



Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in Lingue, economie e istituzioni
dell'Asia e dell'Africa
mediterranea

Tesi di Laurea

***Dibao: il reddito minimo garantito in
Cina come strumento di contrasto
alla povertà.***

Relatrice

Ch.ma Prof.ssa Anna Marenzi

Correlatore

Ch. Prof. Franco Gatti

Laureanda

Annamaria Felleca

Matricola 876255

Anno Accademico

2019/ 2020

INDICE

前言	4
Introduzione	8
CAPITOLO 1 LA POVERTA' IN CINA	14
1.1 Premessa	14
1.2 Il fenomeno della povertà in Cina	16
1.3 Povertà urbana e rurale	18
1.3.1 Povertà rurale	19
1.3.2 Povertà urbana	22
1.3.3 Vulnerabilità alla povertà	27
1.4 Povertà e disuguaglianza	30
1.5 Strategie di riduzione della povertà	34
CAPITOLO 2 IL REDDITO MINIMO GARANTITO IN CINA: IL <i>DIBAO</i>, CARATTERISTICHE E SPECIFICITA'	39
2.1 Premessa	39
2.2 Obiettivi del programma	41
2.3 Fasi di sviluppo e Regolamentazione	43
2.4 La soglia del <i>Dibao</i>	48
2.4.1 Le soglie del <i>Dibao</i> a livello locale	52
2.5 I beneficiari del programma	59
2.5.1 Criteri di eleggibilità e processo di selezione	63
2.6 L'ammontare del sussidio	69
2.7 L'amministrazione e il finanziamento del programma	72
CAPITOLO 3 VALUTAZIONE DEL PROGRAMMA DEL <i>DIBAO</i>	77
3.1 Premessa	77

3.2 Principali studi di riferimento per la valutazione del <i>Dibao</i>	78
3.3 Efficienza del programma: la performance del targeting	80
3.3.1 La performance del targeting: identificazione della popolazione target	81
3.3.2 Il gap del sussidio	90
3.4 L'efficacia del programma: il <i>Dibao</i> come strumento di contrasto alla povertà	93
3.5 Dal Welfare al Lavoro: l'effetto del <i>Dibao</i> sul disincentivo al lavoro	105
3.6 L'efficacia del programma: il <i>Dibao</i> e gli investimenti nel capitale umano	111
Conclusione	115
BIBLIOGRAFIA	120
Indice delle figure	133
Indice delle tabelle	134

前言

贫困问题自古存在。贫困问题是当今世界最尖锐的社会问题之一，因此消除贫困是人类梦寐以求的理想，也是广大发展中国家面临的重要任务。世界性的贫困问题是当今全球所面临的巨大挑战，世界各国知道只要消除贫困就能保障经济和社会的可持续发展。联合国 2030 年可持续发展议程的目标就是到 2030 年消除一切形式和表现的极端贫困。贫困首先是一种社会生活中的经济现象。贫困分为绝对贫困和相对贫困。绝对贫困以收入作为决定性因素，如果一个人的收入达不到一定的基本生活必须他就是贫困的。相对贫困是指与社会平均水平相比一个人收入水平少到一定程度时维持的那种社会生活状况，各个社会阶层之间和各阶层内部的收入差异。

贫困首先是指物质生活贫困，可定义为一个人或一个家庭的生活水平达不到一种社会可以接受的最低标准，不过贫困不但是单纯由于低收入造成的而且很大程度上是因为基本能力缺失造成的，比如与高额医疗、养老、教育、住房等民生支出，对应的公民获得健康权、养老权、教育权、居住权的能力缺失。

当 1949 年中华人民共和国成立的时候，中国是世界上贫困人口最多的发展中国家之一。然后，中国政府取得显著的减贫成就。过去四十年，中国的成功减贫是全球减贫行动的重要组成部分。世界银行数据显示，中国减贫成就对世界减贫事业的贡献率超过 70%。

在中国，贫困问题分为城市贫困问题和农村贫困问题。改革开放以来，中国的政策取得了巨大的成就，农村贫困人口显著减少了。从中华人民共和国的成立以来，尤其是改革开放后，中国经济的高速发展以及中国的扶贫政策使 8.5 亿农村人摆脱了贫困。1978 年，中国开始实行改革开放就是一种对内改革和对外开放的政策。改革开放让中国的经济体制从计划经济转移到市场经济。中国的对内改革先从农村开始。农村的改革包括实行“家庭联产承包责任制”、废除人民公社体制、实行政社分开建立乡镇人民政府和发展乡镇企业。这些新的改革行动使农民的积极性得到提高，农村的生产力得到巨大的解放，并且农村人的收入也提高了。在这种情况下，农村贫困人口大幅减少了。

一方面在中国, 改革开放推动了经济和社会的发展, 另一方面改革开放也导致了一些新的问题。从 80 年代开始, 中国企业的私营化以及社会结构的转型造成了大量的城市相对贫困人口的出现。

在这种背景下, 1993 年上海市政府在全国率先建立城镇居民最低生活保障制度。最低生活保障制度, 简称“低保”是中国社会救助体系的一项重要内容。按照低保的规定, 中国公民只要他家庭人均收入低于当地城乡居民最低生活保障标准, 均有从当地人民政府获得基本生活物质帮助的权利。1999 年 9 月, 为了妥善解决城市贫困人口的生活困难问题, 国务院决定在全国建立城市居民最低生活保障制度。然后, 2007 年中国政府又明确提出要在全中国建立农村最低生活保障制度。从 20 世纪 90 年代以来, 中国最低生活保障制度从无到有逐步建立和完善起来。但无容置疑的是, 中国现行的低保制度还存在一些问题需要继续解决与完善。

我的论文是关于中国最低生活保障制度。这篇论文分为三章: 第一章是关于中国的贫困问题; 第二章是关于最低生活保障制度, 最后, 第三章是关于最低生活保障制度的评估。

第一章是关于中国的贫困问题。按照中国传统城乡关系, 从贫困问题上看也具有二重性因此要分为农村贫困问题和城市贫困问题。在中国, 贫困问题从来被认为是一种农村的问题, 因此中国政府的主要目的原来就是取消农村绝对贫困。1978 年, 邓小平实行的改革开放让农村的生产力得到巨大的解放并且农村人的收入也提高了。在这种情况下, 农村贫困人口大幅减少了。同时, 城市国企的改革也导致了城市贫困问题。计划经济时期, 城市住民的生活水平比较相近, 虽然工资比较低但是企业提供很高社会福利劳动保障。20 世纪 90 年代以后, 在城市经济改革导致了国有企业的改革、私营经济的发展和市场经济体系的建立。在这种情况下, 企业下岗职工、失业人数逐渐增加。这群体被叫做“新的城市贫困群体”。单位为主体的福利功能的瓦解以及相应的社会保险机制的空白造成了大量的城市相对城市新贫困人的出现。加上, 大量农村剩余劳动力向城市转移。城市贫困, 这种新的社会问题第一次引起了政府和社会各界的关注。

因为中国对城市和农村采取不同的贫困标准, 所以计算全国贫困人口很难以, 特别是城市贫困人口。目前, 中国现行的农村贫困标准是国家统计局在 1986 年计算的, 但是还没有统一的城市贫困标准。政府部门和专家们试读计算一个城

市贫困标准。当然，不同的城市贫困标准提供不同的贫困发生率。加上，没有把“农民工”纳入城市贫困人口统计中，这在一定程度上低估了城市贫困人口数量。

总之，虽然改革开放以来中国贫困人口数量继续下降，但是面临贫困风险的人数还比较高。

最后，改革开放以来，中国经济快速发展，人民收入水平也不断提高但是应注意到人民并没有均等的享有发展成果。中国的贫富差距，特别是城乡收入贫富差距比较高。虽然最近几年城乡收入贫富差距的下降，它依然停留在较高的位置。

中国减少扶贫的成功是多方面政策综合作用的结果。首先，经济迅速的发展；第二，1986年政府成立的大规模开发式扶贫计划。最后，中国政府也改善社会求助体系。从90年代中国政府逐渐建立健全医疗救助制度、教育救助制度、住房救助、临时救助、最低生活保障制度这些社会求助制度来保障公民的基本生活所需。

第二章是关于最低生活保障制度。最低生活保障制度是中国社会救助体系的一项重要内容。最低生活保障制度的保障对象是家庭人均收入低于当地低保标准的、持有当地户口的居民。每个月，为了保证家庭成员基本生活所需，国家对家庭给予一定现金资助。按照规定，各地方政府制定自己的低保标准。来申请享受低保待遇，户主应该向户口所在地居（村）委会提出书面申请并出具有关证明。居民所在地的街道办事处或镇人民政府初审，然后有关材料和初审意见报送县级人民政府民政部门审批。按照规定，国务院民政部门负责全国最低生活保障的管理工作，县级以上地方各级人民政府民政部门具体负责本行政区域内最低生活保障的管理工作而县级人民政府民政部门以及街道办事处和镇人民政府负责最低生活保障的具体管理审批工作。本来，每个当地政府应该负责最低生活保障的资金，然后中央政府越来越补贴资金来帮助那些没有财力的当地政。

第三章是关于最低生活保障制度的评估。分析显示中国最低生活保障制度显著降低了人口的贫困水平，但是对低保户和总公民的减贫效果不太理想。

覆盖率低，瞄准偏误高，特别是遗漏的偏误以及救助水平不足非常限制了低保的减贫效果。虽然低保不能实现“应保尽保”，但和其他国家的类似社会求助制度相比，低保的实施还是非常成功的。导致这些覆盖偏误和遗漏偏误的原因就是

财力不足，家计调查中存在的测量误差以及低保管理模式不当等。中国低保反贫困效应仍然存在很大的改善空间。

来评估最低生活保障制度也应该考虑低保制度导致“福利依赖”效应。分析显出目前低保制度不导致“福利依赖”效应。首先，低保的补贴比较低；其次，低保户具有较强的求职与改善生活的意愿，低保受助者的工作决策主要受到劳动能力, 健康状况, 性别, 年龄等因素的影响。

最后来评估低保对贫苦家庭行为支出的影响，分析表明低保增加了贫困家庭的行为支出,尤其是教育支出和医疗支出。

Introduzione

La povertà costituisce da sempre un problema globale e la sua eradicazione rappresenta una delle sfide più importanti per le nazioni del mondo, consapevoli del fatto che l'eliminazione della povertà costituisce un prerequisito fondamentale per uno sviluppo economico e sociale sostenibile. Per tale ragione, il primo obiettivo dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite è proprio eliminare la povertà nel mondo in tutte le sue forme. La povertà è stata generalmente definita come un fenomeno economico che riguarda le condizioni in cui gli individui o le famiglie non possono permettersi uno stile di vita essenziale. In questa accezione, la povertà è intesa come povertà di reddito, in forma assoluta e unidimensionale. Da un punto di vista più comprensivo, la povertà non si riferisce soltanto alla scarsità delle risorse materiali, sociali e culturali ma assume un carattere multidimensionale includendo la mancanza di capacità, opportunità e accesso ai servizi sociali.

Nel contesto globale, la Cina ha fornito un apporto sostanziale alla riduzione della povertà assoluta, contribuendo per circa il 70% alla diminuzione del numero di poveri nel mondo.

La Cina un tempo registrava il più alto numero di persone colpite dalla povertà estrema e assoluta a livello globale. La povertà in Cina è stata a lungo considerata come un fenomeno prettamente rurale dal momento che la maggior parte dei poveri all'interno del paese era ed è ancora concentrato nelle aree rurali.

Sin dalla fondazione della Repubblica Popolare Cinese nel 1949, il governo ha profuso un impegno senza precedenti per contrastare la povertà rurale, ottenendo un notevole successo e facendo sì che la Cina diventasse la prima nazione al mondo a raggiungere l'obiettivo di dimezzare la popolazione che viveva in povertà estrema entro il 2015. In particolar modo, a partire dal 1978, la crescita economica innescata dalla politica di riforma e di apertura ad opera di Deng Xiaoping, l'implementazione di programmi anti-povertà orientati allo sviluppo nelle aree rurali e le riforme del sistema di assistenza sociale hanno fatto sì che, in quarant'anni, più di 700 milioni di cinesi si risollevarono dalla loro condizione di povertà.

Se da un lato l'introduzione della politica di riforma e di apertura ha dato avvio allo sviluppo economico e sociale che ha portato la Cina ad essere attualmente una delle maggiori potenze economiche al mondo, dall'altro il passaggio dall'economia pianificata

all'economia di mercato e il conseguente smantellamento delle imprese statali tra gli anni '80 e '90 determinò l'emergere di un fenomeno fino ad allora considerato marginale in Cina: la povertà urbana.

La povertà urbana non entrò ad occupare un posto di rilievo all'interno dell'agenda politica del governo cinese fino a quando non raggiunse una portata tale da rappresentare una minaccia all'ordine sociale e allo sviluppo economico. Lo smantellamento delle imprese statali determinò un rapido aumento della disoccupazione nelle città, fino ad allora considerate un luogo privilegiato. Di fatto, la popolazione delle città era limitata nel numero, lo Stato assicurava impiego alla popolazione urbana e garantiva un sistema di protezione sociale onnicomprensivo agli impiegati e alle loro famiglie. Questo sistema di sicurezza sociale conosciuto come "ciotola di riso di ferro" venne man mano sgretolandosi dando origine ad un numero sempre maggiore di persone che si ritrovarono contemporaneamente senza impiego e senza protezione sociale. Erano questi i cosiddetti "nuovi poveri", un gruppo eterogeneo costituito da lavoratori licenziati o temporaneamente in aspettativa e lavoratori i cui redditi non risultavano sufficienti a mantenere un livello minimo di sussistenza.

Nel 1993 la municipalità di Shanghai, forte della propria capacità fiscale e relativa autonomia politica e consapevole del fatto che l'insoddisfazione di questo nuovo gruppo avrebbe potuto dare origine a forme di protesta e disordine sociale, lanciò un programma di assistenza sociale pilota, il *Dibao* (最低生活保障 *Zuidi shenghuo baozhang* abbreviato come 低保 *Dibao*).

Il *Dibao* è un programma di reddito minimo garantito il cui obiettivo è assicurare una sussistenza di base alla popolazione bisognosa. Da semplice esperimento locale, nel 1999 fu implementato in tutte le aree urbane a livello nazionale. Nel 2007 il programma fu altresì implementato a livello nazionale in tutte le aree rurali.

Dalla sua introduzione, il programma ha conosciuto un'espansione notevole in termini di numero dei beneficiari e spese totali fino ad occupare una posizione di rilievo all'interno del sistema di assistenza sociale cinese e configurandosi come il più ampio programma di trasferimento monetario incondizionato al mondo per numero di beneficiari.

L'obiettivo di questa tesi è fornire un'analisi del *Dibao*, il programma di reddito minimo garantito cinese e valutare la sua efficacia come strumento di contrasto alla povertà. La tesi è strutturata in tre capitoli.

Nel PRIMO CAPITOLO viene analizzato il fenomeno della povertà in Cina declinato nella sua duplice dimensione urbano- rurale. La povertà in Cina è stata da sempre considerata in termini assoluti e l'obiettivo primario dei governi che si sono succeduti negli anni è stato quello di garantire alla popolazione rurale povera le risorse materiali necessarie ad una sussistenza di base. L'avvio delle riforme agricole incluse nel più ampio progetto di politiche di riforma e di apertura inaugurate da Deng Xiaoping alla fine degli anni '70, ha fatto sì che la produttività e i salari rurali crescessero notevolmente determinando una riduzione drastica della povertà nelle aree rurali, da sempre le aree del paese più colpite dalla povertà.

Allo stesso tempo la riforma delle imprese statali avviata a partire dagli anni '80 diede origine al gruppo dei "nuovi poveri" nelle aree urbane in cui, per la prima volta, ci si trovò ad affrontare il problema della povertà in maniera sistematica.

Il dualismo urbano-rurale tipicamente cinese si riflette anche nelle stime sulla povertà: non esiste in Cina un'unica soglia nazionale che sia riferibile tanto alla povertà urbana quanto a quella rurale. La soglia di povertà nazionale calcolata dal governo riguarda esclusivamente la povertà rurale mentre negli anni, agenzie governative e gruppi di studiosi hanno calcolato diverse soglie di povertà urbana sulla base di differenti criteri. Per tale ragione, le stime circa la povertà urbana e rurale risultano essere distinte. Inoltre, la stima del tasso di povertà urbana risulta essere ulteriormente incerta dal momento che la componente di popolazione migrante dalle zone rurali viene esclusa dalla popolazione urbana ufficiale. In generale, sebbene il numero di persone che vive in condizioni di povertà assoluta sia notevolmente ridotto negli ultimi quattro decenni, resta alta la vulnerabilità alla povertà, ossia la probabilità di cadere in povertà a causa di shock di reddito di vario tipo o disastri di tipo naturale.

Nel capitolo viene inoltre illustrato un aspetto strettamente connesso alla povertà pure essendo da essa distinto: la disuguaglianza. Di fatto, non tutta la popolazione ha beneficiato allo stesso modo dei risultati della crescita economica che ha altresì causato un incremento notevole delle disuguaglianze in Cina, in primo luogo determinate dalle differenze salariali e produttive tra campagne e città.

Infine, nel capitolo vengono analizzate le principali strategie che hanno contribuito, al pari dello sviluppo economico, a ridurre drasticamente il numero di poveri nel paese. A metà degli anni '80 il governo centrale avviò un programma anti-povertà orientato allo sviluppo che aveva come target le aree rurali. Tuttavia, a partire dagli anni '90, il governo cinese assunse la consapevolezza della necessità di riformare il sistema di assistenza sociale. A tal fine fu implementato il *Dibao* come programma di trasferimento monetario incondizionato e tutta una serie di programmi di assistenza sociale complementari ad esso e volti a poter soddisfare in modo più efficiente ed efficace le necessità di specifiche categorie di poveri. A partire dalla fine degli anni '90 sono stati implementati nel tempo programmi di assistenza scolastica e sanitaria, forme di assistenza temporanea e programmi di assistenza per l'alloggio.

Nel SECONDO CAPITOLO viene analizzato il programma del *Dibao*. Dopo aver illustrato gli obiettivi del programma e le diverse fasi di implementazione scandite nel tempo da una regolamentazione sempre più precisa, viene descritto nel dettaglio il meccanismo di funzionamento del programma e i suoi elementi fondamentali. Il *Dibao* è un programma di reddito minimo garantito, il cui obiettivo è fornire assistenza a quei cittadini il cui reddito non raggiunge la soglia di assistenza fissata a livello locale.

Il trasferimento monetario, di natura non contributiva, viene assegnato mensilmente in maniera selettiva. Affinché le famiglie richiedenti risultino elegibili il loro reddito medio familiare pro-capite deve essere inferiore alla soglia di assistenza fissata a livello locale. I criteri d'idoneità vengono valutati durante un processo di selezione molto stigmatizzante e inclusivo che coinvolge diversi livelli governativi. Le famiglie considerate idonee ricevono un sussidio il cui ammontare è pari alla somma necessaria ad innalzare i redditi delle famiglie fino alla soglia di assistenza.

Secondo una tendenza tipicamente cinese, l'amministrazione e il finanziamento del programma sono decentralizzati. I governi locali a vari livelli sono responsabili dell'implementazione del programma sotto le direttive generali del governo centrale. Inoltre, i governi locali sono chiamati a finanziare il programma sebbene negli anni il governo centrale abbia finanziato una somma sempre più ingente di fondi per sostenere i governi locali con scarse capacità fiscali. Proprio la natura decentralizzata della gestione del programma fa sì che i governi locali abbiano un'ampia autonomia nello stabilire le soglie d'assistenza e l'ammontare del sussidio, determinare i criteri di idoneità e condurre

i processi di selezione. Ciò determina, di fatto, significative variazioni nell'implementazione del programma a livello locale.

Nel TERZO CAPITOLO viene offerta una valutazione del programma del *Dibao*. Innanzitutto, viene valutata l'efficienza del programma in termini di targeting della popolazione. Per targeting della popolazione si intende l'efficienza del programma nell'individuare la popolazione idonea al programma e destinare ad essa la totalità dei sussidi. Sebbene l'obiettivo del governo sia perseguire la copertura totale dei beneficiari e una distribuzione completa dei sussidi, di fatto esistono numerosi errori nel targeting. Ne risulta che molti tra gli idonei vengono effettivamente esclusi dal programma e, al contrario, risultano essere beneficiarie famiglie i cui redditi sono superiori alle soglie d'assistenza. Inoltre, alle famiglie beneficiarie non viene distribuito l'intero ammontare del sussidio ad esse assegnato. Tali errori sono determinati da diverse ragioni quali le limitate capacità fiscali dei governi locali, l'impreparazione da parte degli ufficiali preposti alla selezione dei beneficiari e talvolta la corruzione degli stessi, le difficoltà nel calcolare i redditi delle famiglie richiedenti.

Il capitolo prosegue con un'analisi dell'efficacia del programma del *Dibao* nel contrastare la povertà. Nonostante i significativi errori di targeting, il *Dibao* ha un impatto sulla povertà che si traduce principalmente in una riduzione dell'intensità e della severità della povertà piuttosto che in una sostanziale diminuzione dell'incidenza della povertà. Il potenziale effetto del programma come strumento di contrasto alla povertà è fortemente ridotto dagli errori del targeting. Infine, il capitolo analizza due aspetti fondamentali per valutare l'impatto di un programma di assistenza sociale quale il *Dibao*: la dipendenza dal welfare e l'influenza del *Dibao* sulle spese destinate al capitale umano.

La letteratura relativa ai programmi di contrasto alla povertà ha evidenziato come tali programmi potrebbero determinare una dipendenza dal welfare e disincentivare i beneficiari dal cercare un lavoro, tuttavia gli studi condotti mostrano come il sussidio monetario previsto dal *Dibao* non abbia un valore tale da rappresentare un deterrente al lavoro. Ciò che determina una forma di dipendenza è piuttosto l'insieme di programmi di assistenza sociale a cui i beneficiari del *Dibao* possono accedere in maniera preferenziale.

In ultimo, il capitolo analizza come il *Dibao* sia efficace nel favorire gli investimenti, da parte dei beneficiari, nel capitale umano inteso in termini di istruzione e sanità. Ciò che emerge è che le famiglie beneficiarie, una volta ricevuto il sussidio, danno

priorità alle spese destinate alle cure mediche e all'istruzione dei figli. Questo tipo di investimento risulta essere particolarmente proficuo nella prospettiva a lungo termine dal momento che le famiglie possono in questo modo interrompere la trasmissione intergenerazionale della povertà.

CAPITOLO 1

LA POVERTA' IN CINA

1.1 Premessa

La povertà è un problema su scala globale e la sua eliminazione è un'ideale che l'intera umanità persegue. La comunità internazionale ha da sempre avuto come prerogativa la riduzione e l'eliminazione della povertà. Il primo obiettivo dell'Agenda 2030¹ delle Nazioni Unite è proprio eliminare la povertà nel mondo in tutte le sue forme. La Cina ha dato un apporto sostanziale alla riduzione della povertà a livello globale, contribuendo per circa il 70% alla diminuzione del numero di poveri nel mondo. La crescita economica innescata dalla politica di riforma e di apertura avviata da Deng Xiaoping nel 1978, i programmi anti-povertà unitamente alla riforma del sistema di assistenza sociale hanno fatto sì che, in quarant'anni, più di 700 milioni di cinesi si risollevarono dalla loro condizione di povertà. Dal momento che la maggior parte dei poveri si è sempre concentrata nelle zone rurali, per molti anni, i programmi anti-povertà hanno avuto come target i poveri delle campagne cinesi. La povertà urbana è stata a lungo trascurata fin quando, a metà degli anni '90, non ha rappresentato una potenziale minaccia allo sviluppo economico e all'equilibrio sociale.

Il dualismo urbano-rurale che affonda le sue radici nel sistema dell'*Hukou*², si riflette anche nelle stime sulla povertà: non esiste in Cina un'unica soglia nazionale che sia riferibile tanto alla povertà urbana quanto a quella rurale. La soglia di povertà nazionale fu calcolata per la prima volta a metà anni '80 in occasione dell'implementazione del *Programma di sviluppo e riduzione della povertà*³ ma riguarda esclusivamente la povertà rurale. Per tale ragione, le stime circa la povertà urbana

¹ Nel settembre 2015, i 193 Paesi membri dell'ONU hanno sottoscritto l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, un programma d'azione che include 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile.

² L' *Hukou* è un sistema di registrazione familiare che classifica ogni individuo, sin dalla nascita, in due categorie principali: *Nongye*, ossia i residenti rurali e *Fei nongye*, i residenti urbani.

³ Programma di sviluppo nazionale destinato al sostegno delle regioni del paese più colpite dalla povertà. Il programma è finanziato principalmente dal governo centrale col fine di supportare lo sviluppo economico regionale.

risultano essere ancora oggi incerte; a ciò si aggiunge il fatto che nel calcolare il tasso di povertà urbana viene esclusa la componente di popolazione migrante dalle zone rurali. I migranti rappresentano un gruppo sociale svantaggiato: pur vivendo per anni nelle città, non acquisiscono lo status di residenti urbani e per tale ragione non hanno accesso completo al sistema di assistenza e sicurezza sociale.

Benché in generale il numero di persone che vive in condizioni di povertà assoluta sia notevolmente ridotto negli ultimi quattro decenni, tuttavia resta alta la vulnerabilità alla povertà. I disastri naturali, il sottosviluppo socioeconomico, la mancanza di assistenza sanitaria e scolastica adeguata, la disoccupazione e altri shock del reddito di vario tipo rappresentano le principali cause che rendono la popolazione vulnerabile alla povertà.

Inoltre, non tutta la popolazione ha beneficiato allo stesso modo dei risultati della crescita economica nel paese. La politica di riforma e di apertura ha altresì determinato un incremento notevole delle disuguaglianze in Cina, in primo luogo determinate dalle differenze salariali e produttive tra campagne e città. Tuttavia, sembra che il trend delle disuguaglianze si sia assestato dopo il 2008 e il gap tra i redditi urbani e rurali si stia, seppur lentamente, assottigliando.

La riduzione della povertà innescata dalle riforme agrarie è stata sostenuta a partire dalla metà degli anni '80 dall'implementazione del *Programma di sviluppo e riduzione della povertà*. Tuttavia, a partire dagli anni '90, il governo cinese ha assunto la consapevolezza della necessità di riformare il sistema di assistenza sociale.

Nel 1993 è stato avviato per la prima volta a Shanghai, in forma sperimentale, il *Dibao*, un programma di reddito minimo volto a garantire un livello base di sussistenza alla popolazione bisognosa. Nel 2007, il programma è stato poi implementato a livello nazionale ed è diventato negli anni la colonna portante del sistema di assistenza sociale cinese. Ad esso, sono stati affiancati tutta una serie di programmi di assistenza sociale volti a poter soddisfare in modo più efficiente ed efficace le necessità di specifiche categorie di poveri.

Questo capitolo traccia una panoramica del fenomeno della povertà in Cina declinato nella sua duplice dimensione urbano-rurale e delinea un quadro delle disuguaglianze all'interno del paese; inoltre, presenta le principali strategie anti-povertà adottate dal governo cinese al fine di contrastare la povertà nel paese.

1.2 Il fenomeno della povertà in Cina

Durante gran parte della storia cinese, la maggioranza della popolazione ha vissuto in una condizione di povertà, così come testimoniato dalle centinaia di carestie che si sono succedute nel corso dei secoli. Per tale ragione, sebbene in tempi più recenti si è sempre più spesso soliti distinguere tra povertà assoluta e relativa⁴, la priorità dei governi cinesi è da sempre stata quella di ridurre la povertà assoluta nel Paese al fine di garantire ad ogni cittadino le risorse materiali necessarie al mantenimento di un livello di vita essenziale.

