. La diretta conseguenza del periodo di riforme fu infatti che il problema della povertà, già estremamente diffuso su tutto il territorio nazionale, si aggravò, e si vennero a creare le condizioni per la nascita della disuguaglianza. La rapida crescita di alcune regioni specifiche non funzionò come una "locomotiva" per l'intera Cina, ma generò un divario socio-economico tra le diverse province e tra le aree urbane (maggiormente sviluppate) e le aree rurali.

In Cina la questione della disuguaglianza, che secondo l'economista francese T. Piketty (2013) si presenta come il principale problema della maggior parte delle economie mondiali, è rimasta fino ad oggi in secondo piano, e la RPC è riuscita a sopportare un rapido e intenso aumento del divario nella distribuzione della ricchezza (alla fine degli anni Duemila il coefficiente di Gini per la Cina ha superato lo 0,5, segno di profonda disuguaglianza).

Ciò è avvenuto poiché la questione della disuguaglianza in questi ultimi trent'anni è stata di secondaria importanza rispetto ad un problema più grave dal punto di vista socio-economico, la povertà. In un paese come la Cina, in cui le riforme economiche e la transizione ad un'economia di mercato hanno comportato l'impoverimento di milioni di persone, è stato in questi anni di fondamentale importanza garantire la sicurezza sociale e il benessere di tutti i cittadini. Solo una volta eliminata la povertà e garantito un minimo di sussistenza alla popolazione bisognosa, la disuguaglianza diventa il principale problema da affrontare, per risolvere il quale è necessario fornire maggiori opportunità ai cittadini svantaggiati e cercare di migliorare la loro condizione.

In quest'ottica il *Dibao*, un programma di reddito minimo garantito, è diventato uno dei principali strumenti nel contrasto alla povertà nelle campagne e nelle città cinesi. Nato

per colmare il vuoto creatosi all'interno del sistema di sicurezza sociale cinese durante il periodo delle riforme, ha svolto un ruolo importante nel consentire lo sviluppo economico, mantenendo la stabilità sociale e garantendo a milioni di disoccupati, lavoratori in aspettativa e alle loro famiglie un'indennità per soddisfare i bisogni minimi di vita.

Tuttavia se osserviamo con attenzione il fenomeno della povertà in Cina appare evidente come tale questione sia lontana dall'essere risolta. Nonostante il *Dibao* abbia contribuito alla riduzione dell'incidenza, dell'intensità e della severità della povertà, l'efficacia del programma si è infatti rivelata inferiore alle aspettative, in particolare per quanto riguarda le aree rurali. Sono ancora milioni le persone in difficoltà economica che ricevono assistenza tramite il programma del *Dibao* e non riescono a sollevarsi da una situazione di povertà cronica, e il numero totale di individui in povertà non accenna a diminuire (negli ultimi anni è addirittura aumentato di più di 130.000 persone). Inoltre lo sviluppo economico e l'incremento enorme del reddito pro capite hanno portato ad un aumento della distanza tra i redditi dei poveri e della classe media, aggravando non soltanto la situazione di povertà assoluta ma anche la disuguaglianza, la povertà relativa e il divario tra aree urbane e aree rurali.

Le motivazioni alla base di un persistente problema di povertà assoluta su tutto il territorio nazionale cinese possono essere molteplici. Innanzitutto, sebbene il programma del *Dibao* si sia evoluto nel corso degli anni (con una soglia di assistenza più che raddoppiata e un ammontare del sussidio incrementato del 400% nell'arco di dieci anni), esso presenta ancora un livello di assistenza estremamente basso, in particolare se rapportato ai crescenti standard di vita medi e ai salari medi dei lavoratori (specialmente in seguito all'introduzione del salario minimo legale). È da rilevare anche come la copertura del *Dibao* sia ancora limitata, in quanto una larghissima fetta della popolazione bisognosa viene esclusa dal programma per problemi di targeting e di finanziamento, o a causa di un'amministrazione non sempre chiara e trasparente.

Nonostante ciò vi è un altro motivo che rende il programma del *Dibao* insufficiente nel contrastare la povertà nelle città e nelle campagne cinesi: le cause alla base della povertà e le sue caratteristiche stanno mutando. Il *Dibao* si è sviluppato durante gli anni Novanta per porre un freno alla situazione di povertà dilagante nelle aree urbane cinesi, conseguenza dell'enorme ondata di privatizzazione che ha colpito le imprese di stato, e del processo di

transizione da un'economia pianificata ad un'economica di mercato. Le principali cause della povertà andavano ricercate in quel periodo nella disoccupazione, nei redditi bassi dei lavoratori, o nella condizione di disabilità in cui si trovavano migliaia di individui.

Per questo motivo il programma del *Dibao* era organizzato in modo da rispondere alle esigenze della popolazione bisognosa. L'assistenza sociale veniva vista come "compensativa", e la funzione principale del *Dibao* era quella di garantire ai "nuovi poveri" uno standard minimo di vita, permettendo al tempo stesso alle imprese di stato di effettuare la transizione senza complicazioni. Il programma prevedeva quindi un livello del trasferimento sufficiente a coprire la distanza tra i redditi bassi dei lavoratori (o il sussidio di disoccupazione) e una linea di assistenza stabilita in base alla situazione economica e agli standard di vita locale.

Ad oggi i recenti sviluppi socio-economici stanno trasformando le motivazioni alla base del problema della povertà in Cina, che risulta sempre più complesso e difficile da risolvere. Il passaggio da un'economia pianificata ad un'economia di mercato, transizione che nella RPC è giunta quasi al termine, ha comportato un cambiamento radicale nel mercato del lavoro, in quanto esso necessita ora di lavoratori specializzati e istruiti, in grado di inserirsi nei moderni meccanismi di produzione. La povertà è oggi quindi legata soprattutto alla mancanza di abilità lavorative che abbiano un valore di mercato, ad una scarsa educazione e alla mancanza di *capitale umano*. Tutti questi elementi non permettono agli individui di farsi strada nel mercato del lavoro, e la popolazione bisognosa non riesce pertanto ad uscire dalla condizione di povertà e di dipendenza dall'assistenza sociale in cui si trova. Si viene a creare un circolo vizioso, in cui una condizione di povertà è causa di una scarsa formazione di capitale umano, che influisce negativamente sulle opportunità dell'individuo, andando a peggiorare ulteriormente la situazione di povertà.

In Cina il *Dibao* è caratterizzato quindi da due problematiche raramente coesistenti: un livello di assistenza estremamente basso e una diffusa dipendenza dall'assistenza sociale. Sebbene l'ammontare del sussidio sia infatti esiguo, i beneficiari del *Dibao*, seppur incentivati alla ricerca di un'occupazione, non riescono a trovarla, a causa della scarsa abilità lavorativa posseduta. Anche un'espansione del programma dal punto di vista della copertura e del livello del sussidio diventerebbe insostenibile a causa della scarsa dotazione di capitale umano della popolazione bisognosa, in quanto un sempre crescente numero di

persone diventerebbe dipendente dall'assistenza, fino ad essere un peso insopportabile per il sistema di assistenza sociale.

Per tale motivo il *Dibao* non deve limitarsi a garantire il minimo vitale ai beneficiari, ma deve permettere a tali individui di sviluppare il proprio capitale umano, di rendersi autonomi, di integrarsi socialmente e inserirsi nei meccanismi di produzione della ricchezza, in modo da poter godere dei benefici dello sviluppo socio-economico. È quindi necessario attuare una riforma del sistema di sicurezza sociale, e in particolare dei programmi di assistenza sociale come il *Dibao*, introducendo l'idea di un'assistenza sociale "per lo sviluppo".

Nel passare da un'assistenza sociale di tipo "compensativo" ad una "per lo sviluppo", la Cina deve compiere una serie di passi importanti. Innanzitutto la leadership cinese deve coltivare l'idea dello *sviluppo* per espandere le funzioni dell'assistenza sociale, promuovendo la formazione di capitale umano e l'inclusione sociale. La Cina deve inoltre rafforzare le responsabilità governative per garantire l'erogazione del trasferimento del *Dibao* e la consegna del servizio, e accrescere il livello del sussidio. Deve inoltre essere rafforzato il meccanismo di condivisione delle responsabilità ai diversi livelli di governo. Il governo centrale deve aumentare il supporto finanziario e incoraggiare le attività delle autorità locali. Anche la linea di assistenza deve essere calcolata in maniera scientifica, rispecchiando le linee di povertà più utilizzate a livello internazionale. In particolare la povertà deve essere considerata non solo in termini assoluti e di bisogni minimi di sussistenza, bensì anche in termini relativi e di maggiore uguaglianza all'interno della società.

Il problema più grande però, come abbiamo osservato, resta la dipendenza dall'assistenza sociale, non causata dall'elevato ammontare del trasferimento ma da una incapacità da parte della popolazione bisognosa di inserirsi nel mercato del lavoro. Per risolvere tale problema la Cina deve imparare dalle esperienze internazionali e adattarle alla situazione nazionale. In numerosi paesi i sistemi di assistenza sociale sono stati riorganizzati a partire dagli anni Novanta, in modo da essere orientati maggiormente allo sviluppo del capitale umano della forza lavoro.

Alcuni modelli elaborati dai diversi paesi si basano sulla promozione della partecipazione dei beneficiari all'interno del mercato del lavoro, attraverso una serie di

attività di formazione e obblighi relativi all'occupazione. Altri prevedono dei trasferimenti in natura e la creazione di programmi di assistenza speciali, come l'assistenza medica, abitativa ed educativa. Infine alcuni modelli prevedono trasferimenti monetari a specifiche condizioni, come l'obbligo di provvedere all'istruzione dei propri figli, o l'erogazione del sussidio in caso di problemi di salute. Questi modelli non solo influiscono positivamente sulla riduzione della povertà, ma promuovono la formazione di capitale umano degli individui, permettendo uno sviluppo socio-economico di lungo termine per la popolazione bisognosa.

In Cina gli amministratori del programma hanno tentato, per risolvere il problema della dipendenza dall'assistenza, di trasformare il *Dibao* per adattarsi alle nuove necessità della popolazione. Già a partire dal 2004 sono state introdotte diverse misure per incoraggiare i lavoratori a entrare nel mercato del lavoro, ma tali sforzi si sono rivelati insufficienti, e la percentuale di beneficiari del programma che ha cambiato il proprio status occupazionale è sempre rimasta estremamente bassa. Per risolvere tale problema la Cina dovrebbe accordare maggiore importanza all'occupazione e di conseguenza allo sviluppo del mercato del lavoro, in modo da poter accogliere un crescente numero di individui nei meccanismi di produzione.

Alcuni programmi di assistenza sociale collegati al *Dibao* sono stati già introdotti in maniera sperimentale in Cina, ma sono rimasti limitati ad alcune province e il numero di beneficiari è estremamente ridotto. Tali programmi di assistenza sociale speciali andrebbero rafforzati, e la loro implementazione dovrebbe essere estesa non soltanto ai beneficiari del *Dibao*, ma a tutte le persone, anche con redditi più elevati, che non riescono a sostenere i costi della sanità o dell'istruzione per i propri figli.