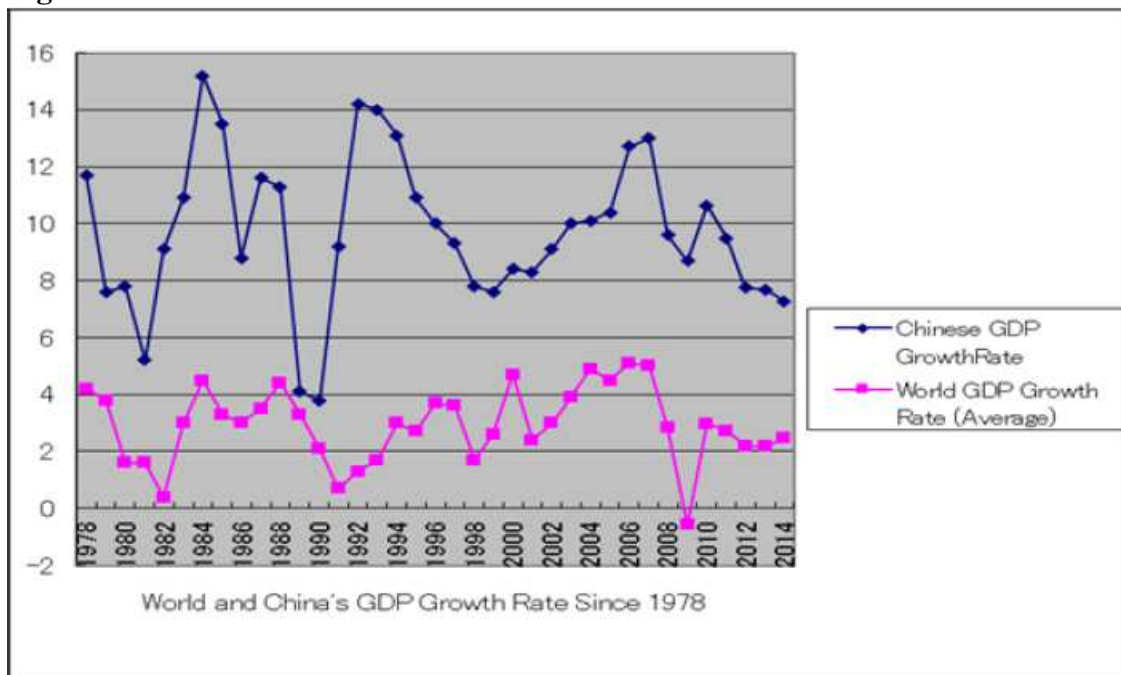
Il governo della Repubblica Popolare Cinese è stato il primo tra i governi cinesi a tentare di ridurre in modo sistematico la povertà e la disuguaglianza all'interno del Paese (Schak, 2009). A partire dalla fine degli anni '70, con l'avvio della politica di riforma e di apertura ad opera di Deng Xiaoping, la Cina ha inaugurato una fase di sviluppo economico e sociale senza precedenti, registrando un successo notevole a livello mondiale nella lotta contro la povertà assoluta. Dal 1978 infatti, grazie alle riforme agricole, alla liberalizzazione delle imprese statali e all'apertura verso il mercato estero, l'economia cinese iniziò a crescere ad un ritmo piuttosto elevato. Sebbene negli ultimi anni il tasso di crescita sia rallentato, per più di tre decenni, dal 1978 al 2009, il Paese ha registrato un tasso di crescita medio annuo del 9.9%. Tale dato risulta essere ancora più sorprendente se si considera che, nello stesso periodo di tempo, il tasso di crescita medio annuo del resto del mondo era del 2.98%, così come illustrato nella Figura 1 (Liu, 2017).

Ciò ha avuto come conseguenza una riduzione drastica della povertà all'interno del paese (Figura 2). Si stima che nel 1981, appena pochi anni dopo l'avvio delle riforme, circa 880 milioni di cinesi (corrispondente all'88% della popolazione) vivessero con meno di USD 1.90 (PPP 2011), nel 2013 il numero si era ridotto a 25 milioni (circa l'1.85%

⁴ In tempi più recenti si è soliti distinguere la povertà assoluta da quella relativa, con l'obiettivo di sottolineare il carattere multidimensionale che la povertà possiede. La povertà assoluta si riferisce solitamente ad un livello minimo di reddito, a livello mondiale. Essa viene definita in termini generali, sulla base di elementi come il costo dell'insieme di beni e servizi necessari alla sopravvivenza, a parità di potere d'acquisto, ossia tenendo conto della variazione della tipologia e dei prezzi dei consumi a livello nazionale. La World Bank ha più volte definito la soglia di povertà estrema, attualmente pari a USD 1.90 (PPP 2011). La povertà relativa invece dipende dalle condizioni economiche del paese preso in esame, per tale ragione ogni paese fissa una soglia nazionale di povertà che solitamente corrisponde ad una quota del reddito medio pro-capite.

della popolazione). Nel 2015⁵, il numero di poveri in Cina era di 9.9 milioni di persone, circa lo 0.7% della popolazione (World Bank).

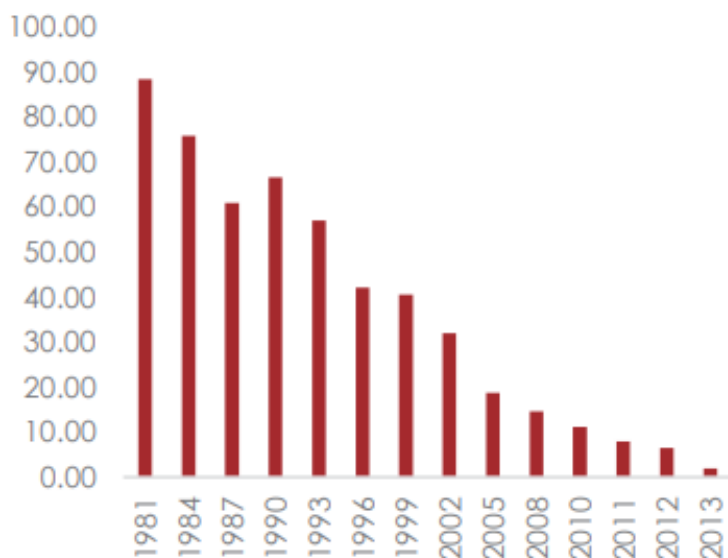
Figura 1. Tasso di crescita del Pil in Cina e nel resto del mondo 1978-2014



Fonte: Liu (2017).

⁵ Il 2015 è l'ultimo anno a cui risalgono le stime più recenti della World Bank.

Figura 2. Tasso di povertà 1981-2013



Fonte: China's NSB e World Bank.

La riduzione della povertà in Cina ha contribuito sostanzialmente alla riduzione della povertà in tutto il mondo. A livello mondiale, il numero di persone che vivevano con meno di USD 1.90 (PPP 2011) al giorno è diminuito da 1.8 miliardi nel 1990 a 736 milioni nel 2015. La Cina ha contribuito per più del 70% alla riduzione della povertà globale, classificandosi come primo paese al mondo con il maggior numero di persone che non vivono più in condizioni di povertà estrema (World Bank).

1.3 Povertà urbana e rurale

La popolazione cinese si divide lungo due linee direttive: la prima riguarda la classificazione urbano-rurale, la seconda riguarda la distinzione tra residenti permanenti e migranti. L'origine di tali divisioni risale agli anni Cinquanta del '900, quando il governo cinese istituì un sistema di registrazione delle famiglie, l'*Hukou*, al fine di controllare i flussi della popolazione.

Tali distinzioni sono estremamente importanti poiché esse si riflettono anche nella misurazione della povertà in Cina dal momento che le stime delle soglie di povertà e le misure anti-povertà sono distinte a seconda che si tratti delle zone rurali o urbane. Lo stesso sistema di assistenza sociale varia notevolmente per la popolazione urbana e quella

rurale. Per tale ragione, una persona può essere considerata povera secondo la soglia di povertà urbana ma non lo è secondo quella rurale. Questo dualismo è particolarmente significativo se si tiene conto del fatto che esso ha dato origine ad una vasta sezione della popolazione nota come “popolazione fluttuante”, la quale è emigrata nelle città da molti anni pur non essendo registrata come residente urbana e non avendo, di conseguenza, accesso all’assistenza sociale di base e ai sussidi anti-povertà. Ottenere un cambio di registrazione è infatti molto complicato, per questo milioni di migranti vivono in modo permanente nelle città pur conservando il proprio status di residenti rurali (Hussain, 2003).

1.3.1 Povertà rurale

Le condizioni naturali avverse, il livello di sviluppo economico arretrato, le risorse sanitarie e scolastiche disuguali, la mancanza di infrastrutture e di servizi pubblici hanno fatto sì che la maggior parte dei poveri cinesi si concentrassero e si concentrino tutt’ora nelle zone rurali. Per tale ragione, gran parte del successo cinese nella riduzione della povertà si è altresì registrato nelle zone rurali.

Il massiccio declino della povertà rurale ha avuto inizio nel 1978 con l’avvio delle riforme agrarie ed in particolar modo con l’introduzione del *Sistema di responsabilità familiare*⁶ che innalzò la produttività e i salari rurali. Un altro aspetto importante delle riforme agrarie fu la liberalizzazione del commercio che ripristinò il meccanismo dei prezzi e gettò le basi per lo sviluppo dell’economia di mercato. Tra il 1978 e il 1984, ci fu un incremento annuo medio del 14% dei redditi agricoli e la povertà rurale fu ridotta da 250 milioni a meno di 89 milioni. A metà degli anni ’80, con l’avvio del *Programma di sviluppo e riduzione della povertà* nel paese, fu stabilita per la prima volta la soglia nazionale di povertà rurale utilizzata per conteggiare i poveri, indirizzare le politiche anti-povertà e ripartire i fondi.

A metà degli anni ’90 il governo implementò la seconda fase del *Programma di sviluppo e riduzione della povertà*, l’*Eight-Seven Poverty Reduction Plan* per eliminare i restanti 80 milioni di poveri in sette anni, dal 1994 al 2000. Tra il 1994 e il 2000, i redditi netti pro-capite dei contadini che vivevano nelle contee povere, così come designate dallo

⁶ Il *Sistema di responsabilità familiare* rese le famiglie il perno della produzione agricola. Ogni famiglia aveva in concessione un appezzamento di terra, poteva scegliere il tipo di produzione e disporre dei surplus agricoli come meglio credeva.

Stato, aumentarono del 38%. Nel 2000, la popolazione rurale povera ammontava a 32 milioni. Nel 2001, la Cina formulò ed implementò la *Linea guida per la riduzione della povertà orientata allo sviluppo* (2001-2010). Il focus delle politiche anti-povertà passò dalle contee povere ai villaggi poveri. Nel 2011 fu implementata la nuova *Linea guida* attraverso cui furono identificate quattordici aree povere contigue le quali divennero l'obiettivo delle azioni anti-povertà.

Le strategie di riduzione della povertà rurale in Cina si sono evolute seguendo le diverse fasi di sviluppo economico che il paese ha attraversato. Il più recente cambiamento nelle strategie di riduzione della povertà rurale è stato quello di adottare un accurato metodo di targeting, cioè indirizzare gli interventi governativi anti-povertà non più solo alle comunità o alle aree povere bensì alle famiglie e ai singoli individui (Guo et al., 2017).

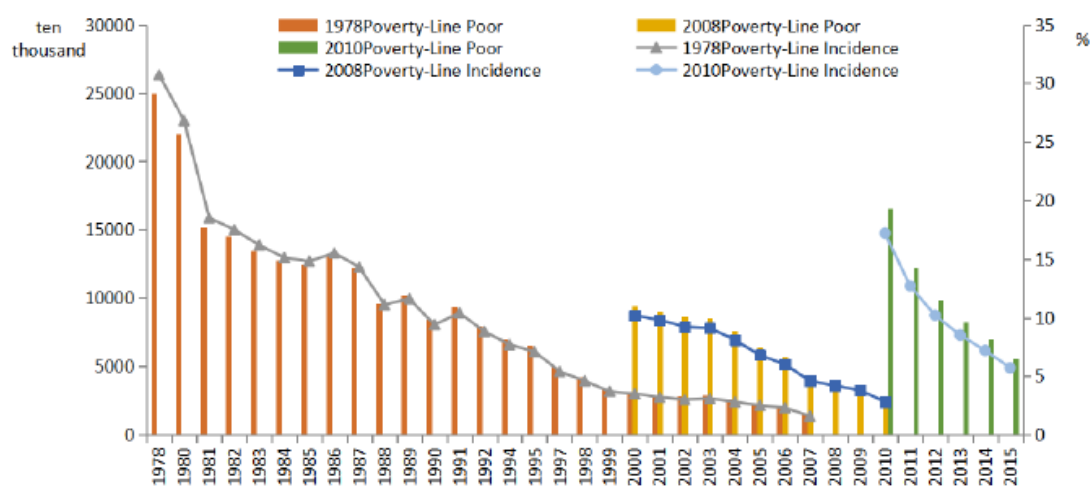
La Cina ha stabilito nel tempo una successione di soglie nazionali di povertà rurale assoluta. Di fatto, dato l'aumento generale dei livelli di reddito in tutti i settori della popolazione nel corso degli anni, il governo cinese ha più volte aggiustato e innalzato la soglia di povertà rurale nazionale. Sulla base di tali soglie di povertà, il *China's State Council Leading Group Office of Poverty Alleviation and Development*⁷ ha rilasciato le sue stime circa la riduzione del numero di poveri rurali nel paese. Utilizzando la prima soglia di povertà rurale nazionale pari a 100 RMB (PPP 1978), il numero totale di poveri nelle aree rurali era di 250 milioni nel 1978, circa il 30.7% della popolazione rurale totale. Il numero è diminuito notevolmente nel tempo, fino a raggiungere nel 2007, i 14.79 milioni, circa il 2.07% della popolazione rurale (Figura 3).

Naturalmente, ogni aggiustamento ha determinato un aumento del livello di povertà rurale ufficialmente riconosciuto. Perciò, quando nel 2007 il governo adottò una nuova soglia della povertà pari a 1067 RMB (PPP 2007), la portata della povertà rurale aumentò dai 14.79 milioni ai 43.2 milioni, circa il 6.04% del totale della popolazione rurale. Poco dopo, nel 2010, fu adottata una soglia più alta, dal valore di 2300 RMB (PPP 2010). A questa nuova e più alta soglia di povertà, la portata della povertà rurale crebbe nuovamente. Nel 2015, la Cina contava 57,75 milioni di contadini che vivevano in

⁷ Lo *State Council Leading Group Office of Poverty Alleviation and Development* fu istituito nel 1986 con l'obiettivo di identificare le contee più povere, stabilire gli standard per la riduzione della povertà e finanziare fondi speciali. Inizialmente fu nominato *State Council Leading Group Office of Economic Development in Impoverished Regions*. Fu rinominato solo nel 1993.

povertà. Il tasso di povertà nel 2017 era del 3.1%, circa 30.5 milioni di poveri (Liu, 2017), nel 2018 si contavano 16.6 milioni di poveri. Nel 2019 il numero è calato a 6.6 milioni di poveri (Figura 4). L'obiettivo del Paese è quello di eradicare la povertà rurale assoluta entro il 2020, raggiungendo così, con dieci anni di anticipo, il primo obiettivo dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile.

Figura 3. Soglie di povertà rurale, percentuale della povertà e numero di poveri 1978-2015



Fonte: Consiglio di Stato (2016).

Figura 4. Numero di poveri e percentuale della povertà nelle zone rurali 2012-2020



Fonte: China's NSB e China's State Council Leading Group Office of Poverty Alleviation and Development.

1.3.2 Povertà urbana

Il fenomeno della povertà urbana in Cina è piuttosto recente: fino agli inizi degli anni '90 infatti, la povertà era considerata come un fenomeno che interessava prettamente la Cina rurale. Khan e Riskin (2001) hanno stimato che nel 1988 l'incidenza della povertà urbana fosse solo del 1.3%. Per tale ragione la maggior parte delle politiche anti-povertà erano indirizzate alla popolazione povera delle aree rurali.

Certamente nelle aree urbane vi era una componente di popolazione povera il cui standard di vita era generalmente basso. Tuttavia, gli esigui sussidi contro la povertà erano destinati ad un gruppo ridotto della popolazione urbana, i cosiddetti *Sanwu* (trad. i tre senza): coloro che non avevano assistenza familiare, coloro senza fonti di guadagno e coloro senza abilità lavorative. Le persone normodotate non avevano i requisiti per ricevere i sussidi contro la povertà, esse erano obbligate a lavorare e lo Stato stesso forniva loro un lavoro.

A partire dagli anni '90, la povertà urbana diventò un problema tale da minacciare potenzialmente una percentuale sostanziosa della popolazione urbana. Nacquero così quelli che vengono definiti i “nuovi poveri”. A differenza dei “vecchi poveri”, i “nuovi poveri” sono numericamente superiori ed una larga percentuale di essi, pur avendo le abilità per lavorare, non ha un impiego. L'emergere della nuova povertà urbana riflette un cambiamento fondamentale del contesto socioeconomico delle città, soprattutto a partire dal 1994. Nei primi anni della Repubblica Popolare Cinese, le città cinesi erano considerate un luogo privilegiato in cui vivere. La popolazione delle città era ristretta nel numero grazie all'*Hukou*, lo Stato assicurava lavoro e garantiva un sistema di protezione sociale onnicomprensiva “dalla culla alla tomba”⁸ ai residenti urbani. Se da un lato le riforme di apertura portarono ad una crescita dell'economia, dall'altro si ebbe uno smantellamento delle imprese statali, con una conseguente perdita di posti di lavoro. In soli cinque anni a partire dal 1995, il settore statale perse 31 milioni di posti di lavoro, circa il 28% degli impieghi nel settore. Il settore privato emerso non fu capace di creare un numero sufficiente di posti di lavoro tale da integrare i lavoratori licenziati (Hussain, 2003). Inoltre, molti dei lavoratori precedentemente impiegati nelle imprese statali, non avevano competenze professionali tali da potersi reinserire nel mercato del lavoro. Ciò ha

⁸ In cinese 从摇篮到坟墓 *Cong yaolan dao fenmu*. Il sistema di welfare veniva così definito poiché tutto ciò di cui necessitavano i dipendenti delle imprese statali e le loro famiglie veniva fornito dall'unità di lavoro, per l'intera durata della vita.

portato di conseguenza al problema della disoccupazione che è, tutt'oggi, la causa principale della crescita della povertà urbana.

Non esistono stime univoche e ufficiali della povertà urbana. Uno degli ostacoli principali alla quantificazione della povertà urbana è l'assenza di una soglia di povertà urbana ufficiale a livello nazionale. L'emergere del fenomeno ha portato varie agenzie governative a calcolare soglie di povertà urbana diagnostiche⁹. L'Istituto Nazionale di Statistica Cinese ha calcolato una soglia di povertà urbana (che è 2-3 volte superiore alla soglia di povertà rurale) per il periodo di tempo che va dal 1991 al 2000 (Tabella 1).

Tabella 1. Soglia di povertà urbana dell'Istituto Nazionale di Statistica Cinese 1991-2000

Year	A	B
1991	752	
1992	837	
1993	993	
1994	1,300	
1995	1,547	
1996	1,671	1,850
1997		1,890
1998		1,880
1999		1,860
2000		1,875

Nota: le due colonne indicano due soglie diverse che differiscono per i prezzi utilizzati per calcolare il costo dei beni di prima necessità.

Fonte: Asian Development Bank (2004).

Nel corso degli anni anche diversi studiosi hanno tentato di calcolare una soglia di povertà urbana. Tra questi vale la pena citare il lavoro di Ravallion e Chen (2007), Khan (2004) e Hussain (2005). Le soglie di povertà urbana da loro calcolate sono riportate nella Tabella 2.

⁹ La soglia di povertà diagnostica viene calcolata solo per stimare la portata della povertà. Differisce dalle soglie di povertà calcolate per individuare i beneficiari dei programmi anti-povertà. Queste ultime sono calcolate tenendo in considerazione alcuni aspetti come la capacità fiscale del governo e la necessità di incentivare la popolazione povera a cercare attivamente un impiego.

Tabella 2. Diverse soglie di povertà urbana (esprese in Yuan pro-capite/annui)

<i>Autore</i>	<i>Soglia di povertà urbana</i>	<i>Anno</i>
Istituto Nazionale di Statistica Cinese	1,875 Yuan	PPP 2000
Hussain	2,310 Yuan	PPP 1998
Ravallion e Chen	1,200 Yuan	PPP 2002
Khan (1995)	2291 Yuan	PPP 1995
Khan (2002)	2534 Yuan	PPP 2002

Fonte: Tabella di mia elaborazione.

Nota: Khan calcola due soglie di povertà urbana, una per l'anno 1995 e l'altra per l'anno 2002.

Un modo interessante per comparare le soglie di povertà consiste nell'analizzare la loro percentuale rispetto ai redditi urbani medi pro-capite come riportato nella Tabella 3. Nella Tabella 3 vengono presentate diverse soglie di povertà urbana. Oltre alle percentuali rispetto al reddito urbano medio delle soglie di povertà riportate nella Tabella 2, vengono calcolate le percentuali rispetto al reddito urbano medio delle soglie di povertà calcolate dalla World Bank e da Meng et al. (2005). Le percentuali delle diverse soglie di povertà rispetto al reddito urbano medio nazionale oscillano notevolmente. Una soglia della povertà austera come quella calcolata da Ravallion e Chen rappresenta solo il 16% del reddito urbano medio nazionale; al contrario, una soglia di povertà più alta, come quella calcolata da Khan per l'anno 1995, rappresenta il 40% del reddito urbano medio nazionale.

Tabella 3. Soglie di povertà urbana alternative e la loro relazione con il reddito urbano medio

	Year	Ratio of Poverty Line to National Mean Urban Income (%)
NBS Diagnostic Line	2000	30
World Bank original PPP\$1*	1995	17
World Bank original PPP\$2*	1995	34
A.R. Khan '95	1995	40
A.R. Khan '02 (excluding migrants)	2002	26
A.R. Khan '02 (including migrants)	2002	28
A. Hussain '98 (income-based)	1998	38
Meng et al '05	2000	22-28**
Ravallion and Chen '07 (new poverty line)	2002	16

Fonte: Riskin e Gao (2009).

Come è possibile osservare nella Tabella 4, a diverse soglie di povertà corrispondono altrettanto diversi tassi di povertà.

Tabella 4. Diverse stime del tasso di povertà urbano

	(1) Old \$1/day	(2) Old \$2/day	(3) RC "New" poverty line	(4) Khan	(5) CPDR	(6) Hussain	(7) Meng et al
1981			6.01				
1982			2.16				
1983			1.56				
1984			1.27				
1985			1.08				
1986			3.23				2.6
1987			1.62				1.9
1988			2.07	6.7			2.8
1989			7.05				3.2
1990	1.0	20.7	2.58				2.1
1991			1.66				2.5
1992	0.8	13.2	1.13				3.4
1993	0.7	13.8	1.01				5.0
1994	0.9	13.5	1.19				5.2
1995	0.6	9.7	0.85	8.0			5.5
1996	0.5	9.3	0.61				4.7
1997	0.5	9.1	0.70				5.3
1998	1.0	9.0	1.16			4.7	4.4
1999	0.5	6.8	0.57				3.5
2000			0.63				3.7
2001			0.50				
2002			0.54	2.2			
2003					4.5		

Fonte: Gao e Riskin (2009).

I tassi di povertà (1) e (2) sono ricavati utilizzando le soglie di povertà calcolate dalla World Bank. Il tasso di povertà (3) è calcolato utilizzando la soglia di povertà formulata da Ravallion e Chen (2007), mentre quelli indicati come (4) sono stati stimati servendosi delle soglie di povertà calcolate da Khan (2001,2004). Il tasso di povertà (5) è ricavato dal *China Population and Development Country Report*¹⁰. Infine, i tassi di povertà (6) e (7) sono stati ricavati utilizzando le soglie di povertà, rispettivamente, di Hussain (2005) e Meng et al. (2005).

Tra tutti, il tasso di povertà calcolato utilizzando la soglia di povertà urbana di Ravallion e Chen è il più basso, nel 2000 corrispondeva a circa 2.5 milioni di poveri urbani. Tuttavia, altre stime ufficiali rilasciate dal governo smentiscono il basso numero stimato da Ravallion e Chen. Secondo un sondaggio condotto nel periodo agosto-settembre del 2000 dal Ministero degli Affari Civili, vi erano circa 14 milioni di residenti urbani con un reddito inferiore alle soglie di povertà locale, corrispondenti ad un tasso di povertà pari al 3.1%.

Aldilà delle difficoltà nel misurare il tasso di povertà urbana dovute alla mancanza di una soglia di povertà urbana ufficiale, le stime sulla povertà urbana sono in ogni caso falsate perché vengono effettuate tenendo in considerazione solo i residenti urbani ufficiali, ossia coloro che sono registrati come residenti urbani, escludendo di fatto i lavoratori migranti che risiedono nelle città pur non essendo registrati come residenti urbani.

Le migrazioni dalle aree rurali a quelle urbane sono iniziate a metà degli anni '80, grazie ad un allentamento delle restrizioni sui viaggi e all'espansione dei mezzi di trasporto. Lo sviluppo dell'economia urbana ha determinato lo spostamento di forza lavoro inutilizzata dalle campagne verso la città. Tuttavia, l'aumento delle migrazioni della popolazione rurale verso le città non ha trovato un corrispettivo nel cambiamento del sistema dell'*Hukou* dando così origine alla cosiddetta "popolazione fluttuante". Questi migranti rappresentano un gruppo eterogeneo e si differenziano per tempo di permanenza nelle città. Solo una piccola percentuale dei migranti riceve una nuova registrazione e per questo viene integrata alla popolazione locale. Ad altri, solitamente

¹⁰ I dati del Report sono stati rilasciati in un articolo del 2004 pubblicato sulla pagina web del 人民日报 *Renmin ribao*, quotidiano ufficiale del Partito Comunista Cinese e consultabile alla pagina web: http://en.people.cn/200409/08/eng20040908_156256.html. Consultato il 12/07/2020.

migranti a lungo termine, viene concessa una registrazione temporanea che assicura loro la possibilità di vivere in città ma non lo status di residente permanente.

Come per le stime della povertà rurale, le stime circa la popolazione migrante sono incerte. I dati più comprensivi sulla migrazione sono quelli rilasciati dal Ministero degli Affari Civili, dati che si basano sulle registrazioni piuttosto che su sondaggi. A tal proposito bisogna evidenziare come, sebbene ogni migrante sia tenuto a registrarsi ufficialmente, molto spesso ciò non avvenga. In particolar modo sfuggono all'adempimento della registrazione i migranti a breve termine e quelli impiegati in lavori occasionali. Secondo il Ministero degli Affari Civili si contavano 121 milioni di migranti nel 2000, nel 2018 il numero era più che raddoppiato, raggiungendo i 288.36 milioni.

Khan (2004), aveva stimato che, nel 2002, il tasso di povertà per i migranti fosse del 14.4%, il quale portava il tasso totale di povertà della popolazione urbana al 4.4%, il doppio di quello stimato calcolando esclusivamente i residenti urbani. Anche Hussain (2005), aveva a sua volta affermato che il tasso di povertà dei migranti nel 1999 fosse del 50% superiore a quello dei residenti permanenti.

A causa della mancanza di una soglia di povertà urbana ufficiale così come l'esclusione dei migranti dalla popolazione urbana ufficiale, restano tutt'ora notevoli gap nella conoscenza del fenomeno della povertà urbana. Per questo motivo, il governo cinese nel perseguire il suo obiettivo di voler costruire una società moderatamente prospera deve mettere in agenda il problema della povertà urbana.

1.3.3 Vulnerabilità alla povertà

È innegabile il fatto che negli ultimi quattro decenni la Cina abbia conosciuto un rapido e netto declino della povertà assoluta. Tuttavia, la vulnerabilità alla povertà¹¹, ovvero la probabilità di diventare poveri, resta un dato significativo. Utilizzando una soglia di povertà più alta pari a USD 3.20 (PPP 2011)¹², possiamo notare come nel 2015¹³

¹¹ Il concetto di vulnerabilità alla povertà indica la probabilità di diventare poveri. La vulnerabilità alla povertà viene misurata in diversi modi. Uno di questi consiste nel misurare il numero di persone che sono sufficientemente vicine alla soglia di povertà assoluta e che potrebbero perciò diventare povere laddove un evento come una malattia improvvisa, un disastro naturale, un licenziamento si venisse a manifestare.

¹² La World Bank ha calcolato una soglia di povertà più alta per i paesi a reddito medio-basso.

¹³ Il 2015 è l'ultimo anno a cui risalgono le stime più recenti della World Bank.

il numero di poveri in Cina aumentasse drasticamente dai 9.9 milioni (calcolati secondo la soglia di povertà di USD 1.90 (PPP 2011) a 95.5 milioni (circa il 7% della popolazione).

La vulnerabilità alla povertà rappresenta una minaccia soprattutto nelle zone rurali. È stato stimato infatti che, in media, le famiglie considerate vulnerabili alla povertà ricavino quasi il 65% del proprio reddito dall'agricoltura, rispetto al 45% di famiglie non vulnerabili che ricavano una parte significativa del proprio reddito da impieghi nel settore formale. Inoltre, le famiglie non vulnerabili includono membri migranti e derivano proprio un'ampia percentuale del reddito dalle rimesse¹⁴ (Ward, 2016).

La vulnerabilità alla povertà è dovuta ad una varietà di shock nel reddito. Questi shock possono essere determinati da fenomeni di portata generale come la crisi finanziaria di fine anni '90, la pandemia da SARS, lo tsunami del 2004; tuttavia, è stato evidenziato come anche shock di portata minore possano determinare una notevole vulnerabilità alla povertà.

La maggiore tra le cause che determinano una condizione di povertà è rappresentata dall'insorgere di una malattia che comporta spese mediche elevate e l'impossibilità di lavorare. Secondo alcune statistiche del *China's State Council Leading Group Office of Poverty Alleviation and Development*, nel 2016 circa il 42% delle famiglie rurali (circa 12 milioni di famiglie) erano povere per questo motivo.

In un sondaggio condotto in 10 province nel 2012 emerge come i principali fattori personali che determinano una condizione di povertà nelle zone rurali siano la vecchiaia, condizioni di disabilità, malattie croniche gravi e la mancanza di un livello d'istruzione adeguato. In particolare:

- 2/3 dei beneficiari del *Dibao* rurale manifestano gravi condizioni di salute.
- Il 28.4% dei beneficiari del *Dibao* risultano essere anziani (con un'età superiore ai 60 anni).
- Più dei 2/3 dei capifamiglia tra i beneficiari del *Dibao* hanno un'educazione primaria, il 28.8% ha conseguito un diploma di scuola media e solo lo 0.3% un diploma universitario.

¹⁴ Le rimesse sono trasferimenti unilaterale di denaro, effettuati dai lavoratori migranti a favore delle loro famiglie.

Tra le cause che rendono le persone vulnerabili alla povertà nelle zone rurali, bisogna certamente annoverare anche il rischio di calamità naturali. La Cina è uno dei paesi più colpiti da calamità naturali quali inondazioni e terremoti; spesso, nelle zone rurali i poveri vivono in aree ad alto rischio, zone remote caratterizzate da un'ecologia fragile e mancanza di mezzi di trasporto. I disastri naturali tendono a colpire maggiormente i soggetti vulnerabili come le donne, i bambini, gli anziani e le persone con disabilità.

La principale causa della povertà urbana è stata e resta tutt'ora la disoccupazione. Sulla base del sondaggio del 2012, in media ogni famiglia urbana includeva 1.29 lavoratori normodotati ma solo 0.79 persone in ogni famiglia erano impiegate in un lavoro di qualunque genere. Di queste, solo il 6.26% era impiegato in un lavoro stabile, il resto era impiegato in lavori part-time, informali o temporanei. Il tasso di disoccupazione tuttavia ha origini diverse rispetto agli anni '90 e, allo stato attuale, dipende sostanzialmente dal basso livello d'istruzione, dalla condizione di salute, dall'età e dalla scarsa motivazione a cercare attivamente un lavoro (World Bank):

- Circa il 75% dei capifamiglia hanno un livello di istruzione pari o inferiore ai nove anni.
- Più del 40% dei capifamiglia ha perso la facoltà di lavorare a causa di problemi di salute (disabilità o malattie) e in quasi il 25% delle famiglie povere si registra almeno una persona con una malattia cronica.
- L'età media dei capifamiglia tra le famiglie urbane povere è di 50.1 anni. La percentuale di capifamiglia anziani (17.53%) è più alta tra le famiglie povere, tuttavia il tasso di povertà tra gli anziani delle città è più basso rispetto a quello degli anziani delle campagne. Nelle città gli adulti e i giovani hanno una maggiore vulnerabilità alla povertà rispetto ai corrispondenti delle zone rurali.

Anche l'invecchiamento della popolazione rappresenta una causa dell'aumento della popolazione vulnerabile alla povertà: nel 2016 vi erano più di 230 milioni di persone con un'età superiore ai 60 anni (circa il 16%) della popolazione totale. Ciò può avere delle implicazioni sulla povertà perché i più anziani hanno minori capacità di produrre reddito.

La sfida principale del governo resta quella di assicurare la sostenibilità a lungo termine dei risultati ottenuti nella riduzione della povertà, sostenendo coloro che sono molto vicini alla soglia di povertà e quindi più vulnerabili alla povertà.

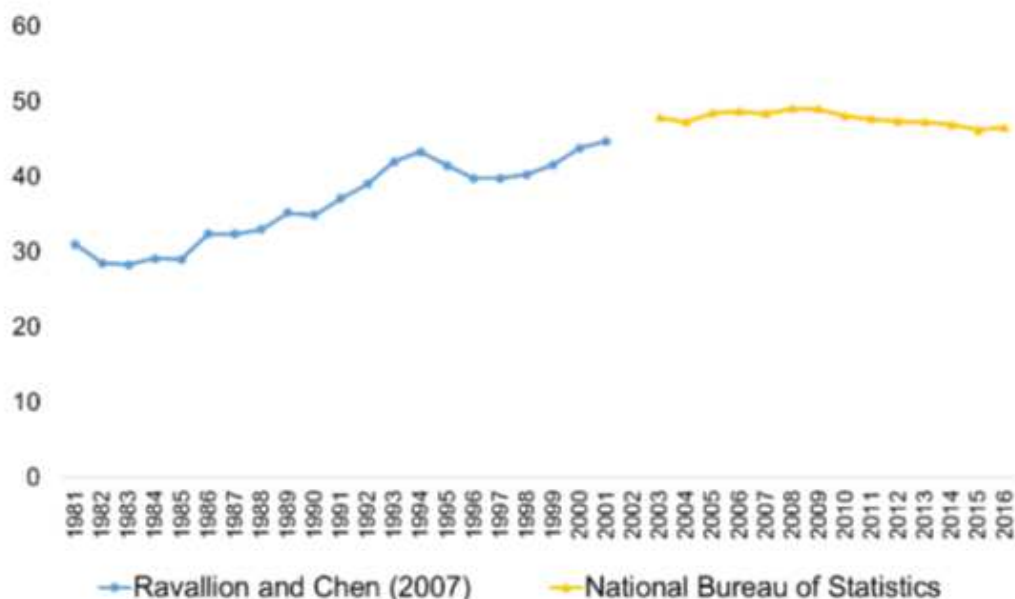
1.4. Povertà e disuguaglianza

Le riforme avviate in Cina a partire dal 1978 hanno determinato una crescita dell'economia a ritmi piuttosto sostenuti. Ciò ha permesso che la povertà, in particolar modo la povertà assoluta, venisse nettamente ridotta. D'altra parte, l'avvio delle riforme di mercato all'interno del paese ha altresì dato origine ad un incremento notevole delle disuguaglianze, portando la Cina ad essere uno dei paesi più diseguali a livello mondiale. Disuguaglianza e povertà sono infatti due fenomeni che, pur avendo molti punti di contatto, sono di fatto distinti (Filippini, 2017).

Nei trent'anni precedenti all'avvio delle riforme economiche, il reddito all'interno del paese era distribuito in modo piuttosto egualitario. Utilizzando uno degli indici più diffusi per la misurazione delle disuguaglianze, il coefficiente di Gini¹⁵, possiamo notare come le disuguaglianze seguano una parabola crescente assestandosi e calando, seppur con un andamento lento, solo intorno al 2008 per raggiungere un valore pari allo 0.46 nel 2016. La Figura 5 riporta l'andamento del coefficiente di Gini in Cina dal 1981 al 2016, tracciato utilizzando i dati calcolati da Ravallion e Chen (2007) e dall'Istituto Nazionale di Statistica Cinese.

¹⁵ Il coefficiente di Gini è un indice che misura il livello di disuguaglianza all'interno di un paese, il cui valore varia da 0 a 1 (o da 0 a 100). Valori vicino allo 0 indicano bassa disuguaglianza, valori prossimi all'1 (o al 100) indicano una disuguaglianza elevata.

Figura 5. Il coefficiente di Gini in Cina 1981-2016



Fonte: Zhuang e Shi (2016).

Prima delle riforme avviate da Deng Xiaoping, la Cina aveva adottato un modello di economia pianificata in cui i salari erano fissati a livello centrale dal governo e di uguale importo per tutti. Per tale ragione, all'interno del paese il reddito era distribuito in modo abbastanza egualitario, con un coefficiente di Gini che assumeva valori inferiori allo 0.30.

La disuguaglianza aumentò a partire dagli anni '80 a causa della rapida crescita economica determinata dalle nuove politiche di Deng Xiaoping. Dal 1980 al 2015 il ventaglio dei redditi in Cina si è allargato in maniera crescente e il prodotto è cresciuto ogni anno mediamente del 10%. Ciò significa che il peggioramento nel livello delle disuguaglianze del paese non è stato determinato dal fatto che il reddito dei gruppi più poveri sia rimasto fermo, piuttosto dal fatto che il reddito medio di tutti i decili è cresciuto ma quello dei decili più ricchi ha avuto una crescita maggiore (Filippini, 2017).

Nell'analizzare le cause delle disuguaglianze in Cina bisogna sottolineare come queste siano in parte dovute alle riforme del mercato e a quei meccanismi che la transizione ad un'economia di mercato comporta, in parte frutto di diverse politiche governative che, piuttosto che mitigare tali disuguaglianze, ne esacerbano la tendenza al rialzo. Come accade in ogni paese sottosviluppato in cui viene avviato un processo di sviluppo e riforme economiche, la Cina è stata partecipe di due fenomeni: una rapida

crescita del tasso di rendimento dell'istruzione¹⁶ e una notevole disuguaglianza produttiva e salariale tra città e campagne.

Le riforme avviate a fine anni '70, di fatto hanno smantellato il sistema di salari stabiliti a livello centrale dando origine ad una struttura salariale che premia in misura crescente i lavoratori più istruiti, con l'obiettivo di incentivarne l'efficienza e la produttività. Tra il 1988 e il 2003 il tasso di rendimento dell'istruzione in Cina aumentò dal 4% all'11%. In generale, tale fenomeno determina in una prima fase di sviluppo un'elevata disuguaglianza di reddito dal momento che il numero di persone istruite è ristretto e il reddito non è distribuito. Tuttavia, lo sviluppo economico dovrebbe fornire, in misura sempre maggiore, possibilità d'accesso all'istruzione a tutta la popolazione in modo da ridurre le disuguaglianze. Affinché ciò avvenga è necessario un massiccio supporto pubblico all'istruzione al fine di favorire un accesso equo al sistema scolastico. In Cina, vige un sistema fiscale fortemente decentralizzato in cui la riscossione delle tasse e la somministrazione di servizi come l'istruzione e le cure mediche spettano ai governi locali. Per tale ragione si creano disuguaglianze a livello provinciale, con province più ricche che riescono a finanziare l'istruzione e i servizi sanitari e province più povere che non sono capaci di assicurare un adeguato servizio scolastico e sanitario ai propri cittadini. A sua volta, la disuguaglianza fiscale tra le diverse province del paese è data dal fatto che lo sviluppo economico è avvenuto in tempi diversi. Le riforme economiche sono state attuate in modo graduale, prima avviate in maniera sperimentale in Zone economiche speciali¹⁷, poi implementate a livello provinciale, infine a livello nazionale. Ne deriva che le zone costiere e orientali del paese sono molto più ricche e sviluppate delle zone interne e occidentali (Filippini, 2017).

Le differenze produttive e salariali tra campagna e città rappresentano probabilmente la principale causa delle disuguaglianze all'interno del paese. In generale, esse possono essere accorciate attraverso le migrazioni della popolazione dalle zone rurali a bassa produttività alle aree urbane ad alta produttività. Nonostante in Cina si sia registrato nei decenni un massiccio esodo dalle zone rurali a quelle urbane, è stato evidenziato come il sistema dell'*Hukou* abbia sfavorito le migrazioni rispetto a quanto

¹⁶ Il rendimento dell'istruzione che per definizione include solo i benefici e i costi privati che essa produce è il reddito addizionale che in media un individuo percepisce completando un anno aggiuntivo di studio, dopo aver detratto i costi sopportati per ottenerlo.

¹⁷ Una Zona Economica Speciale è una regione geografica in cui vige una legislazione economica diversa rispetto alla legislazione attiva nella nazione presa in considerazione.

sarebbe accaduto altrimenti. A tal fine il governo cinese ha avviato negli anni una riforma seppur graduale del sistema dell'*Hukou* con l'obiettivo di semplificare le procedure di registrazione per favorire la migrazione dalle zone rurali a quelle urbane e assicurare ai migranti e ai loro figli assistenza sanitaria e accesso all'istruzione.

Un altro elemento che contribuisce a determinare fenomeni di disuguaglianza sono le differenze nella distribuzione della ricchezza¹⁸ nel paese. In generale, a livello globale, la distribuzione della ricchezza è solitamente più disuguale rispetto alla distribuzione dei redditi. In Cina, le disuguaglianze nella distribuzione di ricchezza sono aumentate nel momento in cui il concetto di proprietà privata ha perso l'accezione negativa che aveva acquisito negli anni precedenti alle riforme e si è diffuso nuovamente nel paese. Come è noto, la concentrazione di redditi di questo tipo determina disuguaglianze in misura superiore rispetto a quelle determinate dai redditi da lavoro (Dollar, 2007).

Bisogna sottolineare che negli ultimi anni l'indice di Gini sembra essersi stabilizzato con una tendenza al ribasso. Non è chiaro se questo andamento stia a significare che la crescita delle disuguaglianze nel paese si sia arrestata per avviarsi verso una fase di miglioramento, tuttavia non è totalmente da escludere come possibilità. Questa ipotesi, infatti, sembra essere supportata dalla recente riduzione del divario fra redditi rurali e urbani. Nonostante il dato positivo, il governo cinese deve compiere ancora molti passi in avanti per ridurre le disuguaglianze all'interno del paese, in particolar modo per ridurre le disuguaglianze sempre più crescenti nella distribuzione delle ricchezze e per favorire livelli più alti di assistenza sociale ai poveri e ad altri gruppi nella società con basso reddito.

In tempi più recenti, il governo ha preso atto del fenomeno, consapevole del fatto che la presenza di disuguaglianze nel paese rappresenti una minaccia alla formazione della società armoniosa e alla sostenibilità dello sviluppo economico.

¹⁸ La distribuzione della ricchezza mette in luce uno degli aspetti della disuguaglianza economica tra vari paesi o gruppi in una società, confrontandone le ricchezze. Per ricchezze si intende l'insieme di beni, mobili e immobili che un soggetto o una nazione possiede.

1.5 Strategie di riduzione della povertà

Un tale successo nella riduzione della povertà è stato determinato dalla rapida crescita economica del paese combinata ad un ampio ventaglio di programmi anti-povertà e all'implementazione del sistema di assistenza sociale.

La Cina ha ottenuto dei successi indiscutibili grazie ai suoi programmi a contrasto della povertà nel corso dei decenni scorsi, dando vita ad una strategia di riduzione della povertà unica (Zhou, 2017). Sin dall'avvio della politica di riforma e di apertura, il governo cinese ha impiegato tutte le forze a disposizione per contrastare la povertà nel paese, creando organi istituzionali appositi, individuando le aree e i gruppi di popolazione in povertà, allocando fondi speciali, modificando continuamente gli standard di povertà e formulando politiche speciali.

Agli inizi degli anni '80, non vi erano specifici interventi governativi atti a ridurre la povertà nel paese. Ciononostante, la Cina aveva ottenuto una netta riduzione della povertà nelle aree rurali grazie alle riforme del settore agricolo. Tuttavia, le riforme economiche da sole non bastavano a ridurre il numero di poveri, soprattutto nelle aree centrali e occidentali del paese, svantaggiate per la loro posizione geografica. Per promuovere lo sviluppo delle aree rurali in tutto il paese, a metà anni' 80, il governo cinese istituì il *China's State Council Leading Group Office of Poverty Alleviation and Development* il quale era responsabile della gestione del *Programma di sviluppo e riduzione della povertà*, più volte implementato nel corso del tempo. In tutto il paese furono identificate 331 contee povere a cui vennero indirizzate le politiche anti-povertà. Allo stesso tempo, nuove forze crescenti, come le imprese e le ONG¹⁹, si unirono nella lotta contro la povertà. Grazie al lavoro congiunto del governo e delle nuove forze in gioco, fu promosso l'auto sviluppo delle aree più povere (Guo e al., 2019). Nel 1994, il programma fu ulteriormente implementato attraverso l'*Eight-Seven Poverty Reduction Plan*, il cui obiettivo era quello di eliminare in sette anni, dal 1994 al 2000, i restanti 80 milioni di poveri. Le contee povere, identificate dal governo, a cui indirizzare le politiche anti-povertà aumentarono, diventando 594.

La *Linea guida per la riduzione della povertà orientata allo sviluppo (2001-2010)* pubblicata nel 2001 spostò il target delle politiche anti-povertà dalle contee ai villaggi.

¹⁹ Un' ONG è un'organizzazione senza fini di lucro, indipendente dagli Stati e dalle organizzazioni governative internazionali.

Furono selezionati 148 villaggi poveri, la cui popolazione totale rappresentava circa l'80% della popolazione povera. L'implementazione del programma fu affiancata dall'abolizione della tassa agricola nel 2006 che a sua volta ebbe un ruolo importante nella riduzione della povertà nelle aree rurali.

Benché le precedenti strategie anti-povertà orientate allo sviluppo avessero avuto un successo notevole nel ridurre la povertà nel paese, il loro effetto andava diminuendo. Inoltre, la maggior parte dei restanti poveri viveva confinata in aree di montagna, zone aride e dall'ecologia vulnerabile, aree geografiche inclini ai disastri ambientali che erano principalmente vecchie basi rivoluzionarie o luoghi in cui erano state confinate le minoranze etniche. In questo contesto il governo, ritenendo necessaria una nuova strategia d'azione, all'inizio del 2014 ha dato avvio alla strategia dell'"Alleviamento mirato della povertà" che ha introdotto un cambiamento sostanziale nei meccanismi di riduzione della povertà e sviluppo identificando come target delle politiche anti-povertà i villaggi e gli individui. L'elemento innovativo del nuovo metodo consiste nel modo accurato in cui vengono identificati i destinatari. La nuova strategia, nello specifico, prevede l'applicazione di sei misure: l'accurata identificazione dei destinatari, l'organizzazione precisa dei progetti, un attento utilizzo dei fondi, un'implementazione efficace delle misure di sostegno, la distribuzione di personale qualificato nei villaggi in cui bisogna attuare le strategie anti-povertà, il monitoraggio e la valutazione dei risultati ottenuti.

I cinque principali approcci alla riduzione della povertà si riferiscono allo sviluppo industriale, la ricollocazione della popolazione rurale povera, il rafforzamento della sicurezza sociale e dell'istruzione e la compensazione ecologica²⁰. Per favorire l'identificazione accurata dei soggetti destinatari, nel 2014 è stato anche creato un database elettronico nazionale in cui vengono raccolte le informazioni circa gli standard di vita e i redditi dei nuclei familiari poveri.

Parallelamente agli interventi anti-povertà orientati allo sviluppo, il governo cinese si è mosso nella direzione di incrementare lo sviluppo di forme di assistenza sociale. Tra il 1949 e il 1978, le aree rurali della Cina versavano in uno stato di povertà assoluta e le opere anti-povertà di questo periodo avevano principalmente come obiettivo quello

²⁰ Per Compensazione ecologica si intende una serie di misure atte a recuperare e conservare le funzioni degli habitat naturali, soprattutto in quelle zone a sviluppo intensivo.

di garantire i bisogni di base (ossia cibo e vestiario) ai poveri attraverso aiuti governativi. Il primo progetto di assistenza sociale nella Cina rurale fu avviato negli anni '50 con il sistema del *Wubao*²¹ (trad. Le cinque garanzie) indirizzato ai poveri delle zone rurali. Inizialmente il progetto era finanziato da organizzazioni collettive a livello locale; dopo la riforma del 1996, iniziò ad essere finanziato dal governo.

Allo stesso modo, nelle città esisteva un programma di assistenza sociale destinato in particolar modo ai *Sanwu*. Le forme di assistenza sociale esistenti erano quindi destinate esclusivamente ai poveri quali persone con disabilità, gli orfani, gli anziani, le vedove, etc. Questi venivano supportati attraverso una combinazione di sussidi temporanei e assistenza pianificata (Yang, 2018).

Dal 1993, all'interno del sistema di assistenza sociale ha assunto un ruolo di rilievo il *Dibao*, fino a diventare la colonna portante del sistema di assistenza sociale cinese. Il *Dibao* è un programma di reddito minimo volto a garantire un livello di sussistenza di base alla popolazione bisognosa a prescindere dalla causa della povertà. Esso fu introdotto per la prima volta in forma sperimentale a Shanghai nel 1993, per essere poi implementato a livello nazionale nel 2007²².

Il *Dibao* è coadiuvato da altri programmi di assistenza sociale che hanno come obiettivo quello di meglio incontrare le esigenze di alcuni gruppi specifici all'interno della popolazione povera. A partire dal 1999, lo Stato iniziò ad implementare, tanto nelle zone rurali quanto in quelle urbane, forme di assistenza medica e scolastica, forme di assistenza sociale per gli alloggi e per i senzatetto, forme di assistenza sociale temporanea.

Questi programmi sono finanziati dai governi locali e da quello centrale e sono disponibili previo prova dei mezzi. Inizialmente questi programmi erano destinati esclusivamente ai beneficiari del *Dibao*. Successivamente furono estesi alle famiglie povere i cui redditi erano in una certa percentuale superiore al *Dibao*. Bisogna comunque evidenziare che la partecipazione al *Dibao* rappresenta una corsia preferenziale per la partecipazione a tali programmi.

Il *Dibao* è un programma che prevede un trasferimento monetario che innalzi i redditi familiari delle famiglie beneficiarie. Tuttavia, diversi economisti, tra cui Sen,

²¹ Attraverso sussidi monetari e di varia natura, viene garantita la copertura per cinque tipi di spese: le spese per il cibo, per il vestiario, per le cure mediche, per l'alloggio e per le spese funebri.

²² Per una descrizione più dettagliata della Riforma dell'assistenza sociale in Cina si guardi Yang (2018) e Gao (2017).

hanno notato come la condizione di povertà non sia unicamente determinata dal reddito ma abbia una natura multidimensionale. La condizione di povertà è determinata altresì dalla possibilità per gli individui di accedere all'istruzione, alla sanità e ai servizi pubblici.

I programmi di assistenza sociale implementati a partire dalla fine degli anni '90 hanno come obiettivo quello di contrastare anche la natura multidimensionale della povertà.

La Tabella 5 riassume in maniera schematica le principali caratteristiche dei programmi di assistenza sociale supplementari al *Dibao*.

Il primo programma supplementare ad essere introdotto fu l'assistenza per l'alloggio nel 1999. Esso prevedeva la distribuzione di alloggi con fitti a basso-costo per le famiglie povere. Nel 2007, il programma fu ampliato attraverso la distribuzione di sussidi monetari per l'affitto di case nelle aree urbane e per rinnovare le case pericolanti nelle zone rurali, in cui solitamente le famiglie posseggono una casa propria.

Il programma di assistenza sanitaria fu implementato a livello nazionale nel 2009. L'assistenza sanitaria viene fornita alle famiglie bisognose sotto forma di sussidi monetari- principalmente rimborsi- per le spese mediche e le visite ambulatoriali, e attraverso riduzioni dei costi delle spese mediche.

Il programma di assistenza scolastica fu avviato nel 2004 ed è destinato ai figli delle famiglie che partecipano al *Dibao*, al *Sanwu* o al *Wubao*. L'assistenza scolastica consiste nel garantire accesso gratuito alla scuola dell'obbligo per i figli delle famiglie che partecipano al *Sanwu* o al *Wubao*, esenzione dalle tasse scolastiche e sussidi per i figli delle famiglie che ricevono il *Dibao* e che frequentino la scuola dell'obbligo e sussidi per l'istruzione di livello superiore.

L'ultimo programma di assistenza sociale introdotto in Cina è quello dell'assistenza temporanea, implementato a livello nazionale nel 2014. Questo programma interviene con sussidi monetari e di altro tipo quando le famiglie e gli individui si ritrovano ad affrontare un disastro improvviso e inaspettato, un incidente, una malattia o altri tipi di difficoltà.

Tabella 5. Programmi di assistenza sociale supplementari al *Dibao*

Program	Year Launched and Entity	Funding Source	Target Population	Form of Assistance
Housing Assistance	1999 (low-rent housing), 2007 (cash subsidy for rent), Ministries of Civil Affairs, Finance, and Housing and Urban-Rural Development	Central and local governments	Urban Dibao and other families with severe housing needs, and rural families in shabby or dangerous housing conditions	1) Low-rent housing and cash subsidy for rent in urban areas 2) Priority for renovation of shabby or dangerous housing in rural areas
Medical Assistance	2003 (rural), 2005 (urban), and 2009 (national), Ministries of Civil Affairs, Health, and Finance	Local governments, supplemented by the central government	Dibao and Wubao families as well as families with financial difficulty and severe medical needs	Cash subsidies (mostly through reimbursement) in support of paying for health insurance premiums, doctor visits, and inpatient treatments
Education Assistance	2004, Ministries of Civil Affairs and Education	Central and local governments, supplemented by NGOs and social donations	Sanwu, Wubao, and Dibao recipient children and other children deemed eligible by local governments	1) Free compulsory education for Sanwu and Wubao children 2) Tuition and fee waiver and boarding subsidy for Dibao children in compulsory education (liangmian yibu) 3) Subsidy for high school education, if necessary
Temporary Assistance	2007 (initial setup) and 2014 (national policy), Ministry of Civil Affairs	Local governments supplemented by the central government	Individuals and families facing extreme difficulties due to disasters or severe illness; Dibao and other families with urgent needs due to necessary expenses beyond financial capacity	Cash and in-kind subsidies as well as referral for services

Fonte: Gao (2017).

CAPITOLO 2

IL REDDITO MINIMO GARANTITO IN CINA: IL *DIBAO*, CARATTERISTICHE E SPECIFICITÀ

2.1 Premessa

Tra la metà degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 del 1900, una serie di riforme economiche e sociali diede origine al gruppo dei "nuovi poveri" urbani in Cina. Durante il processo di riforma del mercato, molte imprese statali e collettive andarono in bancarotta, altre attuarono licenziamenti in massa per migliorare la propria efficienza e produttività. Ciò determinò un aumento rapido del tasso di disoccupazione nella Cina urbana. L'Istituto Nazionale di Statistica Cinese aveva stimato 6.6 milioni di disoccupati nel 2000. Questo dato è certamente sottostimato poiché esclude i cosiddetti "Xiagang"²³, coloro che non si erano registrati ufficialmente come disoccupati e i lavoratori migranti. Tuttavia, offre un'immagine della portata del problema.

Parallelamente, le imprese statali e collettive, le quali avevano sin allora garantito un sistema di protezione sociale onnicomprensiva ai propri impiegati e alle loro famiglie per tutta la durata della loro vita, iniziarono ad avere la necessità di ridurre i costi e incrementare la produttività. Ciò determinò un passaggio dalla responsabilità del welfare da parte delle imprese agli impiegati. Il finanziamento della maggior parte dei benefit sociali passò così dalle unità lavorative al sistema delle tasse in generale o alla responsabilità condivisa tra singoli, impiegati e, alcune volte, il governo.

Queste riforme sociali ed economiche fecero sì che molte persone, che in precedenza avevano goduto di un impiego sicuro e di un sistema di protezione sociale comprensivo, diventassero vulnerabili, senza protezione sociale e senza impiego. Il crescente fenomeno della povertà urbana divenne tale da rappresentare una minaccia crescente alla stabilità sociale. In questo contesto, grazie alla sua forte capacità fiscale e

²³ I *Xiagang* sono lavoratori a cui non viene ufficialmente riconosciuto lo stato di disoccupazione dal momento che essi continuano a mantenere relazioni di lavoro con le imprese e possono ricevere da esse sussidi e servizi di sicurezza sociale. (Leung 2006).

alla relativa autonomia politica, il 1[^] giugno del 1993, la municipalità di Shanghai introdusse per la prima volta il programma del *Dibao*. Il Ministero degli Affari Civili, responsabile delle politiche sociali in Cina, incoraggiò le altre città a seguire l'esempio di Shanghai introducendo anche esse il programma. Nel 1999 il programma fu implementato a livello nazionale in tutte le aree urbane, nel 2007 fu altresì implementato in tutte le aree rurali del Paese.

Il *Dibao* è un programma di Reddito Minimo Garantito²⁴ il cui obiettivo è fornire assistenza a quei cittadini il cui reddito non raggiunge la soglia di assistenza fissata a livello locale.