Nonostante i numerosi tentativi, ad oggi le politiche di assistenza sociale in Cina continuano ad essere orientate all'idea di "compensazione", e non riescono a fornire alla popolazione bisognosa i mezzi per evadere dalla condizione di povertà ed esclusione sociale. Sono quindi ancora molti i passi da fare per elaborare un modello di *welfare* in grado di risolvere il problema della povertà, di contrastare le crescenti disuguaglianze e permettere a tutti i cittadini cinesi di godere dei benefici delle riforme e dello sviluppo socio-economico del paese.

BIBLIOGRAFIA

Ackerman, B. e Alstott, A. (1999), *The Stakeholder society*, Yale University Press, New Haven.

Asian Development Bank (2004), *Poverty profile of the People's Republic of China*, Manila.

Baldini, M. e Toso, S. (2009), *Diseguaglianza, povertà e politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.

Bavaro, V. (2014), Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, vol. 14, n. 2, pp. 169-188.

Boeri, T. e Perotti, R. (2002), *Meno pensioni, più welfare*, Il Mulino, Bologna.

Boeri, T. e Perotti, R. (2013), *Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito*, www.lavoce.info, 05/03/2013.

Bronzini, G. (2014), Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitori ed esperienze applicative, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, vol. 14, n. 1, pp. 1-32.

Chen, J., e Barrientos, A. (2006), *Extending social assistance in China: lessons from the Minimum Living Standard Scheme*, Chronic Poverty Research Centre Working Paper n. 67.

Chen, S. e Ravallion, M. (2007), China's (uneven) progress against poverty, *Journal of development economics*, vol. 82, n. 1, pp. 1-42.

Chen, S., Ravallion, M. e Wang, Y. (2006), *Di Bao: A guaranteed minimum income in China's cities?*, World Bank, Policy Research Working Paper n. 3805.

Chen, Z. 陈治东 (2011), The basic solution to perfecting the rural Minimum Living Standard Security Scheme (论农村低保制度完善的根本途径 Lun nongcun Dibao zhidu wanshan de genben tujing), *Forecasting (*预测 *Yuce)*, vol. 30, n. 3, pp. 70-75.

Cole, G.D.H. (1935), *Principles of economic planning*, Macmillan & Co., Londra

Collectif Fourier (1985), L'allocation universelle, *La revue nouvelle*, vol. 81, n. 4, pp. 345-351.

Comitato Permanente del Governo municipale di Guangzhou (2015), *Misure del Dibao nella Città di Guangzhou (*广州市最低生活保障办法 *Guangzhoushi zuidi shenghuo baozhang banfa)*, Governo municipale di Guangzhou.

Conning, J. e Kevane, M. (2001), *Community-based targeting mechanisms for social safety nets*, World Bank, Social Protection Discussion Paper Series n. 0102.

Consiglio degli Affari di Stato (1997), *Circolare sull'estensione del Dibao per i residenti urbani a tutta la nazione (*国务院关于在全国建立城市最低生活保障制度的通知 *Guowuyuan guanyu zai quanguo jianli chengshi zuidi shenghuo baozhang zhidu de tongzhi)*, Consiglio degli Affari di Stato.

Consiglio degli Affari di Stato (1999), *Regolamento del Dibao per i residenti urbani (*城市居民最低生活保障条例 *Chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang tiaoli)*, Consiglio degli Affari di Stato.

Consiglio degli Affari di Stato (2001), *Circolare per un ulteriore rafforzamento del sistema dello standard minimo di vita garantito per i residenti urbani (*关于进一步加强城市居民最低生活保障的通知 *Guanyu jinyibu jiaqiang chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang de tongzhi)*, Consiglio degli Affari di Stato.

Consiglio degli Affari di Stato (2007), *Circolare sull'istituzione dello schema di garanzia dello standard minimo di vita nelle aree rurali (*国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知 *Guowuyuan guanyu zai quanguo jianli nongcun zuidi shenghuo baozhang zhidu de tongzhi)*, Consiglio degli Affari di Stato.

Consiglio degli Affari di Stato (2012), *Suggerimenti per un ulteriore rafforzamento e miglioramento del funzionamento del Dibao (*国务院关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见 *Guowuyuan guanyu jinyibu jiaqiang he gaijin zuidi shenghuo baozhang gongzuo de yijian)*, Consiglio degli Affari di Stato.

Cui, S., Liu, C. e Song, Y. 崔树义，刘朝立，宋媛馨 (2009), Research and analysis on the improvement of rural Dibao system (关于完善农村低保制度的调查与分析 Guanyu wanshan nongcun Dibao zhidu de diaocha yu fenxi), *Shandong Social Science (*山东社会科学 *Shandong Shehui Kexue)*, anno 2009, n. 3, pp. 58-61.

Deng, D. e Wang, Z. 邓大松，王增文 (2008), Investigation on China rural Dibao system existing problems (我国农村低保制度存在的问题及其探讨 Woguo noncun Dibao zhidu cunzai de wenti ji qi tantao), *Shandong Economy (*山东经济 *Shandong Jingji)*, anno 2008, n. 1, pp. 61-64.

Ding, J. 丁建定 (2008), Problems on the administration of urban resident Minimum Living Guarantee and perfecioning countermeasures (城市居民最低生活保障管理中的问题与完善对策 Chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang guanli zhong de wenti yu wanshan duice), *Study and Practice (*学习与实践 *Xuexi yu Shijian)*, anno 2008, n. 9, pp. 140-147.