Attualmente non solo è considerato la colonna portante del sistema di assistenza sociale cinese ma si classifica anche come il più ampio programma di trasferimento monetario incondizionato²⁵ al mondo in termini di copertura della popolazione, pur presentando delle caratteristiche peculiari.

Innanzitutto, la prova dei mezzi di questo programma è molto severa e include una partecipazione pubblica estensiva e analisi minuziose, rendendolo così molto più stigmatizzante di tanti altri programmi simili. Ciò avviene poiché in Cina manca un sistema unificato e coordinato che contenga informazioni affidabili su redditi e impieghi che potrebbe così risparmiare ai partecipanti alcune di tali procedure così invadenti e lunghe per testare i mezzi.

In secondo luogo, il *Dibao* è regolamentato a livello centrale ma implementato a livello locale sulla base delle diverse condizioni economiche, capacità fiscali e dinamiche istituzionali e politiche in Cina. Questo dualismo tra controllo centrale e autonomia locale spesso crea delle disparità tra le diverse località nelle performance e nell'efficacia del *Dibao* e dà spazio alla corruzione e alla cattiva condotta degli ufficiali locali.

Infine, il *Dibao* nasce in Cina come risultato diretto della rapida evoluzione del sistema di sicurezza sociale cinese che è passato dal welfare socialista a quello capitalista.

²⁴ Il Reddito Minimo Garantito (RMG) è un programma universale e selettivo al tempo stesso, nel senso che è basato su regole uguali per tutti [...] che subordinano la concessione del sussidio ad accertamenti su reddito e patrimonio di chi lo domanda (Boeri e Perotti, 2013).

²⁵ Un Trasferimento Monetario Incondizionato può essere utilizzato dal beneficiario senza restrizioni circa la scelta del consumo a cui destinare il sussidio. Al contrario, i Trasferimenti Monetari Condizionati devono essere utilizzati per attività che puntano a sviluppare il capitale umano, come l'iscrizione scolastica per i bambini o regolari visite mediche.

In questo capitolo analizzo gli obiettivi del programma e illustro le diverse fasi di sviluppo dall'introduzione ai tempi più recenti. Lo sviluppo del programma nel corso del tempo è stato scandito da regolamentazioni sempre più dettagliate che hanno avuto come fine quello di dotare il programma di una normativa tale da migliorarne l'efficacia, la gestione e la supervisione da parte degli organi competenti. Nello specifico il capitolo illustra i meccanismi di funzionamento e gli elementi fondamentali del programma: la soglia assistenziale e il modo in cui viene calcolata; i criteri d'idoneità e il processo di selezione dei beneficiari; l'ammontare del sussidio; l'amministrazione e il finanziamento del programma.

2.2 Obiettivi del programma

Il *Dibao* (最低生活保障 *Zuidi shenghuo baozhang*, abbreviato come “低保” *Dibao*) è il programma di Reddito Minimo Garantito cinese, il cui obiettivo principale è fornire assistenza di base alle famiglie povere e vulnerabili attraverso un trasferimento monetario incondizionato con scadenza mensile. Tale trasferimento monetario, di carattere non contributivo, viene erogato in maniera selettiva previo superamento di una prova dei mezzi da parte dei richiedenti. Le famiglie che richiedono il sussidio devono avere un reddito medio familiare pro-capite il cui valore deve essere inferiore ad una certa soglia di assistenza, fissata dai singoli governi locali i quali sono responsabili della gestione e del finanziamento del programma. Il trasferimento mensile destinato ai beneficiari (低保户 *Dibaohu* o 低保对象 *Dibao duixiang*) mira ad innalzare i redditi familiari dei beneficiari fino a raggiungere la soglia di assistenza fissata.

La nascita del *Dibao* è stata dettata dalla spinta di forze economiche e politiche. La transizione dall'economia pianificata a quella di mercato durante gli anni '80 e '90 del 1900 ha dato origine all'emergere di una nuova categoria di poveri nelle aree urbane i quali erano stati espulsi dal mercato del lavoro in seguito ai licenziamenti di massa delle imprese statali e avevano altresì assistito allo smantellamento del sistema di protezione sociale che aveva garantito loro (e alle loro famiglie) ogni forma di garanzia e protezione sociale. In questo contesto, il *Dibao* nasce nel 1993 con l'obiettivo di creare una rete di

sicurezza a sostegno dei diversi gruppi con basso- reddito, dei disoccupati, di coloro senza fonti di reddito stabile e, allo stesso tempo, funge da strumento di controllo sociale. Le crescenti proteste per i licenziamenti rappresentavano di fatto una minaccia tanto allo sviluppo economico che alla stabilità sociale. In questo contesto, il governo di Shanghai, consapevole delle esternalizzazioni sociali negative determinate dal processo di riforma economica, introdusse il programma col duplice obiettivo di sostenere i gruppi più vulnerabili e contenere il malcontento sociale.

Utilizzando le parole dell'accademico Tang Jun, l'idea sottesa al programma era quella di fornire alla popolazione più povera dei sussidi che fossero *“giusto sufficienti a mantenere uniti il corpo e la mente”* (Tang, 2002).

Gli obiettivi del programma sono celati nella retorica che caratterizza la normativa del programma. Il *“Regolamento del Dibao per i residenti urbani”*²⁶ del 1999 affermava che i membri delle famiglie conviventi i cui redditi pro- capite fossero inferiori alla soglia di assistenza locale avevano il diritto di ottenere assistenza materiale dallo Stato. Il regolamento affermava anche che il programma aveva come obiettivo quello di incoraggiare l'auto supporto attraverso il lavoro. Tuttavia, questo diritto o la spinta all'autonomia economica per i più indigenti non compare nei discorsi dei leader politici o nella maggior parte dei documenti governativi. Emblematiche le parole pronunciate da un funzionario del Ministero degli Affari Civili in merito all'implementazione del progetto, autorizzato *“per perfezionare il tradizionale sistema assistenziale, stabilire un sistema di sicurezza sociale e garantire che le riforme del sistema economico, soprattutto le riforme delle imprese statali, potessero proseguire senza incidenti (Shunli jinbu)”* (Wang, 1996 p.18). Appare quindi evidente come l'obiettivo di favorire la stabilità sociale e le riforme delle imprese sia alla base della promulgazione del programma (Solinger, 2008).

²⁶ 城市居民最低生活保障条例 *Chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang tiaoli*, Consiglio di Stato (1999).

2.3 Fasi di sviluppo e Regolamentazione

Il *Dibao* fu introdotto per la prima volta a Shanghai nel 1993; nel 1999 fu implementato in tutte le aree urbane a livello nazionale e successivamente, nel 2007, in quelle rurali. Dalla sua introduzione fino ai tempi più recenti, il programma ha conosciuto diverse fasi di sviluppo e ha subito significative espansioni. Nel corso degli anni, attraverso una regolamentazione sempre più dettagliata, sono stati specificati con maggiore precisione gli elementi essenziali al funzionamento del programma come i metodi per fissare le soglie d'assistenza, i criteri di eleggibilità, le procedure d'identificazione dei beneficiari e i meccanismi di monitoraggio. Dalla sua introduzione, è possibile individuare quattro diverse fasi di sviluppo del programma:

- La prima fase- dal 1993 al 1999- in cui il programma viene introdotto come esperimento locale fino ad essere implementato a livello nazionale in tutte le aree urbane.
- La seconda fase- dal 2000 al 2007- in cui il programma conosce una rapida espansione nelle zone urbane e viene implementato a livello nazionale in tutte le aree rurali.
- La terza fase- dal 2007 al 2013- si caratterizza per una serie di regolamentazioni il cui obiettivo è quello di stabilizzare e standardizzare i meccanismi di funzionamento del *Dibao* urbano e rurale.
- La quarta fase- dal 2014 sino ad oggi- inquadra il programma all'interno di un più ampio progetto di assistenza sociale di cui il *Dibao* rappresenta l'elemento portante.

La prima fase è quella che va dal 1993, quando il programma fu introdotto come progetto pilota a Shanghai, al 1999, anno in cui fu implementato a livello nazionale in tutte le aree urbane. Dato il successo del modello di Shanghai, altre cinque città quali Xiamen, Fuzhou, Dalian, Shenyang e Qingdao inaugurarono il *Dibao*.

Il Ministero degli Affari Civili, nel 1995, tenne due importanti riunioni in cui furono riassunte le esperienze delle città che avevano avviato il *Dibao* come progetto pilota e ne venivano illustrati i punti chiave. Innanzitutto, l'idoneità doveva essere determinata sulla base del livello di reddito; inoltre le soglie per l'assistenza dovevano essere stabilite secondo criteri scientifici al fine di garantire una sussistenza di base alla

popolazione povera tenendo conto della capacità fiscale dei governi locali i quali erano imputati a finanziare il programma con l'eventuale supporto del governo centrale. Gli standard di povertà dovevano poi essere aggiustati con scadenza annuale sulla base delle variazioni degli schemi di consumi, degli indici dei prezzi al consumo, del livello di sviluppo economico. Infine, il programma doveva essere implementato attraverso una selezione severa da parte dei governi locali e monitorato dall'opinione pubblica e dai media.

Nel 1997, il Consiglio di Stato emanò la “Circolare sull'estensione del *Dibao* urbano a livello nazionale”²⁷ secondo cui tutte le città avrebbero dovuto avviare il programma entro la fine del 1999. Nel 1999, il Consiglio di Stato emanò il “Regolamento del *Dibao* per i residenti urbani” con il quale fu sancito il lancio del programma a livello nazionale. Nell'ottobre del 1999, tutte le 668 città e 1689 contee nella Cina urbana avevano introdotto il *Dibao*. Il Regolamento del 1999, per la prima volta sancì il diritto dei residenti urbani a ricevere assistenza da parte del governo.

Sul modello urbano, anche nelle zone rurali- prima nelle regioni orientali e poi in quelle occidentali e nelle contee più povere- furono avviate delle sperimentazioni del programma durante gli anni '90 del 2000.

La prima provincia ad introdurre il *Dibao* rurale in forma sperimentale fu lo Shanxi, una delle province con il più elevato numero di contadini ed uno dei più alti tassi di povertà rurale, nel 1994. Tuttavia, queste prime forme di sperimentazione furono molto sbilanciate: le province più ricche avevano standard di assistenza più elevati e riuscivano a raggiungere una sezione più ampia di popolazione povera in termini di copertura del programma, mentre altre località, soprattutto nelle regioni centrali e occidentali, avevano una scarsa capacità fiscale.

La seconda fase di sviluppo, dal 2000 al 2007, fu caratterizzata da un rafforzamento del *Dibao* urbano. Allo stesso tempo il *Dibao* rurale iniziò a diffondersi sempre più fino ad essere implementato a livello nazionale in tutte le aree rurali, nel 2007.

Il *Dibao* rurale divenne al centro dell'attenzione solo nel momento in cui il *Dibao* urbano ebbe raggiunto una significativa espansione nelle città dando origine ad uno squilibrio nella gestione della povertà urbana e rurale tale da poter minare la coesione e

²⁷ 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 di Stato (1997).

la stabilità sociale. Inoltre, dopo la sostanziale riduzione della povertà rurale degli anni '80 e '90 del 1900, i poveri nelle aree rurali divennero più dispersi geograficamente e la povertà transitoria divenne una nuova sfida (World Bank, 2009).

In questo contesto, nel 2003, il Ministero degli Affari Civili pubblicò la “Circolare circa l’ulteriore rafforzamento dell’assistenza sociale per le famiglie rurali in estrema difficoltà”²⁸ attraverso la quale veniva richiesto ai governi locali delle aree rurali di fornire assistenza sociale adeguata, sotto forma di trasferimento monetario o di altra natura, a tutte le famiglie rurali che, pur non essendo qualificate per il *Wubao*, vivevano in condizione di povertà. Di fatto, molte località rurali introdussero il *Dibao* ma gli standard assistenziali e la copertura del programma erano molto limitati, soprattutto in quelle zone più povere con scarsissime capacità fiscali. Per far fronte a tali disuguaglianze e sostenere le famiglie rurali che versavano in condizione di povertà, il governo emanò nel 2007 la “Circolare circa l’istituzione del *Dibao* nelle aree rurali”²⁹ nella quale veniva richiesto ai governi locali l’istituzione del programma in tutte le aree rurali della nazione e veniva altresì dettato il regolamento circa l’attuazione del programma in materia di soglia assistenziale, finanziamento, individuazione dei beneficiari e metodi d’implementazione. Il governo centrale investì circa tre miliardi di yuan per supportare l’implementazione del programma a livello nazionale. Nel settembre del 2007 il programma fu adottato in tutte le 2777 contee rurali del paese.

In questi anni anche il *Dibao* urbano fu oggetto di ulteriori regolamentazioni che avevano come fine quello di raggiungere il maggior numero possibile di persone idonee e distribuire nel miglior modo possibile i sussidi del *Dibao*. Nel 2001, il Consiglio di Stato emanò la “Circolare per un ulteriore rafforzamento del sistema dello standard minimo di vita garantito per i residenti urbani”³⁰ che ebbe come conseguenza diretta l’aumento netto del numero totale dei beneficiari del *Dibao* urbano tra il 2001 e il 2002, in termini assoluti e come percentuale dell’intera popolazione urbana.

La terza fase di sviluppo, dal 2007 al 2013, segue le prime due fasi di sperimentazione prima e implementazione su tutto il territorio nazionale poi. In questi

²⁸ 关于进一步做好农村特困户救济工作的通知 *Guanyu jinyibu zuohao nongcun tekun hu jiuji gongzuo de tongzhi*, Ministero degli Affari Civili (2003).

²⁹ 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 di Stato (2007).

³⁰ 国务院办公厅关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知 *Guowuyuan bangongting guanyu jinyibu jiaqiang chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang gongzuo de tongzhi*, Consiglio di Stato (2001).

anni, il programma conobbe una fase di stabilizzazione in cui il governo perseguì come obiettivo principale quello di perfezionarne il funzionamento e standardizzarne le procedure. Tra il 2008 e il 2011 infatti, furono emanati una serie di regolamenti al fine di migliorare e ridurre il margine d'errore nelle procedure di identificazione dei beneficiari, stabilire una procedura univoca per fissare le soglie di assistenza e regolare le diverse applicazioni del programma a livello locale. Nel settembre del 2012, il Consiglio di Stato emanò l' "Opinione per un ulteriore rafforzamento e miglioramento del funzionamento del *Dibao*"³¹ in cui venivano tracciati i quattro principi guida: copertura e distribuzione completa dei sussidi; trasparenza, equità e giustizia; gestione dinamica al fine di assicurare una valutazione opportuna dell'idoneità al *Dibao* e dei livelli dei sussidi; un approccio coordinato che tenesse conto delle differenze urbano-rurali e regionali e che mettesse in connessione il *Dibao* con altri tipi di programmi assistenziali. Nell' "Opinione" del 2012 erano ulteriormente specificate le misure pratiche presentate nei regolamenti precedenti al fine di migliorare l'applicazione del programma nelle zone rurali e urbane e concretizzare i principi guida. In generale, questa fase vide uno sviluppo significativo del *Dibao* soprattutto nelle aree rurali in cui vi fu un aumento costante degli standard assistenziali e del numero di popolazione raggiunta dal programma. Lo sviluppo del *Dibao* urbano fu partecipe di un aumento altrettanto costante degli standard assistenziali, tuttavia il numero di popolazione raggiunta decrebbe dopo il 2010.

L'ultima fase ha preso avvio nel 2014 e si estende fino ai giorni nostri. A partire dal 2014, l'obiettivo principale del governo fu quello di istituire un sistema di assistenza sociale comprensivo e sostenibile capace di supportare coloro in difficoltà e di coordinarsi con gli altri programmi all'interno del più ampio sistema di protezione sociale. A tal fine, nel 2014 il Consiglio di Stato emanò i "Regolamenti provvisori dell'assistenza sociale"³² in cui venivano elencati i principali programmi di assistenza sociale con le rispettive linee guida e procedure di attuazione. I "Regolamenti" del 2014 incentivavano anche la partecipazione e il supporto delle organizzazioni e dei singoli attraverso donazioni, somministrazione di servizi professionali e opere di volontariato. In particolar modo, veniva richiesta una partecipazione più attiva delle agenzie di servizi sociali e di assistenti sociali professionali per promuovere l'inclusione sociale e il benessere soggettivo dei

³¹ 国务院关于进一步加强对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 di Stato (2012).

³² 社会救助暂行办法 *Shehui jiuzhu zanxing banfa*, Consiglio di Stato (2014).

beneficiari dei programmi assistenziali. All'interno del sistema di assistenza sociale, il *Dibao* è ufficialmente considerato il programma principale, coadiuvato da altri programmi supplementari. Gli specifici regolamenti sul *Dibao* ribadivano quanto già affermato nell' "Opinione" del 2012 ma omettevano, significativamente, il requisito dell'*Hukou* come criterio di eleggibilità per il *Dibao* e istituivano il programma di assistenza temporanea rivolto anche a coloro che, pur non avendo una registrazione locale, avevano vissuto nelle città per un certo periodo di tempo. Ancora, veniva specificato che, per i beneficiari dei programmi di assistenza sociale delle aree urbane e rurali, standard e livelli di sussidi pari avrebbero dovuto essere applicati, sottolineando così come i "Regolamenti" fossero riferiti ad una dimensione nazionale piuttosto che a quella urbano-rurale. È questo un chiaro segnale della volontà da parte del governo di dar vita ad un sistema di assistenza sociale capace di accorciare le differenze sia tra gli standard assistenziali delle zone rurali e urbane che migliorare quelli destinati alla popolazione migrante (Gao,2017).

Proseguendo lungo questa linea politica, negli anni successivi sono stati emanati diversi regolamenti il cui obiettivo è di migliorare le performance e la gestione del programma nelle aree rurali e agire sul fenomeno della povertà soprattutto in vista del più ampio progetto del 13^o piano quinquennale, ossia quello di eradicare la povertà dal paese entro il 2020. Nel 2015 il Ministero degli Affari Civili pubblicò l'"Opinione circa l'ulteriore rafforzamento del processo di verifica della condizione economica delle famiglie rurali richiedenti il *Dibao*"³³ in cui venivano specificate nel dettaglio le condizioni economiche che le famiglie rurali avrebbero dovuto soddisfare per essere considerate eleggibili. Nello stesso anno, fu pubblicata l'"Opinione circa la guida dei comitati di villaggio (quartiere) nelle opere di assistenza sociale"³⁴ in cui vennero chiariti il ruolo e le mansioni dei comitati di villaggio (quartiere) all'interno della gestione del programma. L'anno successivo il Consiglio di Stato emanò l'"Opinione circa il modo in cui connettere in modo efficace il *Dibao* rurale e il Programma di sviluppo e riduzione

³³ 民政部 国家统计局关于进一步加强农村最低生活保障申请家庭经济状况核查工作的意见 *Minzheng bu guojia tongji ju guanyu jinyibu jiaqiang nongcun zuidi shenghuo baozhang shenqing jiating jingji zhuangkuang hecha gongzuo de yijian*, Ministero degli Affari Civili (2015).

³⁴ 民政部关于指导村（居）民委员会协助做好社会救助工作的意见 *Minzheng bu guanyu zhidao cun (ju) min weiyuanhui xiezhu zuo hao shehui jiuzhu gongzuo de yijian*, Ministero degli Affari Civili (2015)

della povertà”³⁵ al fine di coordinare il lavoro dei due programmi per incidere significativamente sul fenomeno della povertà rurale, nel più ampio contesto della lotta all’eradicazione della povertà.

Nel 2019 il Ministero degli Affari Civili ha pubblicato un’ulteriore specifica circa il rafforzamento della verifica delle condizioni economiche delle famiglie rurali richiedenti i sussidi. Inoltre, nello stesso anno, è stata pubblicata dal Ministero degli Affari Civili una circolare in cui vengono diffusi i moduli da utilizzare durante il processo di selezione dei beneficiari, al fine di standardizzare ulteriormente la procedura e uniformare l’annessa documentazione in tutto il Paese.

2.4 La soglia del *Dibao*

La soglia di assistenza del *Dibao*, anche definita *soglia del Dibao* o *linea del Dibao* (低保标准 *Dibao biaozhun*), viene fissata a livello locale in modo da assicurare un livello minimo di sussistenza per la popolazione povera così come stabilito dall’Articolo 6 del “Regolamento del *Dibao* per i residenti urbani” del 1999:

“Articolo 6: la soglia di assistenza minima deve essere fissata, a livello locale, sulla base dei costi per le spese del vestiario e del cibo e quelli per le spese domestiche necessarie al mantenimento di un livello di sussistenza di base, tenendo in considerazione il costo dell’acqua, dell’elettricità, del gas e i costi per l’istruzione obbligatoria dei minori.” (traduzione di mia elaborazione).³⁶

Ogni governo a livello locale fissa una soglia del *Dibao* mensile il cui valore è espresso in yuan pro- capite. Inoltre, data la natura di standard minimo di assistenza, tali soglie sono fissate per un valore inferiore rispetto al salario minimo locale, rispetto ai sussidi di disoccupazione e alle pensioni al fine di incentivare la ricerca di un impiego da parte dei beneficiari (Leung, 2006).

³⁵ 关于做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接的指导意见 *Guanyu zuohao nongcun zuidi shenghuo baozhang zhidu yu fupin kaifa zhengce youxiao xianjie de zhidao yijian*, Consiglio di Stato (2016).

³⁶ Testo originale: 第六条. 城市居民最低生活保障标准, 按照当地维持城市居民基本生活所必需的衣、食、住费用, 并适当考虑水电燃煤(燃气)费用以及未成年人的义务教育费用确定。(Consiglio di Stato, 1999).

Date le ampie linee guida a livello nazionale, i governi locali hanno sempre avuto un ampio margine di autonomia nel fissare le soglie del *Dibao* tenendo conto dei livelli di sussistenza minima a livello locale. Alcune città (o province), come Shanghai o Pechino, calcolavano la soglia di assistenza misurando le spese in cibo e altri beni di prima necessità fondamentali al mantenimento di un livello minimo di sussistenza. Altre province (o città), come nel caso del Fujiang, calcolavano le soglie di povertà urbana facendo riferimento al salario urbano minimo (il 30-40 % del salario medio) e utilizzando il 60% della soglia urbana come soglia di assistenza rurale. La maggior parte delle città (o province) utilizzava il metodo del coefficiente di Engel³⁷ e/o stabiliva le soglie come percentuale del reddito medio pro-capite. Altre città ancora, come Hangzhou, fissavano le soglie di assistenza sulla base del numero di membri della famiglia (Umapathi et al., 2013).

Un esempio di uno dei possibili metodi attraverso cui poteva essere fissata la soglia del *Dibao* a livello provinciale è stato fornito da Barrientos e Chen (2006) i quali hanno illustrato nel dettaglio il modo in cui venne fissata la soglia del *Dibao* provinciale nella provincia dello Hefei. Il Dipartimento degli Affari Civili dello Hefei aveva impiegato una combinazione di quattro diversi metodi per calcolare la soglia del *Dibao*: il metodo delle spese minime di sussistenza, il metodo del salario minimo, il metodo dei costi dei beni essenziali e il metodo della soglia di povertà relativa. Il metodo delle spese minime prevedeva il calcolo di un paniere di beni essenziali (cibo e non) sulla base delle spese tipiche del 5% più povero della popolazione dopo aver rimosso le spese per i beni considerati non essenziali (Tabella 6). Il paniere del cibo calcolato non era tuttavia sufficiente a garantire le 2100 calorie giornaliere³⁸ e rifletteva quindi la deprivazione quotidiana nella vita dei più poveri. Le verdure salate rappresentavano un cibo tradizionale nello Hefei, preparato in autunno per sopperire alla mancanza di verdura fresca in inverno. Il carbone rappresentava il principale materiale utilizzato per cucinare mentre l'utilizzo del gas era raro. 5kWh mensili per l'elettricità potevano alimentare per meno di 3h e mezza al giorno una lampadina di 50W se non si utilizzavano altri elettrodomestici. Un affitto al prezzo di 0.7 yuan per metro quadrato era impossibile da trovare nei distretti urbani.

³⁷ Il coefficiente di Engel indica la percentuale di reddito che una famiglia destina all'alimentazione.

³⁸ Comunemente utilizzato nella letteratura come livello di calorie minimo necessario al fabbisogno giornaliero di una persona.

Tabella 6. Spese e costi per i beni essenziali del 5% più povero della popolazione 1996

Items	Minimum living requirements	Unit	Price (yuan)	Expenditure (yuan)
Grain	14	Kg	2.4	33.6
Vegetable oil	0.5	Kg	8.0	4.0
Pork	1	Kg	12.0	12.0
Eggs	0.5	Kg	7.0	3.5
Aquatic products	0.5	Kg	6.0	3.0
Vegetables	10	Kg	1.2	12.0
Beans	3	Kg	2.4	7.2
Salted vegetables				4.0
Condiments	Per person			2.0
Fuel (coal)	40	Kg	0.3	12.0
Water	2	Ton	0.55	1.1
Electricity	5	kWh	0.4	2.0
Medical services	Per person			8.0
House rental	10	Sq. m.	0.7	7.0
Clothing and quilt	Per person			10.0
Total estimated expenditure				121.4

Fonte: Chen e Barrientos (2006).

Il metodo del salario minimo consisteva nel calcolare il salario minimo locale moltiplicato per il numero medio di lavoratori per famiglia e diviso per la grandezza media delle famiglie. Questo metodo determinava una soglia di circa 119.5 yuan mensili nel 1996.

Il metodo del costo dei beni essenziali consisteva nell'aggiungere ai beni del paniere del cibo (riportati nella Tabella 6) le spese destinate ai beni che non siano cibo del 5% più povero della popolazione. Queste erano considerate essere il 62% dei consumi in cibo ed equivalevano a 131,1 yuan mensili.

Il metodo finale consisteva nel fissare la soglia di povertà come un terzo del reddito medio mensile, circa 129.4 yuan mensili. Il Dipartimento degli Affari Civili dello Hefei per calcolare la soglia finale aveva operato una media di queste soglie precedentemente calcolate, arrivando ad una soglia di 125.4 yuan mensili. Tuttavia, le preoccupazioni circa l'impatto fiscale fecero sì che la soglia venisse fissata per un valore più basso di 120 yuan mensili, con l'intento di aggiustarla annualmente sulla base della crescita economiche, il gettito pubblico e i prezzi dei beni.

La procedura utilizzata nella provincia dello Hefei per fissare la soglia di povertà rappresentava soltanto una delle varianti metodologiche utilizzate dai vari governi locali

in mancanza di una procedura standard adottata in tutte le province per calcolare le soglie del *Dibao*.

Per far fronte al problema, nel maggio del 2011 il Ministero degli Affari Civili emanò l'“Opinione circa l'ulteriore regolamentazione dei metodi per fissare e aggiustare le soglie del *Dibao* urbano e rurale”³⁹, in cui fu prescritto l'utilizzo di soli tre metodi alternativi attraverso cui i governi locali avrebbero dovuto fissare e modificare le soglie del *Dibao*.

Il primo metodo consisteva nel calcolare la soglia del *Dibao* attraverso il coefficiente di Engel, in modo tale che la soglia adottata riflettesse i livelli di consumi totali delle famiglie più povere. Questo tipo di soglia doveva essere aggiustata sulla base dei livelli dei consumi e dei redditi locali e sulla base dello sviluppo economico e della capacità fiscale del governo locale. La soglia di povertà veniva così calcolata come l'insieme dei costi essenziali per il cibo divisi per il coefficiente di Engel calcolato a livello locale per i gruppi con reddito più basso negli anni precedenti.

Il secondo metodo consisteva nel fissare una soglia del *Dibao* calcolata sulla base delle spese essenziali al mantenimento di un livello di sussistenza minimo, ossia i costi per il cibo e per gli altri beni essenziali. Le altre spese necessarie includevano il vestiario, l'acqua, la corrente elettrica, il gas, i trasporti, etc. Questi costi potevano essere stimati sulla base dei prezzi di mercato o di dati ricavati dai sondaggi ed aggiustati ancora una volta in base ai redditi medi a livello locale o ai livelli di consumi, alla capacità fiscale e al livello di sviluppo economico.

Il terzo metodo prevedeva la costruzione di una soglia a partire dai primi due metodi, per poi calcolarne la percentuale rispetto ai livelli medi di consumo locale. Questa percentuale poteva essere confrontata con il livello di consumi medi annuali per ottenere una soglia del *Dibao* annualmente aggiustata.

Questo metodo è stato quello più ampiamente utilizzato perché meno costoso in quanto non richiedeva la stima annuale dei costi per cibo e beni di prima necessità. Inoltre, permetteva di allineare la soglia del *Dibao* ai livelli medi dei consumi locali.

Secondo le prescrizioni del governo, le soglie del *Dibao* dovevano essere aggiustate annualmente in base alle variazioni del livello di sviluppo economico

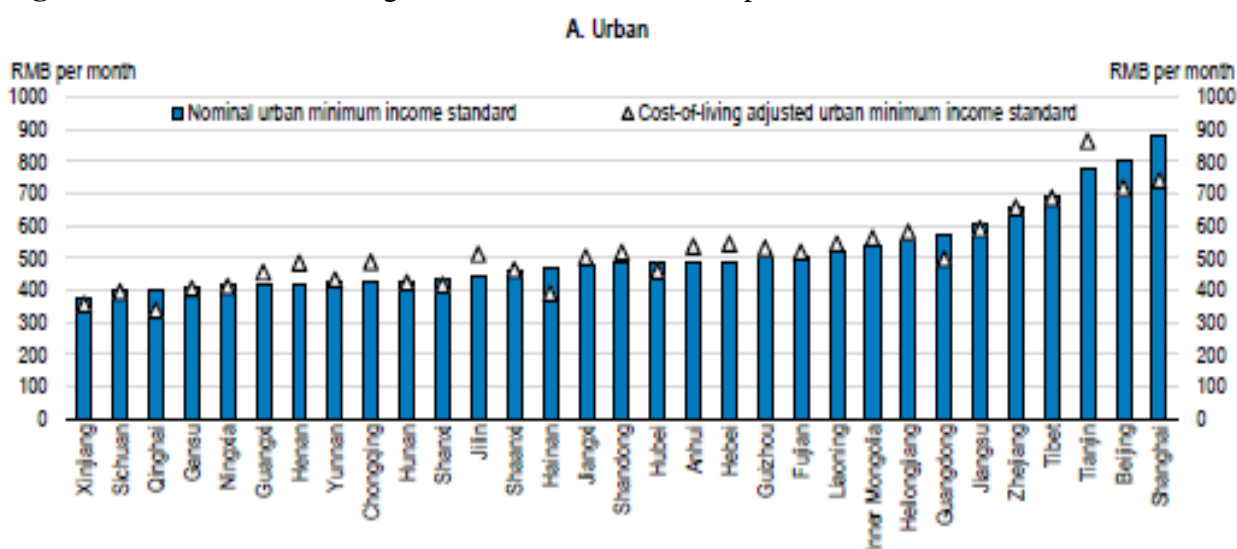
³⁹ 关于进一步规范城乡居民最低生活保障标准制定和调整工作的指导意见 *Guanyu jinyibu guifan chengxiang jumin zuidi shenghuo baozhang biao zhun zhiding he tiaozheng gongzuo de zhidao yijian*, Ministero degli Affari Civili (2011).

raggiunto, degli schemi di consumo e dell'indice dei prezzi al consumo. Nonostante la regolamentazione in materia del *Dibao* si sia mossa nella direzione di stabilire metodi standard per fissare e aggiustare le soglie di assistenza al fine di ridurre le differenze tra le zone rurali e quelle urbane, la determinazione delle soglie del *Dibao* resta spesso ancora vincolata alla capacità fiscale dei livelli locali. Le aree più sviluppate e le grandi città come Pechino e Shanghai, in cui solitamente il numero di poveri è inferiore, fissano soglie di assistenza più elevate avendo minori restrizioni fiscali; viceversa, nelle città minori o nelle aree più povere del paese, le soglie del *Dibao* sono inferiori.

2.4.1 Le soglie del *Dibao* a livello locale

La determinazione delle soglie a livello locale e l'utilizzo di differenti metodi ha come conseguenza diretta l'emergere di differenze tra le varie province e all'interno delle province stesse. La Figura 6 illustra come variavano le soglie del *Dibao* urbano provinciale per l'anno 2016. In particolare, è possibile osservare come la soglia del *Dibao* urbano della municipalità di Shanghai (880.00 yuan/pro-capite mensili) fosse il doppio rispetto a quella di altre 11 province, tra cui la provincia di Jilin la cui soglia di povertà era pari a 446.93 yuan/ pro-capite mensili.

Figura 6. Variazione delle soglie del *Dibao* urbano tra le province 2016



Fonte: Westmore (2017).

Nella Tabella 7 vengono riportate le soglie provinciali del *Dibao* urbano e rurale per l'anno 2019. È possibile notare come, tre anni dopo, nel 2019, la soglia del *Dibao* urbano per la città di Shanghai, la soglia provinciale più alta, risultava essere ancora due volte superiore a quella della provincia di Jilin che aveva al contrario la soglia urbana provinciale più bassa (525.3 yuan/pro-capite mensili). Il gap a livello provinciale diventa superiore se, per lo stesso anno, guardiamo ai dati delle soglie rurali: la provincia di Shanghai aveva una soglia di povertà pari a 1016 yuan/ pro-capite mensili, circa il triplo della soglia del *Dibao* del Ningxia il cui valore ammontava a soli 336.67 yuan/ pro-capite mensili, classificandosi così come la provincia con la soglia del *Dibao* rurale più bassa.

Tabella 7. Soglie del *Dibao* urbano e rurale per provincia 2019

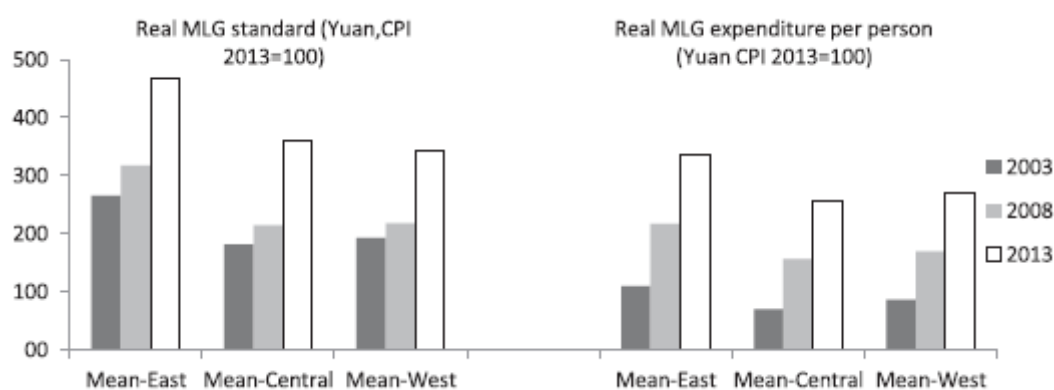
地区	城市低保标准 (元/人·月)	农村低保标准 (元/人·年)
北京市	1,100.0	13,200.0
天津市	980.0	11,760.0
河北省	663.4	4,907.1
山西省	550.5	4,758.9
内蒙古自治区	689.0	5,841.5
辽宁省	635.8	5,081.6
吉林省	525.3	4,065.0
黑龙江省	584.0	4,124.2
上海市	1,160.0	13,920.0
江苏省	718.3	8,457.5
浙江省	811.5	9,740.4
安徽省	597.1	6,860.4
福建省	615.2	7,320.7
江西省	635.5	4,638.5
山东省	576.6	5,092.4
河南省	539.1	4,089.4
湖北省	636.3	5,692.6
湖南省	516.9	4,505.2
广东省	806.6	7,625.2
广西壮族自治区	665.8	4,473.1
海南省	562.8	5,236.8
重庆市	580.0	5,336.9
四川省	552.0	4,476.5
贵州省	613.4	4,410.5
云南省	619.8	4,353.7
西藏自治区	834.1	4,333.2
陕西省	607.8	4,665.3
甘肃省	530.2	4,167.7
青海省	575.4	4,119.7
宁夏回族自治区	574.6	4,040.0
新疆维吾尔自治区	467.2	4,250.7

Fonte: Ministero degli Affari Civili (2019).

Questo gap tra le diverse province può essere determinato dal fatto che, nelle province più sviluppate, i prezzi al consumo e gli standard di vita con cui i sussidi sono indicizzati siano più alti. A ciò si aggiunge che le situazioni economiche dei governi locali variano notevolmente: nelle province dell'est le condizioni economiche sono solitamente migliori rispetto a quelle delle province centrali e occidentali e quindi possono stabilire soglie e, di conseguenza, sussidi maggiori.

Bai e Wang (2016) hanno osservato anche l'andamento delle soglie del *Dibao* a livello provinciale dal 2003 al 2013 così come illustrato nella Figura 7. In generale è possibile notare come le soglie del *Dibao* siano aumentate in tutto il Paese. Le soglie assistenziali delle province orientali hanno avuto un aumento maggiore di quelle delle province centrali e occidentali in questo periodo. L'aumento dello standard è avvenuto soprattutto dopo il 2008 con l'introduzione di nuove normative che regolassero e migliorassero l'adeguatezza dei benefici. L'aumento dello standard è stato altresì determinato dalla volontà di fronteggiare il rallentamento economico e l'aumento della disoccupazione e mantenere la stabilità sociale.

Figura 7. Andamento delle soglie del *Dibao* e del sussidio per regioni 2003-2013



Fonte: Bai e Wang (2016).

La Tabella 7 ci permette di notare come le variazioni delle soglie del *Dibao* avvengano anche a livello intra-provinciale, dal momento che per la stessa provincia la soglia del *Dibao* urbano può differire notevolmente da quella del *Dibao* rurale. Inoltre, anche all'interno delle stesse aree urbane o rurali possono esserci differenze. Nella provincia del Guangdong, ad esempio, le soglie in alcune aree urbane di Guangzhou erano più del doppio rispetto a quelle delle aree urbane di Leizhou (Westmore, 2017). Ciò avviene perché le soglie d'assistenza possono essere definite a diversi livelli governativi. Le municipalità di Pechino e Shanghai stabiliscono delle soglie fisse per le contee, altre province danno la possibilità al governo a livello di contea o distretto di fissare le proprie soglie del *Dibao*. In altre province è il governo provinciale che fissa le soglie del *Dibao*.

locali per le contee e i distretti. In altre province ancora, viene fissata una soglia minima del *Dibao* che i governi locali ai livelli inferiori possono ulteriormente innalzare.

Solinger (2017) ha evidenziato come alcuni passi in avanti per ridurre le differenze tra le zone urbane e quelle rurali siano stati compiuti: nel luglio del 2015, alcune tra le maggiori città, quali Shanghai, Pechino, Nanchino, Hangzhou, Changsha, Chengdu, Hefei e Tianjin avevano eguagliato le linee del *Dibao* urbano e rurale.

A Shanghai, la prima soglia del *Dibao* fu fissata a 120 yuan/pro-capite mensili sulla base della valutazione del livello locale di sussistenza di base. Come appare evidente dalla Tabella 8, sin dall'implementazione a livello nazionale del programma, le soglie del *Dibao* urbano e rurale sono aumentate grazie all'aggiustamento annuale che tiene conto delle variazioni dei prezzi. Per il *Dibao* urbano, la soglia⁴⁰ è aumentata dai 1788 yuan/pro-capite annui nel 1999 a 7488 yuan/ pro-capite annui nel 2019. La soglia del *Dibao* rurale è aumentata da 851 yuan/ pro-capite annui nel 2006 a 5335.5 yuan/ pro-capite annui nel 2019.

Tabella 8. Andamento soglie del *Dibao* Urbano e Rurale 2013-2019

<i>Anno</i>	<i>Dibao urbano (yuan/pro-capite annui)</i>	<i>Dibao rurale (yuan/pro-capite annui)</i>
2013	4480	2433.6
2014	4926	2776.8
2015	5413.2	3177.6
2016	5935.2	3744.0
2017	6487.2	4300.7
2018	6956.4	4833.4
2019	7488	5335.5

Fonte: Ministero degli Affari Civili (2013-2019).

⁴⁰ Soglie medie ricavate dalla media di tutte le soglie del *Dibao* urbano (o rurale).

Gao (2017) ha evidenziato che le soglie medie urbane sono aumentate in misura maggiore rispetto a quelle rurali, tuttavia, le soglie rurali hanno avuto un tasso di crescita annuale molto più alto di quelle urbano.

La Tabella 9 mostra l'andamento delle soglie del *Dibao* urbano e rurale e le loro percentuali rispetto ai redditi per il periodo 1999-2012. Nonostante l'aumento costante nel corso degli anni, la soglia del *Dibao* urbano rispetto ai redditi medi urbani è calata dal 30% nel 1999 al 16% nel 2012; la percentuale della soglia del *Dibao* rurale rispetto ai redditi medi rurali si è mantenuta invece piuttosto stabile negli anni. Sebbene le percentuali delle soglie del *Dibao* rurale rispetto ai redditi rurali abbiano avuto un andamento stabile, la differenza tra le soglie del *Dibao* urbano e quelle rurali era e resta ampia pur considerando le differenze dei prezzi.

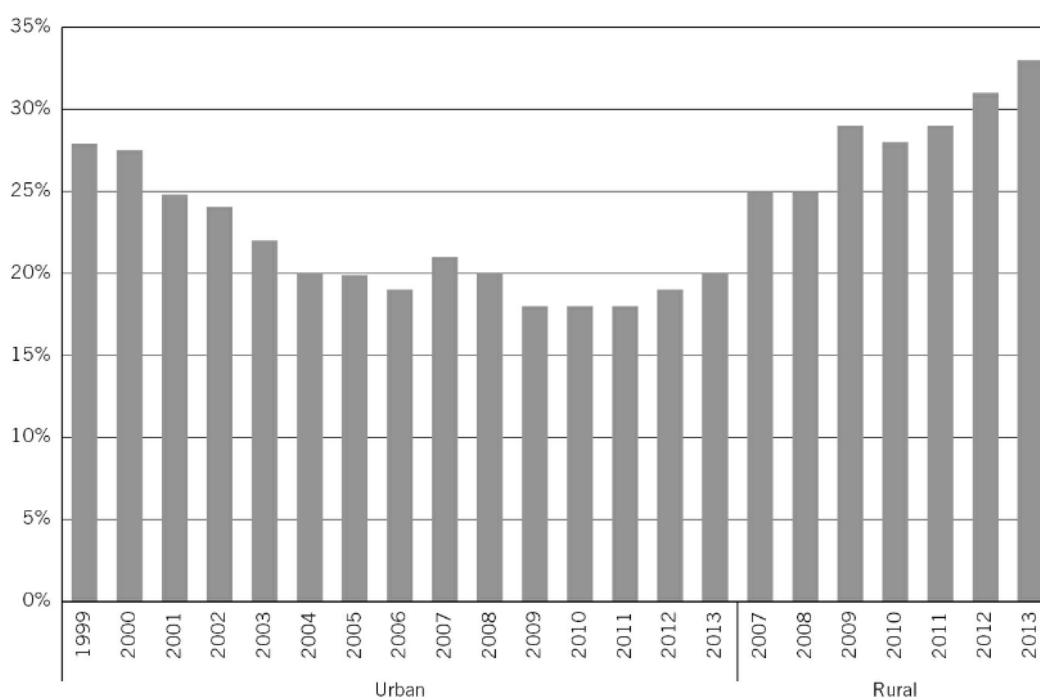
Tabella 9. Andamento soglia del *Dibao* e percentuale rispetto ai redditi e alle spese. Andamento livello del sussidio e percentuale rispetto ai redditi, alle spese e alla soglia del *Dibao*, 1999-2012

	Threshold Level (Yuan/Year)	% of income	% of expenditures	Benefits Level (Yuan/Year)	% of income	% of expenditures	% of threshold level
Urban Di Bao Program							
1999	1788	30.5	38.7	538	9.2	11.6	30.1
2000	1884	30.0	37.7	544	8.7	10.9	28.9
2001	1764	25.7	33.2	355	5.2	6.7	20.1
2002	1776	23.1	29.5	527	6.8	8.7	29.7
2003	1788	21.1	27.5	696	8.2	10.7	38.9
2004	1824	19.4	25.4	780	8.3	10.9	42.8
2005	1872	17.8	23.6	868	8.3	10.9	46.3
2006	2035	17.3	23.4	1003	8.5	11.5	49.3
2007	2189	15.9	21.9	1232	8.9	12.3	56.3
2008	2464	15.6	21.9	1724	10.9	15.3	70.0
2009	2734	15.9	22.3	2064	12.0	16.8	75.5
2010	3014	15.8	22.4	2268	11.9	16.8	75.2
2011	3451	15.8	22.3	2698	12.4	17.4	78.2
2012	3960	16.1	23.7	2869	11.7	17.2	72.5
Rural Di Bao Program							
2006	851	23.7	30.1	414	11.5	14.6	48.7
2007	840	20.3	26.1	466	11.2	14.4	55.4
2008	988	20.7	27.0	605	12.7	16.5	61.2
2009	1210	23.5	30.3	816	15.8	20.4	67.5
2010	1404	23.7	32.0	888	15.0	20.3	63.2
2011	1718	24.6	32.5	1157	16.6	21.9	67.3
2012	2068	26.1	35.0	1248	15.8	21.1	60.3

Fonte: Umapathi et al. (2013).

La Figura 8 mostra la tendenza delle soglie medie del *Dibao* urbano e rurale come percentuali dei rispettivi livelli di consumo dall'anno di implementazione a livello nazionale dei rispettivi programmi al 2013. Come appare evidente dal grafico, dal 1999, la soglia media del *Dibao* urbano come percentuale del livello dei consumi pro-capite è prima declinata, successivamente ha conosciuto una fase di fluttuazione per poi aumentare nuovamente. La soglia media del *Dibao* rurale come percentuale del livello dei consumi risulta maggiore di quella urbana, ciò indica che il sussidio ricevuto dai beneficiari rurali fa sì che questi ultimi possano accedere ad un livello di consumi maggiori rispetto ai beneficiari rurali. Sia le soglie urbane che rurali restano comunque basse se comparate al livello di consumi medi nelle rispettive aree urbane e rurali, manifestando la natura del programma come rete minima di assistenza sullo sfondo della rapida crescita economica.

Figura 8. Soglie medie del *Dibao* urbano e rurale come percentuale dei livelli di consumo



Fonte: Gao (2017).

Secondo il “Dodicesimo piano quinquennale per lo sviluppo degli affari civili” (2011-2015), la linea del *Dibao* doveva essere innalzata in media del 10% l’anno nelle aree urbane e raggiungere i 404.6 yuan mensili pro-capite alla fine del 2015, quella rurale doveva raggiungere 188.4 yuan pro-capite mensili. Questo obiettivo fu completamente raggiunto prima della scadenza: alla fine del 2014, la linea media del *Dibao* urbano aveva raggiunto i 411 yuan mensili pro-capite, la soglia media del *Dibao* rurale i 231 yuan pro-capite mensili. Il “Tredicesimo piano quinquennale per lo sviluppo degli affari civili” (2016-2020), ha come obiettivo principale quello di *“stabilire un meccanismo di aggiustamento delle soglie del Dibao che sia dinamico, collegare le soglie del Dibao con l’incremento dei prezzi, aumentare gradualmente le soglie del Dibao urbano e rurale in base allo sviluppo socio economico del paese e ridurre gradualmente il divario tra le soglie del Dibao urbano e rurale in modo da assicurarsi che prima della fine del 2020, tutte le soglie del Dibao rurale a livello locale siano superiori rispetto alle soglie di povertà nazionale”* (traduzione di mia elaborazione)⁴¹.

2.5 I beneficiari del programma

Sin dall’implementazione dei programmi a livello nazionale, tanto il numero dei beneficiari delle aree rurali che di quelle urbane ha avuto un andamento crescente nel tempo per poi conoscere una fase di declino che continua ancora oggi (Tabella 10). Nel 1999, quando il programma del *Dibao* urbano fu implementato a livello nazionale, 2.8 milioni di beneficiari ricevettero il sussidio. Tre anni dopo, a metà del 2002, il numero salì a 19.3 milioni. Nel 2009, il numero dei beneficiari urbani raggiunse i 23.5 milioni, il picco massimo della copertura del programma in termini di numero dei beneficiari. Alla fine del 2015 il numero calò a 17.22 milioni. Nel 2019, il numero dei beneficiari urbani si è ulteriormente ridotto a 8.6 milioni.

⁴¹ Testo originale: 建立低保标准动态调整机制，实行低保标准与物价上涨挂钩联动，按经济社会发展水平逐步提高城乡最低生活保障标准，逐步缩小城乡低保标准差距，确保 2020 年前所有地方农村低保标准不低于国家扶贫标准。(Ministero degli Affari Civili, 2016).

Tabella 10. Numero beneficiari programma urbano e rurale, 1999-2015

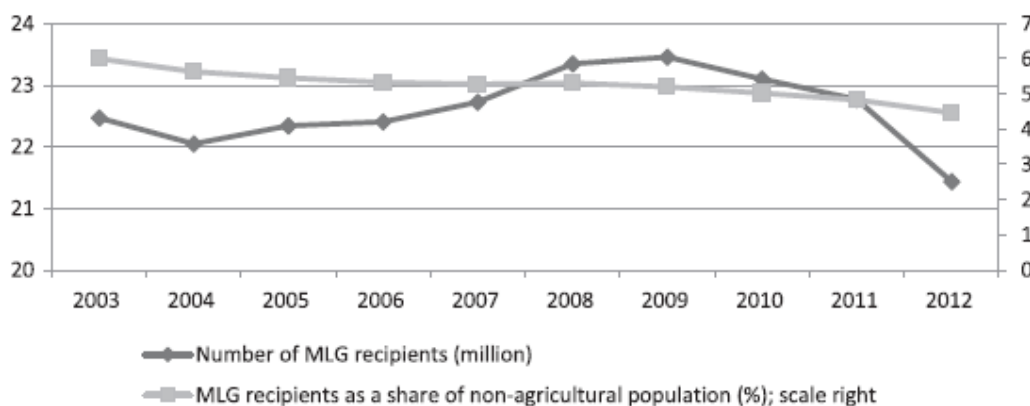
Year	Urban	Rural	Total
1999	2.8	n.a.	2.8
2000	3.24	n.a.	3.24
2001	11.7	n.a.	11.7
July 2002	19.3	n.a.	19.3
Dec. 2002	20.6	4.08	24.68
2003	22.5	3.7	26.2
2004	22.1	4.9	27
2005	22.3	8.25	30.55
2006	22.4	15.93	38.33
2007	22.7	35.66	58.36
2008	23.3	42.84	66.14
2009	23.5	47.6	70.6
2010	22.9	52.28	75.18
2011	22.8	53.06	75.86
2012	21.4	53.45	74.85
2013	20.6	53.82	73.88
2014	18.77	52.07	70.84
2015	17.22	49.33	66.55

Fonte: Solinger (2017).

La Figura 9 mostra l'andamento del numero dei beneficiari a livello nazionale e il numero dei beneficiari del programma urbano durante il periodo 2003-2012. Quello che si può notare è che il numero dei beneficiari totali ha raggiunto il picco nel 2009 e poi è andato declinando. Inoltre, anche la percentuale dei beneficiari urbani sul totale della popolazione urbana è andata decrescendo nel tempo. Nel 2010 il Ministero degli Affari Civili aveva emanato la "Circolare circa l'ulteriore rafforzamento dell'identificazione dei beneficiari urbani"⁴² che definiva i criteri di idoneità al programma e stabiliva che coloro i quali non avessero rispecchiato le condizioni di idoneità avrebbero dovuto restituire l'ammontare dei sussidi ricevuti. Da allora, il numero dei beneficiari urbani è diminuito.

⁴² 民政部关于进一步加强城市低保对象认定工作的通知 *Minzheng bu guanyu jinyibu jiaqiang chengshi Dibao duixiang rending gongzuo de tongzhi*, Ministero degli Affari Civili (2010).

Figura 9. Andamento numero beneficiari e numero beneficiari come percentuale della popolazione urbana, 2003-2012



Fonte: Bai e Wang (2016).

Il numero dei beneficiari rurali è aumentato in maniera veloce dall'implementazione del programma nel 2007. L'aumento netto del numero dei beneficiari rurali dimostra sia la volontà di gestire il problema della povertà rurale da parte del governo, sia il fatto che il numero di poveri nelle aree rurali resta sempre maggiore rispetto a quello delle aree urbane e per questo merita un'attenzione superiore. Tuttavia, anche nelle aree rurali il numero dei beneficiari è diminuito dopo un rapido aumento. Poco prima dell'ufficiale estensione del programma alle zone rurali nel 2007, i beneficiari erano solo 15.9 milioni, aumentarono rapidamente a 35.66 milioni nel 2007 per raggiungere l'apice di 53.8 milioni nel 2013 e ricalare a 49.3 milioni l'anno successivo. Il trend in discesa è proseguito fino ai giorni nostri. Nel 2019 il numero dei beneficiari rurali era di 34.56 milioni.

Una figura interessante da esaminare è la tendenza del numero dei beneficiari tra le diverse province. La Tabella 11 mostra l'andamento del numero dei beneficiari per province e la percentuale dei beneficiari rispetto alla popolazione urbana dal 2003 al 2012. Il numero dei beneficiari varia notevolmente tra le diverse province. In particolar modo, nelle province dell'est più sviluppate, c'è un minor numero di beneficiari e la percentuale dei beneficiari sulla popolazione urbana è molto inferiore.

La parte centrale della Cina ha il maggior numero di beneficiari urbani sebbene questi rappresentino una percentuale inferiore rispetto alla popolazione urbana se comparati con quelli delle province occidentali.

Una ragione di tale variazione può essere data dal fatto che nelle zone centrali e occidentali meno sviluppate le persone spesso vivono in una condizione di maggior indigenza e le province abbiano programmi di protezione sociali, come i sussidi di disoccupazione e le pensioni, meno avanzati.

A livello nazionale, il numero di beneficiari è aumentato dal 2003 al 2008, aumento avvenuto soprattutto nelle province occidentali, per conoscere poi un declino dopo il 2008. Nelle province centrali e orientali, il numero di beneficiari è diminuito durante e dopo il 2008. In generale tutte le province hanno conosciuto una diminuzione dei beneficiari in termini di popolazione urbana nel corso del tempo.

Tabella 11. Andamento numero beneficiari per province e percentuale dei beneficiari rispetto alla popolazione urbana 2003,2008,2012

	Number of MLG recipients (million)			MLG recipients as a share of non-agricultural population (%)		
	2003	2008	2012	2003	2008	2012
National	22.47	23.35	21.44	6.0%	5.3%	4.5%
East						
Zhejiang	0.08	0.09	0.08	0.7%	0.7%	0.5%
Guangdong	0.35	0.40	0.37	1.0%	0.9%	0.8%
Jiangsu	0.34	0.46	0.37	1.2%	1.3%	0.9%
Beijing	0.16	0.15	0.11	1.9%	1.5%	1.1%
Shandong	0.72	0.61	0.53	2.5%	1.7%	1.3%
Fujian	0.19	0.20	0.17	1.9%	1.7%	1.4%
Shanghai	0.45	0.34	0.22	4.3%	2.8%	1.7%
Tianjin	0.24	0.16	0.17	4.4%	2.7%	2.7%
Hebei	0.82	0.94	0.77	4.5%	4.2%	3.3%
Hainan	0.13	0.18	0.16	6.2%	5.3%	4.6%
Liaoning	1.60	1.37	1.07	8.1%	6.5%	4.9%
Central						
Anhui	1.04	0.99	0.82	7.9%	6.6%	5.2%
Hainan	1.26	1.46	1.33	6.5%	6.4%	5.5%
Henan	1.66	1.44	1.30	9.4%	6.1%	6.1%
Jilin	1.46	1.28	0.91	12.2%	10.4%	7.1%
Shanxi	0.84	0.92	0.89	8.9%	8.3%	7.6%
Jiangxi	1.01	0.95	0.98	9.4%	7.6%	7.6%
Heilongjiang	1.58	1.53	1.52	9.0%	8.3%	8.2%
Hunan	1.43	1.45	1.46	10.2%	9.3%	9.2%
West						
Chongqing	0.70	0.79	0.52	9.3%	8.7%	3.9%
Guangxi	0.60	0.57	0.52	6.7%	5.9%	5.0%
Shaanxi	0.79	0.84	0.75	8.8%	7.9%	5.1%
Ningxia	0.24	0.21	0.18	12.2%	9.0%	7.0%
Sichuan	1.46	1.86	1.86	8.2%	8.4%	7.3%
Guizhou	0.43	0.55	0.53	7.2%	8.4%	7.7%
Inner Mongolia	0.70	0.85	0.81	8.1%	8.6%	8.0%
Yunnan	0.64	0.86	0.94	9.4%	11.6%	9.0%
Tibet	0.04	0.04	0.05	10.1%	7.5%	9.1%
Xinjiang	0.72	0.76	0.96	10.4%	8.5%	10.0%
Qinghai	0.20	0.22	0.23	14.1%	13.7%	11.3%
Gansu	0.57	0.90	0.88	10.0%	13.4%	11.9%
Mean-East	0.46	0.44	0.37	3.3%	2.7%	2.1%
Mean-Central	1.29	1.25	1.15	9.2%	7.9%	7.1%
Mean-West	0.59	0.70	0.68	9.5%	9.3%	7.9%

Fonte: Bai e Wang (2016).