Ding, J. 丁建定 (2009), The theoretical problems on the establishment of a reasonable adjustment system of the standard of Dibao for urban residents (建立合理的城市居民低

保标准调整机制的几个理论问题探讨 Jianli heli de chengshi jumin Dibao biaozhun tiaozheng de ji ge lilun wenti tantao), *Journal of South-Central University for Nationalities (*中南民族大学学报 *Zhongnan Minzu Daxue Xuebao)*, vol. 29, n. 6, pp. 117-121.

Ding, K., (2006), The crucial role of local governments in setting up a social safety net, *China Perspectives (Online)*, n. 48, 31/07/2006.

Du, Y., e Park, A. 都 阳， Albert Park (2007), Social assistance programs and their effects on poverty reduction in urban China (中国的城市贫困: 社会救助及其效应 Zhongguo de chengshi pinkun: shehui jiuzhu ji qi xiaoying), *Economic Research (*经济研究 *Jingji Yanjiu)*, anno 2007, n. 12, pp. 24–33.

Eardley, T. (1996), Means-testing for social assistance: UK policy in an international perspective, in N. Lunt e D. Coyle (a cura di), *Welfare and policy: research agendas and issues*, Taylor & Francis, Londra, pp. 58-77.

Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. e Witheford, P. (1996), *Social assistance in OECD Countries*, HMSO, Londra.

Ferrera M. (1998), *Le trappole del Welfare*, Il Mulino, Bologna.

Foster, J., Greer, J. e Thorbecke, E. (1984), A class of decomposable poverty measures, *Econometrica*, vol. 52, n. 3, pp. 761-766.

Friedman, (1962), *Capitalsimo e Libertà*, traduzione italiana a cura di D. Perazzoni (2010), IBL Libri, Torino.

Fu, L. 傅磊 (2013), On effective link between Dibao assistance and positive re-employment policy (低保救助与积极再就业政策的有效衔接问题研究 Dibao jiuzhu yu jiji zaijiuye zhengce de youxiao xianjie wenti yanjiu), *Social Work (*社会工作 *Shehui Gongzuo)*, anno 2013, n. 10, pp. 32-34.

Galbraith, J.K. (1966), The starvation of the cities, *The Progressive*, vol. 30, n. 12.

Gang, S. 江树革 (2013), The social change and the shaping of developmental mode for the Minimum Living Security System in China (中国低保制度的变迁发展和模式塑造 Zhongguo Dibao zhidu de bianqian fazhan he moshi suzao), *Social Security Studies (*社会保障研究 *Shehui baozhang yanjiu)*, anno 2013, n. 6, pp. 71-78.

Gao, Q. (2006), The social benefit system in urban China: reforms and trends from 1988 to 2002, *Journal of East Asian Studies*, vol. 6, n. 1, pp. 31-67.

Gao, Q., Garfinkel, I. e Zhai, F. (2009), Anti-poverty effectiveness of the Minimum Living Standard Asistance Policy in urban China, *Review of Income and Wealth*, vol. 55 n. 1, pp. 630-655.

Gao, Q. e Riskin, C. (2009), *The changing nature of urban poverty in China, Columbia University*, IPD Working Paper Series, maggio 2009.

Gao, Q. e Riskin, C. (2013), Chapter 13 - Generosity and participation: variations in urban China's Minimum Livelihood Guarantee Policy, in D. Kennedy e J.E. Stiglitz (a cura di), *Law and economics with chinese characteristics: institutions for promoting development in the twenty-first century*, Oxford University Press, Oxford.

Gao, Q., Yang, S. e Li, S. 高琴，杨穗，李实 (2013), Social welfare system and income distribution in China: 1988-2007 (中国的社会福利体系和收入再分配：1988-2007 Zhongguo de shehui fuli tixi he shouru zai fenpei: 1988-2007)，*Economic Theory and Business Management (*经济理论与经济管理 *Jingji Lilun yu Jingji Guanli)*, anno 2013, n. 3, pp. 29-38.

Gao, Q., Yang, S. e Li, S. (2015), Welfare, targeting, and anti-poverty effectiveness: The case of urban China, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 56, pp. 30-42.

Gilbert, N. e Terrell, P. (1998), *Dimensions of social welfare policy*, Allyn and Bacon, Boston (Massachusetts).

Golan, J., Sicular, T. e Umapathi, N. (2014), *Any guarantees? China's rural Minimum Living Standard Guarantee Program*, World Bank, Social Protection & Labor Discussion Paper n.1423.

Grosh, M., Pop, L.,Tesliuc, E. e Yemtsov, R. (2014), *Income support for the poorest*, The World Bank, Washington (Whashington D.C.).

Guan, X. 关信平 (2006), A study on the goal, principle and model selection of China's rural social aid system (论我国农村社会救助制度的目标、原则及模式选择 Lun woguo nongcun shehui jiuzhu zhidu de mubiao, yuanze ji moshi xuanze), *Journal of East China Normal University (*华东师范大学学报 *Huadong Shifan Daxue Xuebao)*, vol. 38, n. 11, pp. 29-35.

Guan, X. 关信平 (2007), Conditions, principles and mechanism of minimal living security system for the rural population (论建立农村居民最低生活保障制度的条件、原则及运行机制 Lun jianli nongcun jumin zuidi shenghuo baozhang zhidu de tiaojian, yuanze ji yunxing jizhi), *Journal of Literature, History and Philosophy (*文史哲 *Wen Shi Zhe)*, anno 2007, n. 1, pp. 127-133.