2.5.1 Criteri di eleggibilità e processo di selezione

In linea teorica, a differenza dei precedenti programmi di assistenza sociale destinati solo ad alcune specifiche categorie di persone svantaggiate, il *Dibao* è rivolto a tutti coloro i cui redditi siano inferiori alla soglia assistenziale, a prescindere dalla ragione per cui si trovino in una condizione di povertà. Il “Regolamento” del 1999 sancisce per la prima volta il diritto per i cittadini di ricevere assistenza sociale da parte del governo qualora i loro redditi fossero inferiori allo standard minimo di sussistenza. L’Articolo 8 del suddetto “Regolamento” prevedeva che il Dipartimento degli Affari Civili a livello distrettuale, dopo aver verificato i criteri di eleggibilità avrebbe potuto approvare il sussidio, il quale avrebbe dovuto essere somministrato mensilmente in forma monetaria. Il Dipartimento avrebbe dovuto condurre il processo di esaminazione e di approvazione dei beneficiari in un tempo massimo di 30 giorni dalla richiesta scritta del candidato e, anche in caso di rifiuto della pratica, avrebbe dovuto fornire una spiegazione scritta circa le ragioni del rifiuto.

La popolazione target del programma era distinta principalmente in tre gruppi: i tradizionali *Sanwu*; i disoccupati che ricevevano l’indennità di disoccupazione o la cui indennità di disoccupazione fosse scaduta e i cui redditi risultassero inferiori alla soglia assistenziale; i lavoratori, i *Xiagang* e i pensionati i cui redditi, esclusi i sussidi e le pensioni, fossero al di sotto della soglia del *Dibao*.

Di fatto, il trasferimento monetario previsto dal *Dibao* a favore dei beneficiari è soggetto ad una prova dei mezzi molto intrusiva per i richiedenti, i quali vengono selezionati sulla base di due criteri di eleggibilità.

Il primo criterio di selezione è la condizione finanziaria della famiglia: il valore totale dei redditi delle famiglie considerate idonee deve essere inferiore alla soglia locale del *Dibao*. La definizione di redditi utilizzata è diventata con il tempo molto inclusiva al fine di scovare eventuali fonti di ricchezze nascoste dai richiedenti nel più ampio progetto di migliorare i processi di selezione dei beneficiari. Con la “Circolare” del 2010 veniva ampliata la definizione di redditi includendo i redditi derivanti da ogni fonte inclusi i redditi salariali, quelli derivanti da esercizi commerciali, da proprietà e da trasferimenti privati di tutti i membri della famiglia. Sono esclusi dai redditi le pensioni e i sussidi preferenziali di altro tipo. Inoltre, anche i beni di tutti i membri della famiglia, compresi i guadagni, i titoli, i risparmi, il possesso di veicoli e immobili, vengono considerati nella

valutazione dell' idoneità. Altri tipi di sussidi, come il sussidio per il figlio unico o i sussidi per gli orfani o i figli disabili, possono essere ridotti o esclusi nel calcolo dei redditi a discrezione dei governi locali.

Talvolta in pratica, a causa della difficoltà nel misurare i redditi, gli ufficiali locali si servono di una varietà di informazioni per valutare l' idoneità dei richiedenti. Queste possono includere le informazioni circa le condizioni dell' alloggio, o la presenza di membri della famiglia malati, disabili, impossibilitati al lavoro. Molte città consideravano il salario minimo locale come reddito presumibile di una persona normodotata, tuttavia nel 2002 il governo richiese di abolire questo metodo di calcolo dei redditi.

Alcune località tengono anche in considerazione il possesso di beni durevoli: a Jin'an nell' agosto del 2007 fu stabilito che chiunque avesse in possesso un Computer o usasse il telefono cellulare non sarebbe stato considerato idoneo per il programma; a Pechino viene considerato non idoneo anche chi ha scelto di iscrivere il proprio figlio ad una scuola privata o chi possiede animali domestici.

Il secondo criterio utilizzato per valutare l' idoneità dei richiedenti riguarda la composizione familiare e il tipo di *Hukou*. Soltanto i membri della famiglia che posseggono una registrazione locale ufficiale sono considerati eleggibili. In questo modo vengono esclusi i milioni di migranti rurali che vivono nelle città.

La "Circolare" del 2010 aveva come obiettivo quello di specificare un insieme di regole da applicare per identificare in modo accurato la popolazione idonea al *Dibao* al fine di bypassare quegli errori d' identificazione che si erano presentati in diverse località. Nello specifico venivano identificate nuove regole per effettuare la prova dei mezzi: la procedura d' identificazione dei criteri e quella di approvazione delle pratiche doveva essere condotta dagli uffici governativi a livello sub-distrettuale mentre i comitati di quartiere (o villaggio)⁴³ non erano autorizzati ad approvare le richieste; un team di almeno due membri avrebbe dovuto condurre visite domiciliari e interviste al vicinato con l' obiettivo di provare i mezzi e la veridicità di tutte le informazioni originali raccolte che dovevano essere poi archiviate; la valutazione dell' idoneità dei richiedenti doveva essere fatta da un gruppo di almeno sette membri, come membri del comitato di villaggio (o quartiere), funzionari del programma che appartengono al villaggio (o quartiere) e

⁴³ I comitati di villaggio (o quartiere) sono delle organizzazioni di quartiere semi-ufficiali che supportano le agenzie governative nel somministrare e controllare un' ampia gamma di servizi pubblici come l' istruzione, la sanità, la sicurezza locale, etc.

rappresentanti del villaggio (o quartiere), su base rotatoria; il Dipartimento degli Affari Civili a livello di contea avrebbe dovuto selezionare in maniera casuale almeno il 20% delle famiglie del *Dibao* per controllare in maniera incrociata i redditi familiari e l' idoneità al *Dibao* in modo da assicurare accuratezza.

Il processo di selezione è molto lungo, complesso e altamente intrusivo. L' elemento più imbarazzante e stigmatizzante della procedura è la pubblicazione, su una bacheca pubblica visibile a tutti, dei risultati degli scrutini durante la fase di valutazione e della decisione finale. I comitati di quartiere (o villaggio) devono utilizzare la bacheca e pubblicare su di essa informazioni circa il numero dei membri delle famiglie beneficiarie, l' ammontare del sussidio ed eventuali sussidi extra, la quantità di lavoro volontario (giardinaggio, sicurezza pubblica, pulizia del vicinato) svolto in una settimana all' interno della comunità. A tal fine, la "Circolare" del 2010 stabiliva anche che l' esposizione pubblica avrebbe dovuto essere limitata ai membri della comunità in cui viveva il beneficiario scoraggiando la pubblicazione delle informazioni su siti internet. Inoltre, particolare attenzione avrebbe dovuto essere posta alla protezione della privacy delle famiglie, soprattutto dei bambini. Per le famiglie di anziani e quelle con casi di disabilità o quelle famiglie il cui reddito non fosse mutato o fosse mutato minimamente, non sarebbe stata necessaria la pubblicazione annuale del report dello scrutinio.

Ogni governo locale poi, nell' applicare la politica nazionale, ha fissato regole e procedure più specifiche per condurre le indagini sui richiedenti.

Solinger (2008) e Zhou (2012) offrono una descrizione dettagliata del processo di selezione dei richiedenti. Innanzitutto, il richiedente- solitamente il capo famiglia- deve sottoscrivere una richiesta formale all' ufficio del sub-distretto in cui risiede, ossia in cui è registrato il suo certificato di residenza (*Hukou*). Qualora il richiedente avesse difficoltà nel formulare la richiesta autonomamente può affidare il compito al Comitato di villaggio o a quello di quartiere. Il Comitato di quartiere, incaricato dall' ufficio governativo a livello sub-distrettuale, ha il compito di condurre una valutazione preliminare della pratica. La richiesta scritta deve essere supportata da una serie di documenti che attestino l' effettiva condizione di indigenza del richiedente, inclusi il certificato del nucleo familiare e quello di residenza, prove dello stato di salute e documenti che attestino i redditi e le spese della famiglia. I funzionari del comitato di quartiere hanno solitamente un tempo che varia tra i cinque e i dieci giorni per dare una prima valutazione e verificare

i criteri di idoneità del richiedente. Tale verifica può tradursi in un processo altamente invasivo che implica la ricerca fisica della famiglia, interrogatori ai membri della famiglia e al vicinato, visite al datore di lavoro- laddove il richiedente fosse impiegato. Tutto ciò viene fatto al fine di scovare possibili dichiarazioni mendaci da parte dei richiedenti. Gli addetti del Comitato di quartiere pubblicano il nome dei richiedenti su una bacheca pubblica per circa cinque giorni in modo che essi siano soggetti ad uno scrutinio da parte della comunità. I Comitati di quartiere (o villaggio), secondo la “Circolare” del 2010, non hanno alcun potere decisionale. La prima esposizione pubblica è semplicemente un segnale del fatto che il comitato di quartiere ha dato un primo esito positivo e la pratica passa ad un livello superiore. Come previsto dalla “Circolare”, i funzionari del Comitato di quartiere conducono delle ispezioni nelle case di ogni richiedente per verificare le effettive condizioni. Se non sono certi di quanto visto possono interrogare i vicini circa lo stile di vita condotto dai richiedenti; dopodiché un piccolo gruppo tiene un incontro per verificare l’idoneità dei richiedenti e stabilire l’ammontare del potenziale sussidio. Questo team solitamente è sotto la direzione del capo del Comitato di quartiere e include sette membri della comunità considerati virtuosi e rispettabili come vecchi membri del partito, veterani, talvolta anche poliziotti. A questi incontri possono partecipare anche i richiedenti che in quel caso devono rispondere alle domande dei membri della riunione. Negli anni recenti molte città stanno introducendo dei meeting pubblici per rendere più eque, corrette e trasparenti le procedure di selezione. I risultati sono poi riportati alle autorità del *Dibao* a livello sub- distrettuale che opereranno un ulteriore controllo. Un piccolo gruppo di 5/7 persone controlla tutti i documenti ponendo l’enfasi sull’autenticità del materiale. Anche essi possono condurre delle indagini come contattare il datore di lavoro o altre organizzazioni informate per accertarsi della veridicità delle condizioni di vita dei richiedenti. Se hanno dei dubbi, possono condurre una seconda ispezione e interviste al vicinato in compagnia dei membri del Comitato di quartiere. Quando l’ufficio preposto ha verificato tutte le informazioni e formula la proposta del sussidio, gli esiti vengono postati pubblicamente per la seconda volta, per la durata di cinque giorni e sono soggetti nuovamente al vaglio del vicinato. Dopodiché, la pratica è inoltrata al Dipartimento degli Affari Civili a livello distrettuale in cui c’è un gruppo speciale addetto alle politiche di assistenza sociale. Anche loro possono, nell’ eventualità condurre un’ulteriore ispezione. Infine, viene decisa l’idoneità o meno dei beneficiari e

l'ammontare del sussidio. La decisione viene comunicata ai livelli inferiori e pubblicata per la terza e ultima volta sulla bacheca pubblica per cinque giorni. Se non ci sono obiezioni durante questo periodo di tempo, i richiedenti diventano beneficiari e ricevono il relativo certificato che lo attesta (*Dibao zheng* 低保证). Il certificato d'idoneità, insieme al certificato di residenza e ad un documento d'identità deve essere mostrato in banca per potere ricevere il sussidio mensilmente o, a seconda delle norme locali, ogni quattro mesi. Inoltre, i beneficiari prima di recarsi in banca a ritirare il sussidio devono fare rapporto all' Ufficio a livello sub-distrettuale e, laddove siano fisicamente abili, hanno l'obbligo di partecipare ai lavori di volontariato (pulizia del vicinato, garanzia della sicurezza pubblica, lavori di giardinaggio, etc.) o decade il loro beneficio.

Le famiglie beneficiarie sono soggette a controlli regolari per assicurarsi che non vengano omesse eventuali variazioni reddituali (un pensionamento, una morte, un nuovo lavoro occasionale, un mutamento dello stato di salute, etc.) che rendano necessarie l'annullamento, l'aumento o la diminuzione del sussidio. Qualora una variazione dei redditi dovesse manifestarsi, il capofamiglia è tenuto a notificarlo al Comitato di quartiere per ricalcolare l'ammontare del sussidio.

Come hanno notato Golan, Sicular e Umapathi (2015) le procedure di selezione dei beneficiari variano nelle zone rurali date le differenti condizioni economiche e le difficoltà nel calcolare i redditi. I Comitati di villaggio composti dai capi del villaggio e altri membri della comunità, hanno un ruolo centrale nell'identificazione e la valutazione dei potenziali beneficiari, data la loro vicinanza e la loro conoscenza delle condizioni di vita delle famiglie locali. Spesso quindi, sono i capi villaggio che identificano i potenziali beneficiari all'interno della loro comunità e li invitano a fare richiesta. Questa pratica, pur esistente anche nelle comunità urbane, è molto più frequente nelle zone rurali.

In teoria la somministrazione del sussidio non è soggetta a limiti temporali, il beneficiario riceve il trasferimento fino a quando ne ha bisogno. In pratica solo coloro che sono disabili ricevono il sussidio in modo regolare o a lungo termine. È molto difficile per i beneficiari normodotati ricevere il *Dibao* o comunque riceverlo per un lungo periodo di tempo. I beneficiari normodotati devono iscriversi alle agenzie del lavoro e partecipare alle attività di servizio pubblico per la comunità. A Shanghai per esempio, i beneficiari normodotati devono registrarsi alle agenzie dell'impiego e non possono rifiutare il lavoro se non con una valida motivazione. Nel frattempo, devono partecipare a corsi di

formazione professionale organizzati dalle agenzie di lavoro. Chi non partecipa alle attività di lavoro nella comunità - che sono obbligatorie- può essere eliminato dal programma. In alcune città i beneficiari possono rifiutare il lavoro offerto per massimo due volte. A Guangzhou, ad esempio, dal 2005, i beneficiari normodotati devono svolgere servizi non retribuiti per la comunità per tre giorni e mezzo alla settimana, incluso raccogliere i rifiuti per strada, pattugliare il quartiere e dirigere il traffico per le strade.

Se si assentano per più di due volte al mese, il sussidio viene loro sospeso (Chan e Jie, 2017).

Nel “Regolamento” del 1999, venivano inclusi tra i soggetti idonei anche coloro che lavoravano e avevano una qualche fonte di reddito. Nel 2012 fu formalizzato un cambio di attitudine nei confronti dei poveri disoccupati che avevano la facoltà di lavorare. Una statistica governativa del 2002 aveva mostrato come il 48.7% dei beneficiari fosse costituito da disoccupati, Xiagang e pensionati. Nel corso degli anni tuttavia, iniziò a manifestarsi la tendenza- seppur celata- di negare i sussidi a coloro capaci di lavorare. Nel 2009, il numero di disoccupati, registrati e non, rappresentavano soltanto il 39% dei beneficiari. A partire dal 2009, il governo ha gradualmente formalizzato in maniera sempre più esplicita la necessità di fornire un lavoro a coloro in grado di lavorare, o con qualche membro della famiglia capace di lavorare, piuttosto che assicurare loro un trasferimento monetario. In questo modo ci si sarebbe potuti concentrare sui malati seri e cronici, i disabili e coloro che vivevano in condizioni di povertà assoluta.

Nel tempo, il governo centrale ha avuto come obiettivo prioritario quello di standardizzare le procedure di selezione e approvazione dei richiedenti al fine di evitare fenomeni di corruzione ed errori nell’individuazione dei beneficiari. Nel dicembre del 2012 il Ministero degli Affari Civili emanò le “Misure circa il processo di valutazione e approvazione del *Dibao*”⁴⁴, in cui venivano meglio specificate le misure pratiche già tracciate nell’”Opinione” pubblicata nel settembre dello stesso anno. Nelle misure veniva esplicitamente citato il calcolo dei beni come criterio di valutazione dell’idoneità al pari dei redditi e dell’*Hukou*; il processo di selezione e approvazione avrebbe dovuto essere organizzato secondo i seguenti step: la richiesta, la valutazione attraverso le visite domestiche, la valutazione partecipativa, l’approvazione (il Dipartimento degli Affari

⁴⁴ 最低生活保障审核审批办法 *Zuidi shenghuo baozhang shenhe shenpi banfa*, Ministero degli Affari Civili (2012).

Civili a livello di contea avrebbe dovuto effettuare un doppio controllo su almeno il 30% dei potenziali beneficiari selezionati in maniera random), l'esposizione pubblica e il feedback, il trasferimento in tempo del sussidio. Inoltre, veniva specificato che la verifica per l'idoneità per i *Sanwu* avrebbe dovuto essere condotta annualmente, per le famiglie senza significative variazioni del reddito nel breve periodo, la verifica avrebbe dovuto essere condotta ogni due anni. Per le famiglie beneficiarie con fonti di reddito irregolari e i cui membri avessero la capacità di lavorare, la verifica avrebbe dovuto essere condotta rispettivamente ogni mese e ogni quattro mesi nelle zone urbane e nelle zone rurali. Il governo spingeva anche per la creazione di un sistema di verifica e condivisione delle informazioni reddituali delle famiglie che fosse coordinato tra i vari dipartimenti governativi e tra i vari livelli del governo al fine di favorire una gestione ed un controllo del programma che fosse più dinamico ed efficiente.

2.6 L'ammontare del sussidio

Il trasferimento monetario previsto dal *Dibao* equivale alla differenza tra il reddito medio pro-capite familiare e la soglia del *Dibao* fissata a livello locale. Per questo motivo l'ammontare del sussidio dipende tanto dal livello della soglia del *Dibao* quanto dal livello dei redditi familiari pro-capite. Il valore del trasferimento inoltre è inferiore rispetto alla soglia del *Dibao*.

In pratica, in alcune aree, soprattutto aree rurali, è particolarmente complesso stimare i redditi delle famiglie richiedenti a causa dei redditi derivanti dal lavoro informale e dalle rimesse dei lavoratori migranti. A causa di tali difficoltà, vengono utilizzati differenti approcci per calcolare l'ammontare del sussidio. Nel 2007 il governo ha permesso agli ufficiali locali di classificare le famiglie in gruppi sulla base del loro apparente livello di povertà e fissare di conseguenza un ammontare fisso del sussidio a seconda del gruppo di appartenenza.

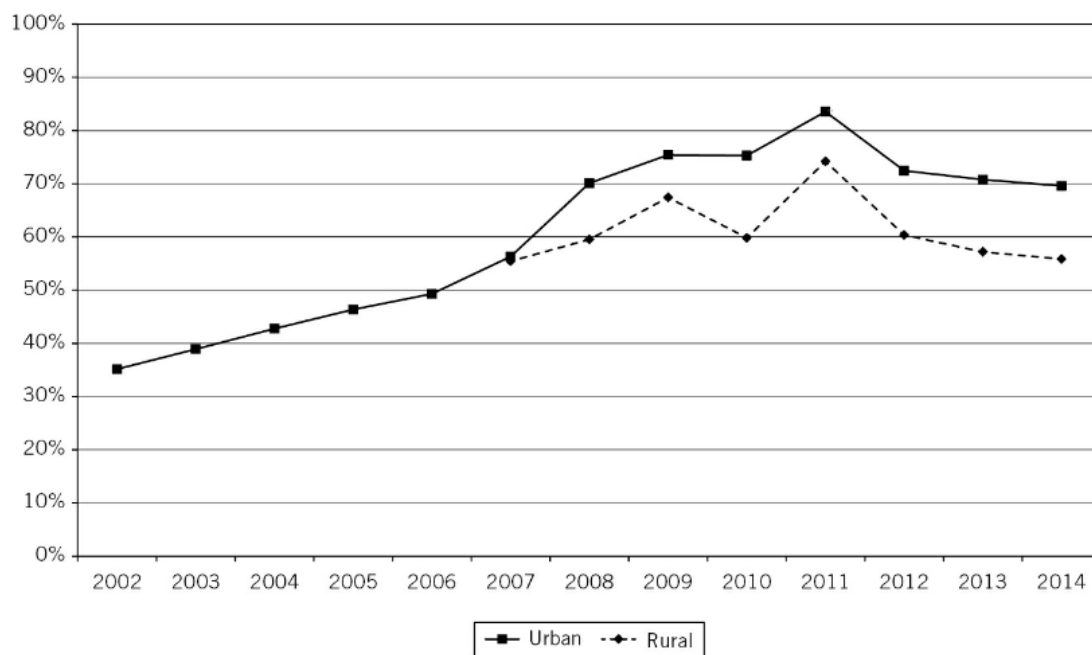
In generale, l'ammontare del sussidio del *Dibao* urbano e rurale ha avuto un andamento crescente (Tabella 9).

La Figura 10 mostra la tendenza dei sussidi urbani e rurali come percentuale delle soglie del *Dibao* dal 2002 al 2014. Il livello dei sussidi urbani come percentuale della

soglia del *Dibao* è aumentato gradualmente dal 35% nel 2002 al 49% nel 2006 per poi aumentare notevolmente negli anni successivi. Dopo un calo nel 2010, ha raggiunto un picco dell'84% nel 2011 per poi calare nuovamente negli anni successivi.

La percentuale dei sussidi rurali rispetto alle soglie del *Dibao* era del 55% quando fu implementato a livello nazionale nel 2007, è aumentata al 67% nel 2009 ed è calata nuovamente nel 2010 al 60% per poi risalire al 74% nel 2011. Da allora è diminuita significativamente per raggiungere il 56% nel 2014. Questi cambiamenti riflettono diversi fattori quali quanto al di sotto della soglia del *Dibao* fossero i redditi dei beneficiari, quanto fosse stringente il processo di selezione durante ogni anno e tra le diverse località ma anche gli schemi di sviluppo macroeconomici e il livello di finanziamento dal centro.

Figura 10. Tendenza dei sussidi urbani e rurali come percentuale delle soglie del *Dibao*, 2002-2014

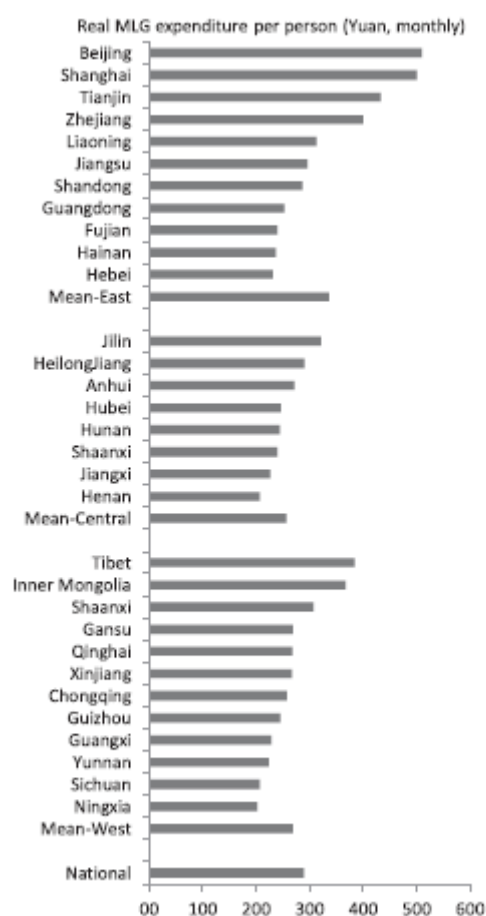


Fonte: Gao (2017).

La Figura 11 offre uno spaccato dei sussidi reali del 2013 aggiustati con i CPI locali e il modo in cui essi variavano da provincia a provincia. Le province orientali avevano sussidi più alti rispetto alle province centrali ed occidentali. In particolare, nello Jiangsu e nello Zhejiang e a Pechino, Tianjin e Shanghai si avevano sussidi più elevati. In generale il trend del livello dei sussidi è stato in aumento per tutte le province. Questo suggerisce che i sussidi sono aumentati in maniera maggiore rispetto ai prezzi al

consumo. Inoltre, vale la pena sottolineare come le regioni orientali abbiano sperimentato un aumento maggiore dei sussidi rispetto al centro e all'occidente in questo periodo. Nelle regioni orientali più sviluppate, il numero di beneficiari è piuttosto basso e il governo riesce ad innalzare i livelli di sussidi anche con meno spese. Al contrario, nelle regioni centrali e occidentali meno sviluppate, anche un più alto investimento delle spese pubbliche non riesce ad innalzare il livello del sussidio perché il numero dei beneficiari è maggiore.

Figura 11. Livello sussidi pro-capite per provincia, 2013



Fonte: Bai e Wang (2016).

I beneficiari del *Dibao* oltre a ricevere il sussidio monetario hanno un accesso preferenziale agli altri programmi di assistenza sociale che mirano a supportare le famiglie con basso reddito nel sostenere le spese mediche e scolastiche e le spese relative all'alloggio attraverso forme di rimborso delle spese e di esenzioni. Il programma di

assistenza per la residenza prevede invece dei sussidi monetari per i fitti e permette alle famiglie con basso reddito di fittare appartamenti ad un costo inferiore rispetto ai prezzi di mercato. Anche questi programmi sono implementati e finanziati dai governi locali e per questo le forme di assistenza variano. Ad esempio, nel Guangzhou i beneficiari possono ricevere il rimborso della maggior parte delle spese di ospedalizzazione o di alcuni trattamenti ambulatoriali speciali. I beneficiari possono anche accedere ad appartamenti il cui fitto corrisponde solo ad 1 yuan per metro quadrato. I figli dei beneficiari a loro volta sono esentati dal pagamento delle tasse scolastiche per la scuola dell'obbligo e possono ricevere sussidi o prestiti studenteschi per l'istruzione di livello superiore.

2.7 L'amministrazione e il finanziamento del programma

La gestione del *Dibao* si caratterizza per la sua natura decentralizzata. Il Ministero degli Affari Civili è il responsabile dell'amministrazione del programma a livello nazionale ed agisce come decisore politico riguardo al disegno politico e ai cambiamenti delle politiche dei sussidi. Il ruolo di coordinamento del Ministero degli Affari Civili include anche la raccolta e la diffusione di statistiche rilevanti, il monitoraggio e la supervisione dell'implementazione degli schemi a livello locale e la raccolta dei reclami e suggerimenti da parte dei governi locali.

I governi locali sono i principali responsabili dell'implementazione e della gestione locale del programma, in particolar modo il Dipartimento degli Affari Civili a livello di contea e sub distrettuale i quali sono assistiti dai comitati di villaggio (o quartiere) che hanno una maggiore consapevolezza delle condizioni di vita dei membri della loro comunità ed un contatto diretto con essi. Il comitato di villaggio (o quartiere) ha il compito di distribuire i sussidi, conservare i documenti e verificare i cambiamenti nella condizione reddituale delle famiglie beneficiare periodicamente. Per facilitare lo sviluppo del programma, ogni governo locale ha costituito un gruppo interdipartimentale col compito specifico di formulare le politiche operazionali e le linee guida. Sotto le linee guida del governo centrale, i governi locali hanno un ampio margine d'azione e un notevole potere decisionale.

Nei primi anni in cui il programma fu introdotto, se il richiedente o qualche membro della sua famiglia fosse stato impiegato in un'impresa statale, sarebbe stata responsabilità dell'impresa fornire il sussidio alla famiglia. Secondo questa linea politica descritta come “ognuno deve occuparsi dei propri figli” (trad. 谁家孩子谁家保 *Shei jia haizi shei jia bao*), i governi locali avrebbero dovuto finanziare esclusivamente coloro che non avevano connessioni con le imprese statali o coloro che lavoravano in imprese andate in bancarotta. Va da sé che questo progetto fosse impossibile da attuare dal momento che le stesse imprese che avrebbero dovuto assistere i dipendenti erano in difficoltà economica. Per questo, quando il regolamento finale fu approvato nel 1999, i governi locali furono designati come responsabili del finanziamento del programma. Il governo centrale partecipa alle spese del programma, fornendo supporto finanziari a quelle località con scarse capacità finanziarie (Leung, 2006).

Secondo il regolamento, ogni autunno i Dipartimenti degli Affari Civili ad ogni livello governativo devono fare una stima del budget da destinare al programma in vista dell'anno successivo e consegnarlo al Dipartimento delle Finanze responsabile. Queste stime vengono fatte sulla base dei numeri dei beneficiari e delle soglie d'assistenza degli anni precedenti e facendo una previsione dell'andamento futuro. In particolare, i governi locali tengono conto di informazioni come il numero di beneficiari, le soglie del *Dibao*, i livelli del sussidio, e i fondi avanzati dall'anno precedente.

Il Dipartimento finanziario ad ogni livello revisiona il bilancio presentatogli che viene poi presentato all'Assemblea del Popolo del rispettivo livello per l'approvazione. Solitamente è il Segretario del Partito a livello locale o il Capo del governo locale che prende la decisione finale circa il bilancio. Una volta approvato il bilancio, i Dipartimenti degli Affari Civili a livello locale si attengono rigorosamente ad esso anche se ciò significa dover escludere dal programma richiedenti idonei o al contrario concedere sussidi extra sotto forma di “sussidi festivi” per esaurire i fondi. Ciò avviene perché gli amministratori del programma a livello locale temono che i loro superiori possano giudicare il loro operato ritenendo che abbiano fatto una stima errata dei fondi da destinare al programma.

Il governo centrale calcola l'ammontare di fondi da destinare al programma sulla base del gettito totale e dell'incremento delle soglie del *Dibao*. Successivamente il governo calcola il modo in cui i fondi devono essere ripartiti tra le diverse province

tenendo conto del numero di beneficiari, delle performance di gestione e della capacità finanziaria di ogni provincia.

Dal momento che ogni provincia è tenuta a finanziare il programma a livello locale, i fondi destinati ad esso sono strettamente connessi alla capacità finanziaria di cui dispone ogni governo locale e variano da provincia a provincia. Soprattutto nelle zone rurali, i governi locali hanno notevoli restrizioni finanziarie e ciò fa sì che gran parte del finanziamento del programma arrivi dal governo centrale mentre il resto viene diviso fra i diversi livelli di provincia, distretto e contea.

A ciò va aggiunto che i costi relativi all'implementazione del programma spettano alle amministrazioni locali, il che va ulteriormente a gravare sul bilancio delle regioni più povere.

Per tale ragione, sin dall'implementazione al livello nazionale del *Dibao* urbano nel 1999, il governo centrale ha iniziato a stanziare fondi da destinare al programma a sostegno dei governi locali con minori capacità finanziarie. Sin da allora, il governo ha destinato una somma sempre maggiore al programma. Nel 1999 le spese totali per il programma ammontarono a 1.5 miliardi. Dato il 50esimo anniversario della nascita della Repubblica popolare cinese e visto l'imminente ingresso nella WTO⁴⁵- che si pensava avrebbe avuto un ulteriore impatto negativo sul fenomeno della povertà urbana dal momento che le imprese nazionali non avrebbero retto la competizione con quelle estere- il Ministero delle Finanze stanziò 400 milioni per il programma e i beneficiari ricevettero un aumento del 30% rispetto al sussidio.

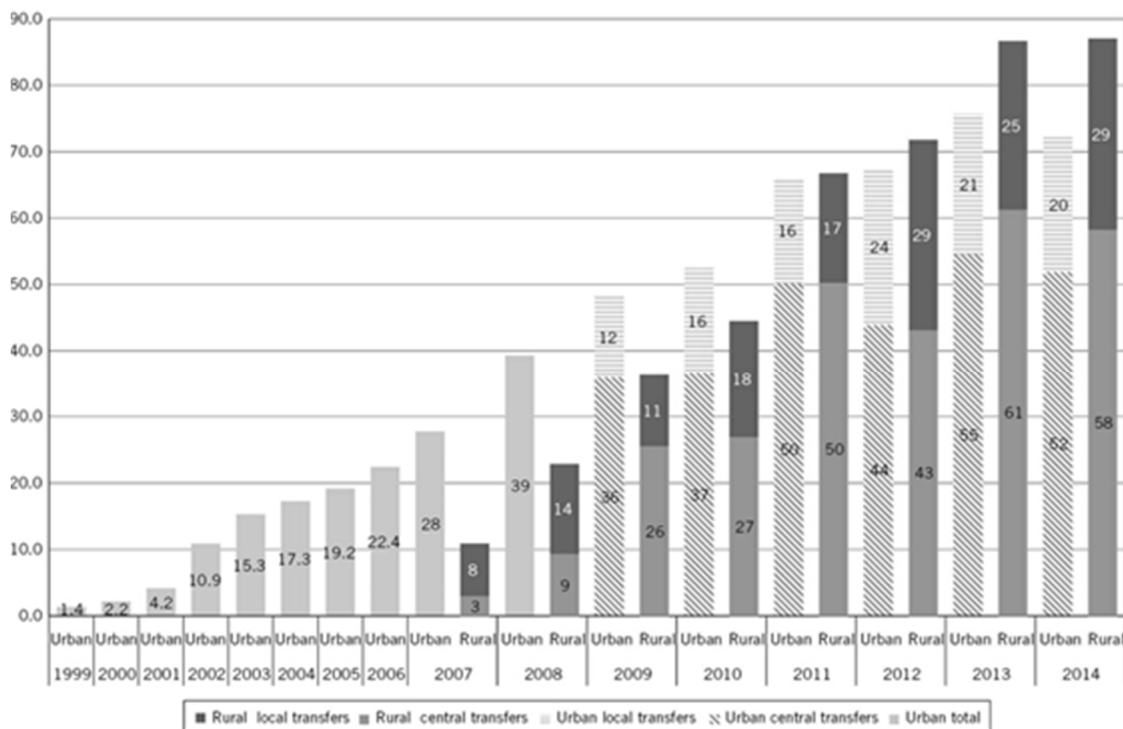
Nel 2000 la cifra destinata al programma raddoppiò a 3 miliardi ma la percentuale di partecipazione del governo rimase la stessa. Negli anni immediatamente successivi il governo iniettò una sostanziosa somma di denaro nel fondo destinato al programma per cui le spese per il *Dibao* raggiunsero i 10.5 miliardi nel 2002. Il 44% di tale somma fu finanziata dal governo centrale. La percentuale di partecipazione del governo alle spese del programma aumentò ulteriormente l'anno successivo: dei 15 miliardi destinati al *Dibao* quell'anno, 9.2 miliardi furono finanziati dal governo, più del 60% dell'intera cifra⁴⁶.

⁴⁵La WTO (World Trade Organization - Organizzazione Mondiale del Commercio) è un'organizzazione internazionale che ha il compito di supervisionare gli accordi commerciali tra gli stati membri. La Cina fece il suo ingresso nell'organizzazione nel 2001.

⁴⁶Questi dati circa le percentuali dei fondi stanziati dal governo centrale per il programma derivano da Solinger (2008).

La Figura 12 mostra, a partire dal 2007, il modo in cui le spese per il programma sono ripartite tra il governo centrale e rurale. In particolare, appare evidente come, a partire dal 2009, sia nelle aree urbane che in quelle rurali, i fondi stanziati dal governo centrale siano diventati il doppio di quelli stanziati dai governi locali.

Figura 12. Spese totali per il *Dibao* urbano e rurale e ripartizione delle spese tra governo centrale e governi locali 1999-2014



Fonte: Gao (2017).

Dal 2011 c'è stato un chiaro cambio d'attenzione verso le campagne. Nel 2008, un anno dopo l'implementazione a livello nazionale del *Dibaio* urbano, le spese destinate al programma urbano eccedettero di gran lunga quelle destinate alle aree rurali: 23.34 milioni di beneficiari urbani ricevettero 38.5 miliardi, mentre nelle campagne 42.84 milioni ricevettero in media 520 yuan all'anno con una spesa totale di soli 22.23 miliardi, appena il 31.5% di quanto riceverono i beneficiari urbani. Nel 2011 tuttavia le somme spese diventarono più o meno uguali con 66.77 miliardi destinati alle aree rurali e 66 miliardi alle aree urbane, sebbene i numeri nelle città fossero nettamente inferiori (22.8 milioni di beneficiari rispetto ai 53.06 milioni di beneficiari rurali). Nel 2012, le percentuali cambiarono e i beneficiari rurali ricevettero circa il 43% in più rispetto al

sussidio dei beneficiari urbani. Nei due anni successivi, alle aree rurali fu destinata una quantità di fondi maggiore rispetto alle aree urbane. Nel 2014, 87 miliardi di yuan finanziarono il sussidio per 52.07 milioni di beneficiari rurali mentre nelle città 72.2 miliardi per 18.77 milioni. Ciò significa che nel 2014 un beneficiario urbano, assumendo che partecipasse al programma tutto l'anno, ricevette in media 3846 yuan all'anno mentre un beneficiario rurale 1670 yuan, ancora il 43% del sussidio urbano. Sebbene non fosse in alcun modo una allocazione equa delle risorse, indicava un cambio di direttiva.

Nel 2019, sono stati destinati 519.5 miliardi al programma urbano e 1127.2 miliardi al programma rurale. In media, un beneficiario rurale ha ricevuto circa il 54% del sussidio urbano.

Benché le spese destinate al *Dibao* siano aumentate nel tempo, dai dati riportati nella Tabella 12 appare evidente come il programma sia poco generoso se si considerano le spese ad esso destinato come percentuale del Pil e delle spese totali del paese. Il valore delle spese destinate al *Dibao* come percentuale del Pil è oscillato nel corso degli anni senza mai superare lo 0.2%. Allo stesso modo si può notare come le spese destinate al *Dibao* abbiano rappresentato una percentuale minima delle spese governative nel corso degli anni. Secondo Gao (2017), queste basse percentuali sono emblematiche del ruolo marginale assegnato all'assistenza sociale nelle politiche sociali ed economiche.

Tabella 12. Spese per il *Dibao* calcolate come percentuale del Pil e delle spese governative, 1999-2015

Year	<i>Dibao</i> expenditure (billion yuan)	Urban	Rural	GDP (billion yuan)	<i>Dibao</i> expenditure as % of GDP	Total government expenditures (billion yuan)	<i>Dibao</i> expenditure as % of government expenditures
1999	1.5	1.5	n.a.	9,018.70	0.016	1,318.8	0.1
2000	2.7	2.7	n.a.	9,977.60	0.03	1,588.6	0.2
2001	5.4	5.4	n.a.	11,027.00	0.038	1,890.3	0.3
2002	10.9	10.9	n.a.	12,100	0.0875	2,205.3	0.5
2003	15.1	15.1	n.a.	13,656	0.1106	2,465	0.6
2004	17.3	17.3	n.a.	16,071	0.107	2,848.7	0.6
2005	21.73	19.2	2.53	18,590	0.117	3,393	0.6
2006	26.7	22.4	4.3	21,766	0.123	4,042.3	0.7
2007	37.9	27.5	10.41	26,802	0.141	4,978.1	0.8
2008	61.5	39.3	22.23	31,675.20	0.194	6,259.3	1
2009	82.7	48.2	34.5	34,563	0.239	7,630	1.1
2010	97	52.5	44.5	40,890.3	0.237	8,987.4	1.1
2011	132.77	66	66.77	48,412.40	0.274	10,924.8	1.2
2012	139.2	67.4	71.8	53,412	0.261	12,595.3	1.1
2013	162.39	75.7	86.69	58,802.00	0.277	14,021.2	1.2
2014	159.2	72.2	87.03	63,646.30	0.25	15,178.6	1
2015	141.47	n.a.	n.a.	67,670.08	0.2	17,576.8	0.8

Fonte: Solinger (2017).

CAPITOLO 3

VALUTAZIONE DEL PROGRAMMA DEL *DIBAO*

3.1 Premessa

Il *Dibao* ha conosciuto una notevole espansione nel corso degli anni in termini di numero di beneficiari, di spese destinate al programma e generosità del sussidio fino ad occupare una posizione di rilievo all'interno del sistema di assistenza sociale cinese. Il suo ruolo centrale nel supportare la popolazione povera cinese ha fatto sì che il *Dibao* attirasse l'attenzione di molti studiosi i quali hanno dato origine negli anni ad una serie di lavori in cui vengono proposte delle valutazioni del programma.

In generale, effettuare una valutazione dei programmi di assistenza sociale è essenziale per individuarne i punti deboli, migliorarne le performance future e assicurarsi che essi raggiungano l'obiettivo prefissato, ossia quello di fornire un livello di sussistenza di base alle famiglie povere. Principalmente, la valutazione di un programma di assistenza sociale si focalizza sulla misurazione dell'efficienza del programma nel raggiungere la popolazione target, nella distribuzione del servizio e nell'amministrazione del programma (Gao, 2019). Allo stesso tempo, per valutare l'efficienza di un programma di assistenza sociale nelle sue molteplici sfaccettature è necessario fornire una valutazione della sua efficacia, ossia effettivamente comprendere se il programma raggiunge l'obiettivo preposto.

In questo capitolo vengono presentati i principali studi di riferimento che hanno tentato di fornire una valutazione del programma del *Dibao*. Successivamente, viene valutata l'efficienza del programma intesa come performance di identificazione della popolazione target e della copertura del programma del *Dibao* in termini di sussidi destinati ai beneficiari e viene tracciata un'analisi di valutazione dell'efficacia del programma nel fornire un reddito minimo alla popolazione bisognosa e il modo in cui esso incide sulla povertà. Inoltre, viene esaminato un aspetto importante quale il potenziale problema della dipendenza dei beneficiari dal welfare e il disincentivo al lavoro. Infine, viene anche fornita una valutazione circa l'efficacia che il programma ha

nel modificare i consumi dei beneficiari nella direzione di investire nel capitale umano, in termini di istruzione e cure mediche.

3.2 Principali studi di riferimento per la valutazione del *Dibao*

Come principale programma di assistenza sociale per supportare i poveri delle aree urbane e rurali, lo sviluppo e la performance del programma del *Dibao* hanno attirato l'attenzione di diversi accademici i quali, oltre a descrivere i meccanismi di funzionamento del *Dibao*, hanno tentato di fornire una valutazione del programma.

Per quanto riguarda la valutazione del *Dibao* urbano i principali studi di riferimento sono quelli condotti da Chen et al. (2006), Du e Park (2007), Gao et al. (2009), Gustaffson e Deng (2011) e Gao et al. (2015).

Per quanto riguarda il *Dibao* rurale invece, due dei principali studi di riferimento sono lo studio condotto da Golan et al. (2017) e il più recente studio ad opera di Zhu e Li (2019).

Chen et al. (2006) utilizzano un set di dati ricavati dal *China's Urban Household Short Survey* (UHSS) per gli anni 2003 e 2004. Questa indagine campionaria è stata condotta dall' *Urban Household Survey Division* dell'Istituto Nazionale di Statistica Cinese e rappresenta un sotto campione del *China's Urban Household Survey* (UHS), caratterizzato da un questionario molto più lungo. L' UHSS contiene dati raccolti in 35 città maggiori, per un totale di 76000 persone. Sebbene l'UHSS sia un'indagine campionaria piuttosto breve, permette di misurare un'ampia gamma di caratteristiche familiari, includendo i redditi familiari dichiarati dalle famiglie partecipanti che rispondono ad una semplice e singola domanda ossia "qual è il reddito familiare totale?".

Du e Park (2007) si servono di dati raccolti nel 2001 e nel 2005 per l'*Urban Labor Market Survey* (ULMS) condotto dall'*Institute of Population and Labor Economics* dell'Accademia Cinese delle Scienze Sociali. Il campione del 2001 include 3499 famiglie e 8109 individui provenienti da 5 grandi città: Shanghai, Wuhan, Shenyang, Fuzhou e Xi'an. Nel 2005, utilizzando lo stesso metodo di campionamento⁴⁷, fu condotta

⁴⁷ Vengono selezionate in maniera random 70 comunità in ogni città, poi vengono scelte 15 famiglie per ogni comunità e a 10 di esse viene somministrato il questionario.

un'ulteriore indagine campionaria nelle 5 città su un campione di 2500 famiglie e 7445 individui. I questionari somministrati alle famiglie permettono di ricavare informazioni circa le esperienze lavorative dei membri familiari, lo status di occupazione corrente, i redditi e i consumi della famiglia e dei singoli membri e le forme di assistenza sociale ricevute dalle famiglie e i singoli membri.

Gao et al. (2009) e Gustaffson e Deng (2011) utilizzano lo stesso set di dati ricavati dal CHIP⁴⁸ urbano condotto nel 2003 con riferimento all'anno 2002. Il campione del CHIP è un sub campione del più ampio campione dell'Istituto Nazionale di Statistica Cinese e include province orientali, occidentali e centrali. Nello specifico, la municipalità di Pechino e la provincia di Liaoning, del Jiangsu e del Guangdong rappresentano le regioni orientali; le province dello Shanxi, Anhui, Henan e Hubei rappresentano le regioni centrali e la municipalità di Chongqing e le province del Sichuan, dello Yunnan e del Gansu rappresentano la regione occidentale. Il CHIP urbano 2002 include 77 città, 12 delle quali sono municipalità o città capoluogo di provincia. I dati raccolgono informazioni su 6835 famiglie e 20632 individui.

Gao et al. (2015) utilizzando i più recenti dati del CHIP urbano per l'anno 2007 effettuano una valutazione più aggiornata del programma e una comparazione con il quadro presentato per l'anno 2002. Il campione del 2007 è più ampio e include 10235 famiglie e 30340 individui provenienti da 91 città in 16 province. Rispetto al campione del 2002, quello utilizzato nel 2007 include Shanghai tra le municipalità, le province del Zhejiang e del Fujian per la regione orientale e la provincia dello Hunan per la regione centrale.

Per quanto riguarda la valutazione del *Dibao* Rurale, i due principali studi di riferimento qui presi in considerazione sono lo studio condotto da Golan et al. (2017) e il più recente lavoro di Zhu e Li (2019).

Golan et al. (2017) si servono di due tipi di dati. Il primo set di dati è ricavato dalle indagini campionarie condotte sulle famiglie rurali dal CHIP in maniera congiunta con il *Rural Urban Migration in China Project* (RUMiC) negli anni 2007, 2008 e 2009. Il

⁴⁸ Il China Household Income Project (CHIP) è un progetto promosso dal *China Institute for Income Distribution* della *Beijing Normal University* a cui collaborano studiosi cinesi e occidentali. Il fine dell'indagine campionaria è quello di misurare e valutare la distribuzione dei redditi personali sia nelle aree urbane che in quelle rurali. I dati raccolti dal CHIP attraverso interviste basate su questionari, contengono informazioni dettagliate sui redditi, i consumi, le spese, la composizione e la demografia delle famiglie e dati a livello della comunità raccolti con sondaggi di villaggio.

secondo set è ricavato dai dati amministrativi ufficiali pubblicati dal Ministero degli Affari Civili circa le soglie, il sussidio e le spese per il *Dibao* rurale. I dati del Ministero degli Affari Civili sono disponibili a livello di contea. Su un totale di 82 contee coperte dal CHIP, è possibile incrociare i dati ufficiali forniti dal Ministero degli Affari Civili per 77 di esse. Le nove province coperte dall'indagine campionaria del CHIP (Hebei, Jiangsu, Zhejiang, Anhui, Henan, Hubei, Guangdong, Chongqing e Sichuan) hanno una popolazione che rappresenta circa la metà della popolazione totale cinese e spaziano dalla regione orientale a quella centrale e occidentale. Il numero di famiglie che partecipano all'indagine campionaria nel 2007, 2008 e 2009 è rispettivamente pari a 8000, 7994 e 7995.

Anche i dati utilizzati da Zhu e Li (2019) per il loro studio provengono da due fonti: il primo set di dati è ricavato dall'indagine campionaria del CHIP sulle famiglie rurali per l'anno 2013. Il campione originale consiste di 10490 famiglie rurali distribuite in quattordici province in tutto il paese (Pechino, Shaanxi, Liaoning, Jiangsu, Anhui, Shandong, Henan, Hubei, Hunan, Guangdong, Chongqing, Sichuan, Yunnan, Gansu). Dopo aver eliminato le anomalie, Zhu e Li costituiscono un campione valido di 10068 famiglie. Il secondo set di dati è ricavato dal *China Family Panel Studies* (CFPS) del 2014 condotto dall'Istituto di Statistica delle Scienze Sociali dell'Università di Pechino.

È importante tenere sempre in considerazione che questi studi presentano delle differenti stime dovute alla differenza del campionamento, al modo in cui vengono organizzati e disegnati gli studi e misurati i dati raccolti oltre, naturalmente, al fatto che essi si riferiscono ad anni diversi⁴⁹.

3.3 Efficienza del programma: la performance del targeting

La letteratura esistente sul *Dibao* e sui programmi di assistenza sociale in generale si è concentrata sull'analisi e la valutazione di due aspetti principali della performance del targeting: l'efficienza nell'identificazione della popolazione target e l'efficienza del programma nel distribuire l'intero ammontare del sussidio ai beneficiari. Un programma

⁴⁹ Fatta eccezione per il lavoro di Gao et al. (2009) e Gustaffson e Deng (2011) che utilizzano lo stesso set di dati.

con un targeting efficiente include un'ampia percentuale di beneficiari idonei. Allo stesso tempo, un programma che risulti essere efficiente concentra l'ammontare totale dei sussidi alla popolazione target e distribuisce ad essa la totalità o la maggior parte del sussidio stabilito.

3.3.1 *La performance del targeting: identificazione della popolazione target*

Nella letteratura internazionale e nella letteratura sul *Dibao* l'approccio più ampiamente utilizzato per valutare la performance del targeting intesa come l'identificazione della popolazione target del programma consiste nel misurare due indicatori:

- L'errore d'inclusione e il relativo tasso, ossia la percentuale di beneficiari non idonei rispetto a tutti i beneficiari.
- L'errore di esclusione e il relativo tasso, ossia la percentuale di idonei al programma che non ricevono il sussidio rispetto a tutti gli idonei.

Di fatto, l'esistenza di errori d'inclusione ed esclusione sono il riflesso di un'incongruenza tra il tasso di partecipazione al programma (la percentuale di beneficiari sul totale del campione preso in esame) e il tasso di idoneità (la percentuale delle famiglie idonee sul totale del campione preso in esame).

Negli studi di riferimento qui presi in considerazione, una famiglia viene considerata beneficiaria se almeno uno dei suoi membri riporta di ricevere il sussidio del *Dibao* mentre l'idoneità al programma si valuta sulla base del fatto che il reddito risulta essere inferiore alla soglia del *Dibao*. È importante notare che la stima del tasso di idoneità e di partecipazione varia a seconda del modo in cui vengono calcolati i redditi.

Ad esempio, Chen et al. (2006) stimano i redditi basandosi su una singola domanda posta alle famiglie partecipanti all'indagine campionaria circa il loro reddito familiare totale. Appare chiaro che tale misura non risulta essere valida per calcolare in modo accurato se i redditi di una famiglia rispecchino i requisiti dettati dai regolamenti sul *Dibao*. Du e Park (2007) non spiegano nel dettaglio quali componenti del reddito prendono in considerazione ma specificano soltanto che i redditi pre-*Dibao* escludono i sussidi per i *Xiagang*, i sussidi di disoccupazione e i sussidi del *Dibao*. Gao et al.

(2009,2015) nello stimare i criteri d' idoneità delle famiglie hanno invece seguito le linee guida dettate dalla regolamentazione del *Dibao*, assumendo che i governatori ufficiali locali, durante il processo di selezione e misurazione dei redditi dei richiedenti, catturassero tutte le componenti del reddito. Per cui, la loro misurazione dei redditi include i guadagni dei membri familiari lavoratori, le pensioni e altri trasferimenti pubblici come i sussidi di disoccupazione e le liquidazioni per i licenziati che sono facilmente tracciabili, i redditi delle imprese private e individuali, diverse fonti di reddito che dovrebbero essere contate per l' idoneità al *Dibao* ma che sono difficili da tracciare - soprattutto quando i membri delle famiglie a basso reddito sono impiegate in attività irregolari- e altre tre fonti di reddito: i trasferimenti privati, i redditi derivanti dalle proprietà e i sussidi per l' alloggio.

Golan et al. (2017) per valutare la performance del targeting stimano i redditi “ex ante”, ossia i redditi familiari precedenti alla partecipazione al programma. Il reddito “ex ante” viene calcolato come il reddito riportato dalle famiglie sottratto del sussidio ricevuto. I redditi sono misurati da loro secondo la definizione dell' Istituto Nazionale di Statistica Cinese che include i salari, le entrate nette dall' agricoltura e da attività che non siano agricole, i redditi netti derivati dalle proprietà e i sussidi al netto di tasse.

Come osservato da Gao (2017), in generale, anche per la stessa famiglia, domande più esaustive circa la composizione dei redditi familiari nel dettaglio determinano un reddito familiare totale più alto.

Quando si utilizzano i dati ricavati dalle indagini campionarie per valutare i programmi di trasferimento monetario si assume che i redditi calcolati nelle indagini siano gli stessi redditi calcolati per implementare il programma. Tuttavia, questa assunzione non è sempre valida. Innanzitutto, c'è una forte convinzione del fatto che, in una certa misura, vi siano sempre degli errori nel riportare i redditi. In aggiunta, bisogna considerare che i potenziali partecipanti potrebbero avere degli incentivi nel falsificare i loro redditi soprattutto in quei casi in cui essi siano facilmente omissibili. Presumibilmente, talvolta i redditi registrati nelle indagini campionarie potrebbero addirittura essere più accurati rispetto a quelli riportati nella realtà dal momento che i partecipanti alle indagini sono protetti dalla privacy e le loro dichiarazioni non influenzano in alcun modo la possibilità di partecipare al programma. Tuttavia, ci si aspetta con molta più probabilità che coloro i quali facciano richiesta per il *Dibao*

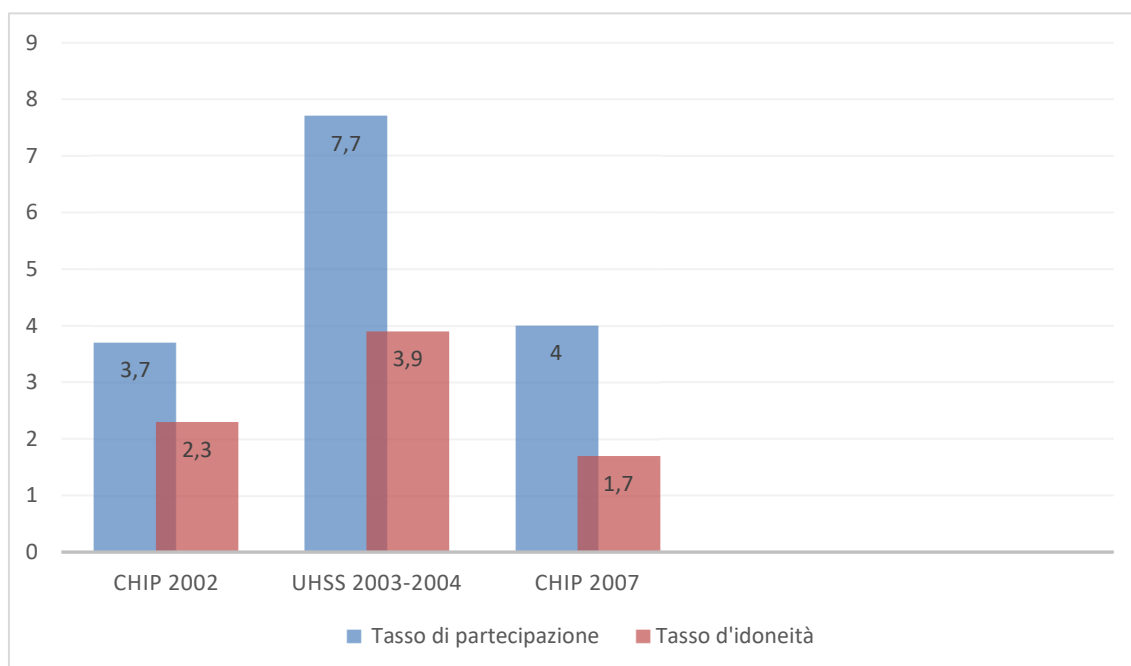
falsifichino i propri redditi per ricevere il sussidio, soprattutto in quei casi in cui la prova dei mezzi non sia particolarmente stringente. Inoltre, non si tiene conto solo dei redditi per valutare l' idoneità al *Dibao* ma anche di altri elementi quali le condizioni finanziarie, i beni durevoli e le condizioni dell'abitazione.

Un altro elemento da tenere in considerazione è che tutti questi studi sono caratterizzati dall' inconsistenza di fondo tra il periodo in cui vengono effettuate le analisi e quello in cui effettivamente vengono raccolti i dati. Le soglie di assistenza vengono fissate come ammontare mensile e l' idoneità è determinata sulla base del reddito del mese corrente. Tuttavia, i redditi e la partecipazione alle indagini campionarie sono solitamente riportati in termini annuali. Per cui solo i periodi con i calcoli annuali possono essere riportati. Dal momento che i redditi variano nel corso di un anno, è possibile che i redditi annuali siano al di sopra del livello di idoneità del *Dibao* ma che i redditi in alcuni mesi siano inferiori alla soglia. Di conseguenza, questi studi tendono a sovrastimare il numero di famiglie che non sono idonee.