Gustafsson, B.A. e Deng, Q. (2011), Di Bao receipt and its importance for combating poverty in urban China, *Poverty & Public Policy*, vol. 3, n. 1, pp. 1-32.

He, Z. 何植民 (2013), Influent factors of effective implementation and analysis of countermeasures of rural Minimum Living Standard Guarantee Policy(农村最低生活保障政策有效执行的影响因素及对策分析 Nongcun zuidi shenghuo baozhang zhengce

youxiao zhixing de yingxiang yinsu ji duice fenxi), *Journal of Jiangxi University of Finance and Economics (*江西财经大学学报 *Jiangxi Caijing Daxue Xuebao)*, anno 2013, n. 2, pp. 46-53.

Howell, F. (2001), Chapter 7 - Social assistance: theoretical background e Chapter 8 - Social assistance: project and program issues, in I. Ortiz (a cura di), *Social protection in Asia and the Pacific*, Asian Development Bank, pp. 257-306.

Hussain, A. (2003), *Urban poverty in China: measurement, patterns and policies*, International Labour Office, Ginevra.

Khan, A. R. (2004), *Growth, inequality and poverty in China: a comparative study of the experience in the periods before and after the Asian Crisis*, International Labour Office (ILO), Issues in Employment and Poverty Discussion Paper n. 15.

Khun, L. e Brosig, S. (2013), *Social assistance in rural China: identifying and supporting the needy*, lavoro presentato alla IX conferenza internazionale sull'economia cinese del CERDI-IDREC "China as a leader in the world economy: implications for the political economy", Clermont-Ferrand (Francia) 24-25 ottobre 2013.

Kolmos, M. e Rosenmeier, C. (2013), *Central government poverty policy and local deviation: a comparison of Dibao regulations across State levels*, Social and Cultural Research, Occasional Paper n. 14.

Leung, J. C. (2006), The emergence of social assistance in China, *International Journal of Social Welfare*, vol. 15, n. 3, pp. 188-198.

Leung, J. C. e Wong, H. S. (1999), The emergence of a community-based social assistance programme in urban China, *Social Policy & Administration*, vol. 33, n. 1, pp. 39-54.

Li, C. 李程 (2014), Study on the efficiency of the System of Subsistence Allowances for urban residents in Guangzhou (广州市城市最低生活保障制度效率研究 Guangzhoushi chengshi zuidi shenghuo baozhang zhidu xiaolü yanjiu), *Journal of Guangdong Polytechnic Normal University (*广东技术师范大学学报 *Guangdong Jishu Shifan Daxue Xuebao)*, anno 2014, n. 2, pp. 97-103.

Li, S. e Yang, S. 李实，杨穗 (2009), China urban Dibao policy influence on income distribution and poverty (中国城市低保政策对收入分配和贫困的影响作用 Zhongguo chengshi Dibao zhengce dui shouru fenpei he pinkun de yingxiang zuoyong), *China Population Science (*中国人口科学 *Zhongguo Renkou Kexue)*, anno 2009, n. 5, pp. 19-27.

Li, X., Dong, Q., Liu, Q., Wang, Y. e Han, L. 李小云，董强，刘启明，王妍蕾，韩璐 (2006), The Minimal Life Guarantee (MLG) policy: implementation and targeting in rural areas (农村最低生活保障政策实施过程及瞄准分析 Nongcun zuidi shenghuo baozhang zhengce shishi guocheng ji miaozhun fenxi), *Issues in Agricultural Economy (*农业经济问题 *Nongye jingji wenti)*, anno 2006, n. 11, pp. 29-33.

Li, Z. e Cui, S. 李忠林，崔树义 (2009), China rural Dibao current situation, problems and countermeasures (我国农村低保的现状、问题与对策 Woguo nongcun Dibao de xianzhuang, wenti yu duice), *Sociological Studies (社会学研究 Shehuixue yanjiu)*, vol. 30, n. 8, pp. 49-56.

Lu, Y. (2012), *Urban Dibao program: targeting and its effect*, Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences (CASS). Disponibile presso: http://iple.cass.cn/upload/2012/03/d20120305153105006.pdf, visitato il 15/03/2015.

MCA, Ministero degli Affari Interni (vari anni), *China Civil Affairs statistical yearbook (中国民政统计年鉴 Zhongguo Minzheng tongji nianjian)*, China Statistics Press (Zhongguo Tongji Chubanshe).

McKay, A. (2007), Why a citizens' basic income? A question of gender equality or gender bias, *Work Employment & Society*, vol. 21, n. 2, pp. 337–348.

Meade, J. (1989), *Agathotopia: The economics of partnership*, Aberdeen University Press, Aberdeen.

Meng, X., Gregory, R. e Wang, Y. (2005), Poverty, inequality and growth in urban China, 1986–2000, *Journal of Comparative Economics*, vol. 33, n.4, pp. 710–729.

Mirabile, M.L. (1991), *Il Reddito Minimo Garantito: il welfare tra nuovi e vecchi diritti*, Ediesse, Roma.

MISSOC (2010), *Mutual information system on social protection in the member States, the European economic area and Switzerland*, Mutual Information System on Social Protection.

Moynihan, D. P. (1973), *The politics of a guaranteed income: the Nixon administration and the Family Assistance Plan*, Random House.

Murra, E. (2014), *Ragioni differenti per una proposta condivisa: Reddito di Base e Consenso per Intersezione*, Centro Einaudi LPF, Working Paper-LPF n. 3-2014.

NBS, Ufficio Nazionale di Statistica (vari anni), *China statistical yearbook (*中国统计年鉴 *Zhongguo tongji nianjian)*, China Statistics Press (Zhongguo Tongji Chubanshe).

Ngok, K. (2010), Social assistance policy and its impact on social development in China: the case of the Minimum Living Standard Scheme (MLSS), *China Journal of Social Work*, vol. 3, n. 1, pp. 35-52.

OECD, (1998), *The battle against exclusion*, Organization for Economic Co-operation and Development, Parigi.

Peng, Z. e Ding, Y. (2012), Tackling urban poverty in China: the Minimum Living Standard Scheme and its limitations, *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 20, n. 3, pp.261-276.

Piketty, T. (2014), *Capital in the 21st Century*, Harvard University Press, Cambridge.

Qian, J. (2014), Anti-poverty in China: Minimum Livelihood Guarantee Scheme, *East Asian Policy*, vol. 5, n. 4, pp. 53-64.

Qu, S. e Wang, Y. 曲绍旭，汪岳 (2006), Research on the obstacle of Minimum Living Standard Guarantee System in rural through contrasting the system between urban and rural (从城乡低保制度对比中看农村低保制度发展障碍 Cong chengxiang Dibao zhidu duibi zhong kan nongcun Dibao zhidu fazhan zhang'ai), *Journal of Dezhou University (*德州学院学报 *Dezhou xueyuan xuebao)*, vol. 22, n. 5, pp. 43-45.

Ranci Ortigosa, E. (2013), Quale reddito minimo?, *Prospettive sociali e sanitarie*, anno 2013, n. 4, pp. 1-2.

Ravallion, M. (1998), *Poverty lines in theory and practice*, World Bank, LSMS Working Paper n. 133.

Ravallion, M. (2007), *How relevant is targeting to the success of an antipoverty program?*, World Bank Policy Research Working Paper Series n. 4385.

Ravallion, M. (2009), Decentralizing eligibility for a federal antipoverty program: a case study for China, *World Bank Economic Review*, vol. 23, n. 1, pp. 1-30.

Ravallion, M. (2010), *A guaranteed minimum income? Theory and evidence on China's Di Bao program*, lavoro presentato al CASS Forum "Social Protection and Human Development in the Era of Post-Financial Crisis", Pechino 22-24 ottobre 2010.

Ravallion, M., Chen, S. e Sangraula, P. (2009), Dollar a day, *The World Bank Economic Review*, vol. 23, n. 2, pp. 163-184.

Rawls, J. (1988), The priority of right and ideas of the good, *Philosophy and Public Affairs*, n. 17, pp. 251–76

Schizzerotto, A. e Trivellato U. (2013), *Di cosa parliamo quando parliamo di reddito minimo*, www.lavoce.info, 29/04/2013.

Shaver, S. (1997), *Universality and Selectivity in income support: an assessment of the issues*, Ashgate, Aldershot.

Solinger, D.J. (2005), Path dependency reexamined: Chinese welfare policy in the transition to unemployment, *Comparative politics*, vol. 38, n. 1, pp. 83-101.

Solinger, D.J. (2008), The *Dibao* recipients: mollified anti-emblem of urban modernisation, *China Perspectives*, anno 2008, n.4, pp. 36-46.

Solinger, D.J. (2010), The urban *Dibao*: guarantee for minimum livelihood or for minimal turmoil?, in F. Wu e C. Webster (a cura di), *Marginalization in urban China: comparative perspectives*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 253-277.

Solinger, D.J. (2014),The State, the Poor, and the *Dibao*: three models of the wellsprings of welfare and lessons for China, in S. Guo (a cura di), *State-society relations and governance in China*, Lexington Books, Lanham (Maryland), pp. 3-13.

Solinger, D.J. (2015), When central orders and promotion criteria conflict: recent urban decisions on the *Dibao*, *Journal of Contemporary China*, prossima pubblicazione 2015, reperibile in:
http://www.socsci.uci.edu/~dorjsoli/Central%20Orders%20and%20Promotion%20Criteria.pdf

Solinger, D.J. e Hu, Y. (2012), Welfare, wealth and poverty in urban China: The *Dibao* and its differential disbursement, *The China Quarterly*, vol. 211, pp. 741-764.

Standing, G. (2005), *Promoting income security as a right: Europe and North America*, Anthem Press.

Stirati, A. (2014), Reddito Minimo Garantito e politiche per l'occupazione: alcune considerazioni, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, vol. 14, n. 1, pp. 73-82.

Subbarao, K., Bonnerjee, A., Jeanine, B., Carvalho, S., Ezemenari, K., Graham, C. e Thompson, A. (1997), *Safety net programs and poverty reduction: lesson from cross-country experience*, World Bank, Washington, D.C..

Tang, J. (1999), The final safety net: a framework for a system to ensure the minimum standard of living for urban residents in China, *Social Sciences in China*, anno 1999, n.1, pp. 65-75.

Tang, J. 唐钧 (2000), Structural reform of social security in China: rethink and reconstruct (中国社会保障制度改革：反思与重构 Zhongguo shehui baozhang zhidu gaige: fansi yu chonggou), *Sociological Studies (*社会学研究 *Shehuixue Yanjiu)*, anno 2000, n.6, pp. 49-65.

Tang, J. 唐钧 (2001), The poverty and social relief system in chinese city (中国的城市贫困问题与社会救助制度 Zhongguo de chengshi pinkun wenti yu shehui jiuzhu zhidu), *Jianghai Academic Journal (*江海学刊 *Jianghai xuekan)*, anno 2001, n. 2, pp. 46-51.

Tang, J., Cook, S., Wang, L. e Ren, Z. 唐钧，Sarah Cook，王璐，任振兴 (2000), The Social Safety Net Needs A Darn: Talking About Urban Poverty and Minimum Living Standard Guarantee System (生活安全王需织补：谈城市贫困问题与最低生活保障制

度 Shenghuo anquan wang xu zhibu: tan chengshi pinkun wenti yu zuidi shenghuo baozhang zhidu), *China National Conditions and Strenght (*中国国情国力 *Zhongguo guoqing guoli)*, anno 2000, n. 8, pp. 19-21 e n. 9, pp. 20-22.

Targetti Lenti, R. (2000), *Reddito di cittadinanza e minimo vitale*, Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, anno 2000, n. 1, pp. 205-231.

Theobald (1963), *Free Men and Free Markets*, Potter, New York.

Tobin, J. (1966), The Case for an Income Guarantee, *The Public Interest*, vol. 1, n. 4, pp. 31-41.

Toso S. (2000), Selettività o universalismo? Il dilemma delle politiche assistenziali, in S. Toso (a cura di), *Selettività e assistenza sociale. Vecchi e nuovi criteri di means-testing nella spesa di welfare in Italia*, Franco Angeli, Milano, pp..15-41.

Ufficio degli Affari Interni di Shanghai (1993), *Circolare sulla linea per lo standard minimo di vita garantito per i residenti urbani della città di Shanghai (*关于上海市城镇居民最低生活保障线的通知 *Guanyu Shanghaishi chengzhen jumin zuidi shenghuo baozhangxian de tongzhi)*, BCA di Shanghai.

Ufficio di Statistica della provincia del Guangdong (vari anni), *Guangdong statistical yearbook (*广东统计年鉴 *Guangdong tongji nianjian)*, China Statistics Press (Zhongguo Tongji Chubanshe).

Van Donselaar, G. (2009), *The right to exploit: parasitism, scarsity, Basic Income*, Oxford University Press, Oxford.

Van Parijs, P. (1992), *Arguing for Basic Income, Ethical Foundations for a Radical Reform*, Verso, Londra.

Van Parijs, P. e Vanderborght, Y. (2006), *Il reddito minimo universale*, Egea, Milano.

Wang, M. (2007), Emerging urban poverty and effects of the Dibao program on alleviating poverty in China, *China & World Economy*, vol. 15, n. 2, pp. 74-88.

World Bank (2009), *Main report Vol. 1 of China – From Poor Areas to Poor People: China's Evolving Poverty Reduction Agenda – an Assessment of Poverty and Inequality in China*, World Bank, Washington D.C.

World Bank (2011), *Reducing inequality for shared growth in China – Strategy and policy options for Guangdong Province*, World Bank, Washington D.C.

Xie, Q., Yang, C. e Zhuang, W. 谢清，杨矗，庄闻喜 (2009), The living status and social assistant demand of Dibao households (低保户的生活状况和社会救助需求 Dibaohu de

shenghuo zhuangkuang he shehui jiuzhu xuqiu), *Ecological Economy (*生态经济 *Shengtai Jingji)*, anno 2009, n. 7, pp. 56-60.

Xu, Y. (2007), *Social Assistance in China: The Minimum Living Standards Guarantee Scheme*. Disponibile presso:
http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/1/30291/China_XuYuebin.pdf

Yang, X. 杨欣 (2010), Study on China urban resident Minimum Living Standard Guarantee System (我国城市居民最低生活保障制度研究 Woguo chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang zhidu yanjiu), *Legal System and Society (*法制与社会 *Fazhi yu Shehui)*, anno 2010, n. 3(中), pp. 175-176.

Zhang, H. (2009), Poverty and Politics: The Evolution of Minimum Living Standard Guarantee System in China in the Period of Transition, *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, vol. 19, n. 2, pp. 5-20.

Zhang, H. e Tang, J. (1993), *Dictionary of Social Security*, Economic Management Press, Pechino.

Zhang, L. e Zhang, Y. 张亮亮，张亚瑛 (2011), Existing problems of China effective Dibao system and its development trends (我国现行低保制度存在的问题及其发展趋势 Woguo xianxing Dibao zhidu cunzai de wenti ji qi fazhan qushi), *Seek Truth From Facts (*实事求是 *Shishi Qiushi)*, anno 2011, n. 3, pp. 40-42.

Zhang, X., Xu, Y. e Wang, W. 张秀兰，徐月宾，王韦华(2007), China's rural poverty and construction of rural Minimum Living Standard Scheme (中国农村贫困状况与最低生活保障制度的建立 Zhongguo nongcun pinkun zhuangkuang yu zuidi shenghuo baozhang zhidu de jianli), *Journal of Shanghai Administration Institute (*上海行政学院学报 *Shanghai xingzheng xueyuan xuebao)*, vol. 8, n.3, pp. 58-71.

Zheng, G. 郑功成 (2003), Reform of China Social Security and Construction of System (中国社会保障改革与制度建设 Zhongguo shehui baozhang gaige yu zhidu jianshe), *Journal of Renmin University of China (*中国人民大学学报 *Zhongguo Renmin Daxue Xuebao)*, anno 2003, n.1, pp. 17-25.

Zhong, Y. 钟玉英 (2011), The evolution and reflection of contemporary Chinese urban Subsistence Security System (当代中国城市低保制度的演进与反思 Dangdai Zhongguo chengshi Dibao zhidu de yanjin ji fansi), *Contemporary China History Studies (*当代中国是研究 *Dangdai Zhongghuo Shi Yanjiu)*, vol. 18, n. 6, pp. 54-62.

Zhou, F. (2012), *Selectivity, Welfare Stigma, and the Take-up of Social Welfare: How Do Chinese People Manage Welfare Stigma?*, Harvard-Yenching Institute, Working Paper.

Zhu, L. (2014), Chapter 15 - Addressing Extreme Poverty and Marginality: Experiences in Rural China, in J. Von Braun e F.W. Gatzweiler (a cura di) *Marginality, Addressing the Nexus of Poverty, Exclusion and Ecology* Springer Open, Dortdrecht, pp. 239-255.

SITOGRAFIA

Basic Income Earth Network (BIEN), http://www.basicincome.org/

Stanford Encyclopedia of Philosophy, http://plato.stanford.edu/

Unconditional Basic Income Europe (UBIE) http://basicincome-europe.org/

Ministero degli Affari Interni (MCA), http://www.mca.gov.cn/

Dipartimento degli Affari Interni del Guangdong, http:// www.gdmz.gov.cn/

Elenco delle abbreviazioni

BCA	Bureau of Civil Affairs
BIEN	Basic Income European (Earth) Network
CRC	Community Residential Committee
MCA	Ministry of Civil Affairs
NBS	National Bureau of Statistics
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
RMB	Renminbi
RMG	Reddito Minimo Garantito
RPC	Repubblica Popolare Cinese
SOE	State Owned Enterprise

Indice delle figure

Figura 2.1 – Linee di assistenza aree urbane e aree rurali nel 2012 52
Figura 2.2 – Linea della povertà e numero di beneficiari nelle aree urbane e rurali (1999-2013) 55
Figura 2.3 – Processo di selezione del *Dibao* 57
Figura 2.4 – Livelli medi di trasferimento aree urbane e aree rurali nel 2012 60
Figura 2.5 – Livello medio del trasferimento nelle aree rurali del Guangdong per contee e città 62
Figura 2.6 – Linee del *Dibao* e livello medio del trasferimento aree urbane e rurali (2006-2012) 63
Figura 2.7 – Livello del trasferimento in rapporto al salario minimo e alle pensioni a Pechino (1996-2010) 65
Figura 2.8 – Spese per il *Dibao* nelle aree urbane e percentuale governo centrale (1998-2013) 69
Figura 2.9 – Spese per il *Dibao* nelle aree rurali e percentuale governo centrale (2005-2013) 70
Figura 2.10 – Numero di beneficiari aree urbane e aree rurali e tasso di crescita (2007-2015) 71
Figura 2.11 – Numero di beneficiari aree urbane e aree rurali per regioni (2012) 72
Figura 3.1 – Numero di disoccupati registrati tra il 1992 e il 1999 80
Figura 3.2 – Tasso di disoccupazione tra il 1992 e il 1999 (valori percentuali) 81
Figura 3.3 – Numero di beneficiari e spese governative dal 1998 al 2003 87
Figura 3.4 – Numero beneficiari e spesa totale aree urbane / rurali 1999-2006 89
Figura 3.5 – Numero di beneficiari aree urbane e aree rurali (1999-2013) 93
Figura 3.6 – Spese totali aree urbane e aree rurali (1999-2013) 93
Figura 3.7 – Numero di beneficiari nelle aree urbane e relativo tasso di crescita (2003 al 2013) 96
Figura 3.8 – Composizione dei beneficiari nelle aree urbane nel 2012 98
Figura 3.9 – Distribuzione del trasferimento del *Dibao* nei decili della popolazione (aree rurali) 104

Figura 3.10 – Trasferimento ricevuto, dati ufficiali e spese per il programma (aree rurali) 112
Figura 3.11 – Distanza tra redditi dopo il trasferimento e linea di assistenza nel 2002 (aree urbane) 113
Figura 3.12 – Distanza tra redditi dopo il trasferimento e linea di assistenza nel 2002 e 2007 (aree urbane) 114
Figura 3.13 – Rapporto tra linea di assistenza e redditi e consumi pro capite nelle aree urbane (1999-2010) 115
Figura 3.14 – Povertà prima e dopo il trasferimento sulla popolazione urbana nel complesso (2002) 121
Figura 3.15 – Povertà prima e dopo il trasferimento e con simulazione (aree urbane 2002) 122
Figura 3.16 – Povertà dei beneficiari prima e dopo il trasferimento sul totale della popolazione eleggibile tra il 2002 e il 2007 124
Figura 3.17 – Spesa per il *Dibao* in percentuale alle spese totali del governo centrale e al PIL 126

Indice delle tabelle

Tabella 1.1 – Obiettivi e caratteristiche del reddito minimo garantito e del reddito di cittadinanza 42
Tabella 3.1 – Programmi di assistenza sociale collegati al *Dibao* (primo periodo evolutivo del programma) 89
Tabella 3.2 – Programmi di assistenza sociale collegati al *Dibao* (secondo periodo evolutivo) 94
Tabella 3.3 – Dimensione e profilo dei beneficiari del *Dibao* nelle aree urbane (2002-2006) 96
Tabella 3.4 – Dimensione e profilo dei beneficiari del *Dibao* nelle aree urbane (2007-2012) 97
Tabella 3.5 – Errori di inclusione e esclusione e differenziale di targeting (aree urbane) 107
Tabella 3.6 – Linee di povertà, incidenza della povertà e poverty gap nelle aree rurali (2007-2009) 117
Tabella 3.7 – Riduzione dell'intensità della povertà nelle aree rurali e spese per il programma (2007-2009) 118