Tenuto debitamente conto delle differenze e dei problemi alla base della misurazione dei redditi, è possibile esaminare i diversi tassi di partecipazione e di eleggibilità calcolati dagli studiosi servendosi dei dati ricavati dalle indagini familiari su larga scala.

La Figura 13 riporta i tassi di partecipazione e di idoneità per il *Dibao* urbano calcolati da Gao et al. (2009) e Gustaffson e Deng (2011) per l'anno 2002, da Ravallion e Chen (2006) per il 2003 e il 2004 e da Gao et al. (2015) per il 2007.

Figura 13. Diverse stime del tasso di partecipazione e idoneità ricavate dai dati delle indagini familiari urbani

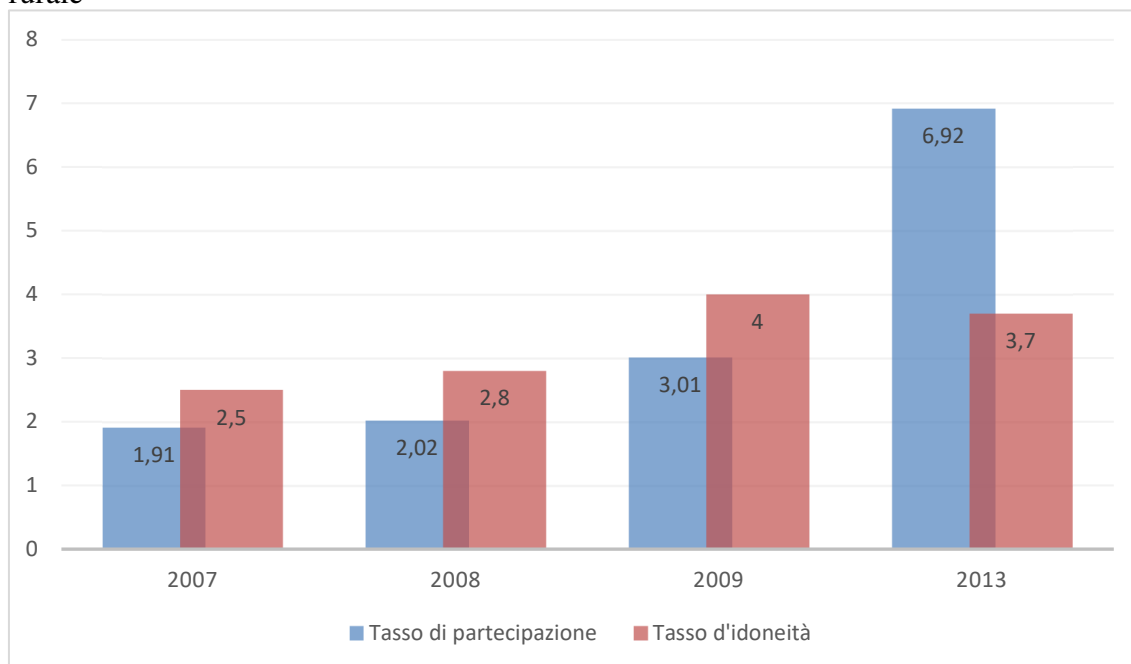


Fonte: Tabella di mia elaborazione.

Ciò che appare immediatamente evidente è che tutte le stime riportano un tasso di partecipazione che è superiore rispetto al tasso d'idoneità. Nello specifico, utilizzando i dati del CHIP 2002 e del 2007, Gao et al. (2009,2015) e Gustaffson e Deng (2011) calcolano dei tassi di partecipazione molto simili a quelli rilasciati dal Ministero degli Affari Civili (4.1% nel 2002 e 3.8% nel 2007). I tassi di idoneità da loro calcolati risultano essere invece più bassi rispetto a quelli ufficialmente stimati, soprattutto per il 2007. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che essi utilizzano una definizione molto più inclusiva di reddito che determina una misurazione dei redditi molto più alta rispetto a quella effettuata durante il processo di selezione per la partecipazione al programma. Chen et al. (2006) calcolano un tasso di partecipazione del 7.7% che è circa il doppio del tasso d'idoneità pari al 3.9%. Questo tasso d'idoneità appare molto superiore rispetto a quello ricavato dai dati del CHIP, tuttavia bisogna tenere conto del fatto che gli autori si servono di una singola domanda globale e generale per individuare i redditi il che determina un tasso d'idoneità superiore.

La Figura 14 mostra, invece, i tassi di partecipazione e d' idoneità calcolati con i dati del CHIP rurale da Golan et al. (2017) e Zhu e Li (2019) per il 2007, 2008, 2009 e 2013.

Figura 14. Diverse stime del tasso di partecipazione e idoneità ricavate dai dati del CHIP rurale



Fonte: Golan et al. (2017) e Zhu e Li (2019).

Ciò che appare chiaro sin da subito è che per gli anni 2007,2008 e 2009 il gap tra il tasso di partecipazione e d' idoneità è esattamente inverso rispetto a quello rurale, con tassi d' idoneità superiori al tasso di partecipazione. Questa discrepanza potrebbe essere dovuta al fatto che nella Cina rurale è molto complesso misurare i redditi, sia ai fini delle indagini campionarie che per gli ufficiali locali. Tuttavia, ciò può essere anche dovuto ad errori di targeting come l'assegnazione del sussidio da parte degli ufficiali sulla base di relazioni personali (关系保 *Guanxi bao*) o in seguito a fenomeni di corruzione (骗保 *Pian bao*) o semplicemente a causa di valutazioni errate dell' idoneità del richiedente (错保 *Cuo bao*). Tali fenomeni sono a loro volta determinati dall' ampia autonomia che viene concessa agli ufficiali locali nell' implementare il programma a livello locale e dalla mancanza di competenze professionali degli ufficiali preposti alla selezione dei beneficiari.

Golan et al. (2017) sottolineano come tali tassi di partecipazione al *Dibao* riportati dalle indagini campionarie del CHIP fossero più bassi di quelli ufficiali (rispettivamente il tasso di partecipazione ufficiale era pari al 4.99% nel 2007, 6.12% nel 2008 e al 6.9% nel 2009). In parte ciò può essere dovuto al campione di province del CHIP⁵⁰, in parte al fatto che le famiglie partecipanti non siano state correttamente campionate dal CHIP⁵¹. Alcuni partecipanti all'indagine campionaria inoltre potrebbero non riportare di essere partecipanti soprattutto se inconsapevoli del fatto che il loro sussidio derivi dal *Dibao*. Un'altra possibilità può essere rappresentata dalla sovrastima dei tassi di partecipazione reale da parte degli ufficiali locali dal momento che i governi locali puntano a raggiungere gli obiettivi politici preposti dal governo centrale a tutti i costi. Allo stesso modo, i tassi di partecipazione registrati nell'indagine campionaria potrebbero essere sottostimati. La conduzione delle indagini campionarie rurali si basa molto sull'assistenza degli ufficiali locali e dei leader della comunità i quali talvolta tentano di escludere le famiglie estremamente povere dalle indagini campionarie per salvaguardare l'apparenza della propria località.

I dati del CHIP rurale del 2013 determinano uno scenario che risulta essere differente. Il tasso di partecipazione, pari al 6.92% è leggermente inferiore rispetto al tasso di partecipazione ufficiale per lo stesso anno. Tuttavia, esso appare superiore rispetto al tasso d'idoneità pari al 3.7%.

Le discrepanze che esistono tra i tassi di partecipazione e d'idoneità rivelano, di fatto, degli errori di inclusione ed esclusione che minano l'efficienza del programma nell'identificare la popolazione target. La Tabella 13 riporta i tassi di esclusione ed inclusione per il programma urbano calcolati dai diversi autori. I tassi di esclusione ed inclusione vengono calcolati tenendo conto della soglia del *Dibao* e dei redditi medi pro-capite delle famiglie dal momento che l'idoneità al programma è determinata dal fatto che le famiglie abbiano un reddito medio pro-capite familiare inferiore alla soglia del *Dibao*.

⁵⁰ Il campione esclude le province autonome e quelle del Nordest, del Nordovest e del Sudovest. Queste province hanno un'alta concentrazione di poveri.

⁵¹ Una caratteristica tipica delle indagini campionarie condotte dall'Istituto Nazionale di Statistica Cinese è sottostimare le famiglie povere che, presumibilmente, sono con maggiore probabilità beneficiarie del programma.

Tabella 13. Tassi di inclusione ed esclusione del programma urbano stimati da diversi autori

<i>Indagine di riferimento</i>	<i>Anno di riferimento</i>	<i>Tasso di inclusione</i>	<i>Tasso di esclusione</i>
CHIP	2002	73,8%	54,3%
UHSS	2003 – 2004	43%	72%
ULMS	2005	42%	49%
CHIP	2007	76,2%	42,3%

Fonte: Tabella di mia elaborazione.

Innanzitutto, è possibile notare che i tassi d'inclusione stimati da Gao et al. (2009,2015) per l'anno 2002 e 2007, pari rispettivamente al 73.8% e al 76.2%, risultano essere superiori rispetto a quelli calcolati da Chen et al. (2006) per il 2003- 2004 (pari al 43%) e da Du e Park (2007) per il 2005 (42%). Ciò è dovuto alla misurazione più comprensiva dei redditi disponibile nei dati del CHIP che potrebbe aver determinato una sovrastima del tasso d'inclusione. I tassi d'esclusione calcolati da Gao et al. (2009, 2015) per il 2002 e il 2007 mostrano un miglioramento nel corso degli anni, diminuendo dal 54.3% al 42.3%. Coady et al. (2004) riconoscono nell'inefficienza dell'amministrazione uno delle principali ragioni alla base degli errori di targeting.

Per quanto riguarda i tassi d'inclusione ed esclusione stimati per il programma rurale, essi risultano essere decisamente più alti, così come appare evidente dai dati riportati nella Tabella 14. Ciò non deve sorprendere dal momento che il programma rurale gode di risorse fiscali e umane inferiori, i poveri rurali sono più dispersi geograficamente ed è più complesso misurare i redditi delle famiglie rurali.

Tabella 14. Tassi di inclusione ed esclusione del programma rurale stimati da diversi autori

<i>Indagine di riferimento</i>	<i>Anno di riferimento</i>	<i>Tasso di inclusione</i>	<i>Tasso di esclusione</i>
CHIP	2007	94%	94%
CHIP	2008	92%	93%
CHIP	2009	86%	89%
CHIP	2013	90,82%	82,61%
CFPS	2014	69%	80%

Fonte: Tabella di mia elaborazione.

Golan et al. (2017) hanno stimato i tassi di inclusione ed esclusione per il periodo 2007-2009. È possibile notare che l'andamento di entrambi i tassi è in discesa nel triennio preso in considerazione. Nello specifico, il tasso d'inclusione è diminuito dal 94% nel 2007 all' 86% nel 2009 mentre il tasso d'esclusione è calato dal 94% all'89 %. Il trend in discesa del tasso d'esclusione continua anche negli anni successivi come appare evidente dai tassi stimati da Zhu e Li (2019). Utilizzando i dati del CHIP rurale del 2013, i due autori stimano un tasso d'esclusione dell'82.61% e un tasso d'inclusione pari al 90.82%. Inoltre, servendosi di un set di dati ricavati dal *China Family Panel Studies*⁵² (CFPS) per il 2014, calcolano un tasso d'esclusione pari all'80% e un tasso d'inclusione pari al 69%.

Benché in calo, questi tassi sono comunque molto alti e denotano che, nel 2014, ancora più della metà delle famiglie rurali idonee non beneficiavano del sussidio mentre la maggior parte dei beneficiari rurali erano di fatto inelleggibili. Queste stime così elevate potrebbero dipendere in parte dalle difficoltà nel misurare i redditi nelle aree rurali e in parte all'inefficienza dell'implementazione del programma rurale. Le ricerche condotte sul campo e le indagini di tipo qualitative hanno effettivamente evidenziato come le ristrette capacità fiscali dei governi locali, l'inefficienza dell'implementazione del

⁵² Il *China Family Panel Studies* fu lanciato nel 2010 ed è condotto dall'*Institute of Social Science Survey* dell'Università di Pechino.

programma rurale, la corruzione degli ufficiali locali e lo stigma sociale associato alla partecipazione al programma rappresentino il principale motivo di tali errori di targeting (Solinger, 2011).

Golan et al. (2017) e Zhu e Li (2019) nei loro lavori valutano anche l'efficienza del programma del *Dibao* rurale nell'identificare effettivamente le famiglie povere. Nel fare ciò, calcolano i tassi di inclusione ed esclusione in riferimento alla soglia di povertà rurale ufficiale⁵³ (e non la soglia del *Dibao*). Una famiglia è considerata idonea se i redditi pre-trasferimento sono inferiori alla soglia di povertà rurale. La Tabella 15 riporta i valori dei tassi calcolati nei due studi. Innanzitutto, dalle misurazioni emerge che più della metà dei beneficiari non sono poveri e, soprattutto, la stragrande maggioranza dei poveri non riceve il sussidio. Questi dati, non troppo distanti da quelli calcolati con riferimento alla soglia del *Dibao*, mostrano chiaramente come il programma rurale non sia capace di indirizzare i propri sussidi ai gruppi con reddito basso.

Tabella 15. Tassi d'inclusione ed esclusione del programma rurale stimati in riferimento alla soglia di povertà rurale.

<i>Indagine di riferimento</i>	<i>Anno di riferimento</i>	<i>Tasso di inclusione</i>	<i>Tasso di esclusione</i>
CHIP	2007	63,6%	95,3%
CHIP	2008	71,1%	95,4%
CHIP	2009	69,2%	92%
CHIP	2013	85,94%	81,89%

Fonte: Tabella di mia elaborazione.

Un altro approccio meno utilizzato ma tuttavia utile a valutare la performance del targeting consiste nel catturare la percentuale di sussidi destinati ai decili e ai quintili più poveri nella distribuzione dei redditi e l'indice di concentrazione dei trasferimenti

⁵³ La soglia di povertà rurale utilizzata da Golan et al. (2017) equivale alla soglia di 2300 RMB pro-capite annui del 2011 aggiustata con gli indici dei prezzi al consumo dell'anno 2007,2008 e 2009. La soglia di povertà rurale utilizzata da Zhu e Li (2019) è la soglia di povertà ufficiale del 2013 pari a 2736 RMB pro-capite annui.

monetari. Se il targeting è efficiente, allora la percentuale di sussidi destinati a coloro che si trovano alla base nella distribuzione dei redditi dovrebbe essere più alta rispetto a quella dei sussidi destinati ai gruppi con reddito superiore mentre l'indice di concentrazione dovrebbe essere negativo indicando così una redistribuzione più progressiva dei sussidi.

Chen et al. (2006) hanno stimato che, nonostante gli elevati tassi d'inclusione ed esclusione, il 64% dei sussidi totali veniva destinato alle famiglie urbane idonee nel 2003. Du e Park (2007) nel loro studio hanno calcolato che il 20% più povero della popolazione urbana riceveva il 55% dei sussidi nel 2001 e più dell'80% dei sussidi nel 2005.

Gao e Riskin (2009) hanno calcolato l'indice di concentrazione servendosi dei dati del CHIP urbano per il 2002 scoprendo che, nella Cina urbana, il *Dibao* era l'unico sussidio con un indice di concentrazione negativo. Ciò significa che la maggior parte del sussidio veniva destinato alle famiglie povere ed era distribuito in maniera progressiva.

Per quanto riguarda il programma rurale, Han e Xu (2014), utilizzando dati raccolti da un campione di 9107 famiglie rurali provenienti da 5 province centrali e occidentali nel 2010, hanno scoperto che, del totale dei sussidi distribuiti, solo il 28% veniva destinato ai beneficiari con un reddito al di sotto della soglia del *Dibao*. La percentuale aumentava al 57% utilizzando la soglia di povertà rurale di 2300 RMB pro-capite annui. In totale, il 20% più povero del campione riceveva il 52% dei sussidi mentre il 20% più ricco riceveva meno del 2%. Il restante 46% dei sussidi veniva distribuito al 60% della popolazione con reddito medio. Ancora una volta appare evidente come il programma del *Dibao* rurale risulti meno efficiente nell'identificare la popolazione target.

3.3.2 Il gap del sussidio

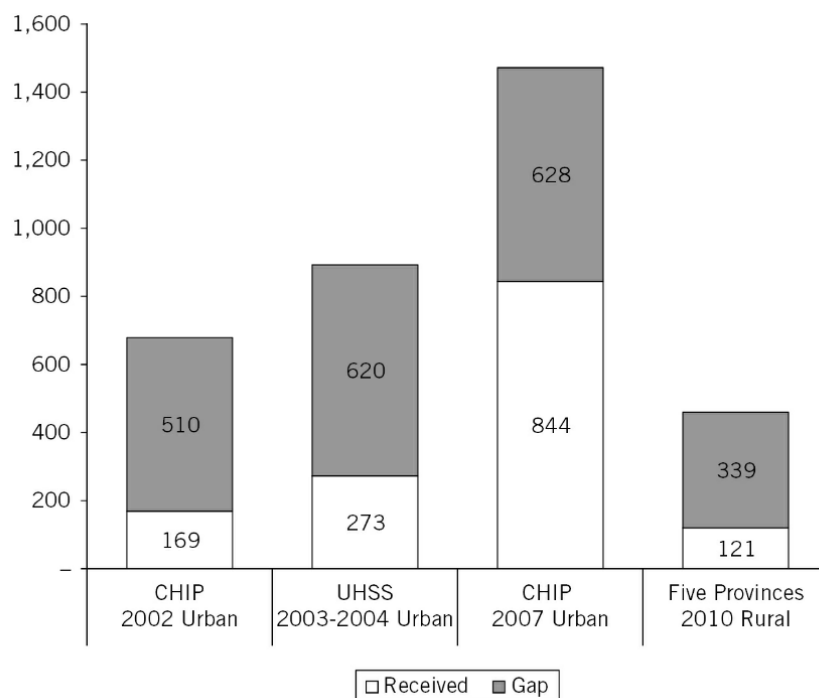
Un programma di trasferimento monetario incondizionato che si consideri efficiente non deve soltanto svolgere un'ottima performance nell'identificare la popolazione target. È altrettanto necessario, infatti, che il programma concentri l'ammontare totale dei sussidi alla popolazione target e distribuisca ad essa la totalità o la maggior parte del sussidio stabilito. Il gap del sussidio rappresenta la differenza tra l'ammontare del sussidio assegnato ad una famiglia beneficiaria e l'ammontare effettivo che viene distribuito alla famiglia. L'ammontare del sussidio assegnato ha un valore tale da innalzare i redditi delle famiglie idonee fino alla soglia del *Dibao*. Un gap del sussidio ridotto è indicativo del fatto che il programma risulta essere efficiente nell'assegnare i

sussidi e i beneficiari ricevono la maggior parte dei sussidi che spettano loro. Viceversa, un gap del sussidio ampio indica che soltanto una parte limitata del sussidio viene distribuita ai beneficiari. L'obiettivo specifico del governo cinese è stato quello di fornire copertura e distribuzione totale dei sussidi ai beneficiari. (*Yingbao Jinbao*). Dal momento che il *Dibao* è regolato e amministrato dai governi locali, la generosità e la capacità fiscale di questi ultimi ha un forte impatto tanto sulla partecipazione al programma che sull'ammontare del sussidio ricevuto dalle famiglie.

Dato che il gap del sussidio rappresenta un parametro fondamentale per valutare l'efficienza di un programma di trasferimento incondizionato, esso è stato calcolato da diversi studiosi nelle loro analisi di valutazione del programma del *Dibao* urbano e rurale.

La Figura 15 rappresenta il gap del sussidio stimato da vari autori in diversi studi per le aree urbane e rurali. All'interno del grafico l'intera barra rappresenta l'ammontare del sussidio assegnato scomposto in due componenti: l'ammontare del sussidio effettivamente distribuito e il gap del sussidio.

Figura 15. Gap dei sussidi stimati dai diversi autori



Fonte: Gao (2017).

Gao et al. (2009) calcolano il gap del sussidio urbano medio e le variazioni a livello locale per l'anno 2002 utilizzando i dati del CHIP urbano. Il sussidio urbano medio assegnato nel 2002 era pari a 679 RMB ma le famiglie, in media, ricevevano solo 169 generando un gap del sussidio di 510 RMB. Il gap del sussidio risulta essere più elevato nelle aree meno sviluppate delle regioni occidentali e più ridotto nelle regioni centrali. Di fatto, le regioni occidentali sono meno efficaci nel distribuire i sussidi rispetto alle regioni centrali. All'interno di ogni regione le città capitali di provincia hanno gap più significativi rispetto alle altre città probabilmente perché fissano soglie di assistenza maggiori e hanno più persone che vivono in povertà. Pechino registra il gap del sussidio minore, pari 68 RMB. Al lato opposto si colloca Chongqing con un gap del sussidio pari a 1203 RMB.

Wang (2006), utilizzando i dati ricavati dal UHSS raccolti nel 2003 e 2004, scoprì che la media annuale del sussidio ricevuto dalle famiglie era di soli 273 RMB mentre il sussidio medio assegnato era pari a 893 RMB. Da tale differenza si generava un gap del sussidio di 620 RMB.

Gao et al. (2015) servendosi dei dati del CHIP urbano per il 2007 hanno calcolato un gap del sussidio pari a 628 RMB. L'ammontare dei sussidi ricevuti dalle famiglie era aumentato a 844 RMB nel 2007 rispetto ai 168 RMB del 2002. Tuttavia, anche il gap del sussidio era aumentato indicando come in qualche modo vi fossero stati errori maggiori nella distribuzione del sussidio nel corso del tempo.

Han e Xu (2014), hanno utilizzato un'indagine campionaria condotta su 9107 famiglie rurali in 5 province nel 2010 ed hanno scoperto che il sussidio ricevuto medio era pari a soli 121 RMB, con un gap del sussidio pari a 339 RMB, quasi tre volte superiore al sussidio ricevuto.

Gustaffson e Deng (2011) hanno evidenziato come il sussidio del *Dibao* non rappresentasse una fonte di reddito elevata per i beneficiari. L'ammontare medio distribuito ai beneficiari era pari a 295RMB pro capite annui nel 2002, corrispondente a circa il 10% dei redditi totali.

In generale, l'ammontare del sussidio urbano assegnato è aumentato nel corso degli anni. Anche il sussidio urbano effettivamente ricevuto è aumentato ma, allo stesso modo, il gap del sussidio è continuato ad aumentare di pari passo. Il gap del sussidio rurale risulta essere minore rispetto a quello urbano perché principalmente le soglie del

Dibao rurale sono più basse e i sussidi assegnati nelle aree rurali sono inferiori rispetto a quelli delle aree urbane.

Come osservato da Coady et al. (2004), gli errori nel targeting dei programmi di trasferimento monetario incondizionato sono inevitabili. Secondo Chen et al. (2006), comparata agli standard internazionali dei programmi di trasferimento monetario incondizionato, la performance del targeting della popolazione del *Dibao* è piuttosto buona per un programma di assistenza sociale basato sulla prova dei mezzi.

3.4 L'efficacia del programma: il *Dibao* come strumento di contrasto alla povertà

L'obiettivo primario del programma del *Dibao* è quello di fornire un reddito minimo alle famiglie povere attraverso un trasferimento monetario mensile.

Come osservato da Wu e Ramesh (2014), nonostante gli errori riscontrati nell'implementazione del programma, il *Dibao* è effettivamente efficace nel ridurre la povertà. All'interno del panorama della letteratura sul *Dibao* esistono diversi studi che hanno fornito una valutazione dell'efficacia del *Dibao* nel ridurre la povertà all'interno del paese. La maggior parte degli studi di valutazione dell'efficacia del programma ha utilizzato i cosiddetti indici Foster-Greer-Thorbecke: l'incidenza della povertà, l'intensità della povertà e la severità della povertà⁵⁴.

Nel considerare le valutazioni fatte dai diversi studiosi circa l'efficacia del *Dibao* come strumento di contrasto alla povertà bisogna tener conto che i risultati stimati in termini di riduzione della povertà variano nei diversi studi a seconda della soglia di povertà utilizzata.

⁵⁴ Gli indici di Foster- Greer- Thorbecke sono una serie di indici che misurano la povertà. Furono introdotti per la prima volta nel 1984 dagli economisti Thorbecke, Greer e Foster.

L'incidenza della povertà rappresenta la percentuale di poveri sul totale della popolazione, ossia la percentuale di popolazione il cui reddito risulta essere inferiore alla soglia della povertà.

L'intensità della povertà misura il gap medio tra la soglia di povertà e il reddito delle famiglie povere, come percentuale della soglia di povertà. Di fatto, mostra l'ammontare di trasferimento che permetterebbe alla popolazione povera di innalzare i propri redditi fino alla soglia della povertà.

La severità della povertà è la misurazione al quadrato dell'intensità della povertà ed enfatizza quelle situazioni in cui i redditi scendono in misura maggiore al di sotto della soglia di povertà.

In linea generale, come osservato da Gustafsson e Deng (2011), l'impatto della riduzione sulla povertà risulta essere più sostanziale laddove viene adottata una soglia di povertà più bassa. I due autori calcolano il tasso di povertà, l'intensità della povertà e la severità della povertà servendosi del campione del CHIP urbano per l'anno 2002. Essi calcolano l'incidenza della povertà, l'intensità della povertà e la severità della povertà per i beneficiari urbani del programma, per coloro che non partecipano al programma e per la popolazione urbana totale servendosi di due soglie della povertà urbana diverse, entrambe calcolate da Khan (2004): una soglia della povertà più bassa pari a 1774 RMB pro - capite annui e un'altra dal valore più alto pari a 2534 RMB pro – capite annui.

In riferimento alla soglia più alta di 2534 RMB, ciò che emerge è che innanzitutto, come ci si aspettava, la povertà tra i beneficiari è più alta rispetto a quella tra i non-beneficiari. Come appare evidente dai dati riportati nella Tabella 16, l'incidenza della povertà è pari al 4.6% tra i non beneficiari e al 41.4% tra i beneficiari. I due autori calcolano anche l'incidenza della povertà nel caso in cui il sussidio destinato ai beneficiari fosse uguale a zero. Ne risulta che l'incidenza della povertà sarebbe stata del 49.4% tra i beneficiari e del 6.3% tra l'intera popolazione. In generale l'impatto del programma su tutta la popolazione beneficiaria determina una riduzione dell'incidenza della povertà pari al 16% mentre sulla popolazione urbana totale è pari al 5%.

Tabella 16. Tassi di povertà prima e dopo il trasferimento calcolati da Gustaffson e Deng (2011) per il 2002

	<i>Incidenza della povertà</i>	<i>Intensità della povertà</i>	<i>Severità della povertà</i>
Beneficiari			
Pre-Dibao	49.4%	17.7%	9.1%
Post- Dibao	41.4%	12.6%	5.6%
Riduzione	16.0%	29.0%	38.0%
Popolazione urbana			
Pre-Dibao	6.3%	1.7%	0.8%
Post- Dibao	6.0%	1.5%	0.7%
Riduzione	5.0%	12.0%	20%

Fonte: Tabella di mia elaborazione.

In maniera più significativa, grazie al programma, l'intensità della povertà risulta essere assottigliata del 29% per i partecipanti e del 12% per tutti i residenti urbani. Infine, il programma risulta avere un'incidenza maggiore sulla severità della povertà che subisce una riduzione del 38% tra i beneficiari e del 20% per tutta la popolazione urbana. Dati questi risultati, i due autori arrivano a concludere che sebbene il *Dibao* non sia capace di innalzare i redditi delle famiglie beneficiarie al di sopra della soglia di povertà, esso ha comunque un impatto sulla povertà, soprattutto in termini di severità della povertà. Tale impatto risulta essere maggiore sulla popolazione urbana beneficiaria rispetto alla popolazione urbana totale.

Gao et al. (2009), utilizzando lo stesso set di dati di Gustaffson e Deng (2011) per il 2002, calcolano a loro volta l'incidenza della povertà, l'intensità della povertà e la severità della povertà tra le famiglie urbane idonee (beneficiarie e non) per l'anno 2002. Come i due autori precedenti, Gao et al. (2009) adottano le due soglie di povertà calcolate da Khan (2004) ed una soglia di povertà relativa calcolata come il 50% dei redditi medi e pari a 3485 RMB pro-capite. La soglia di povertà relativa permette di cogliere l'impatto

del programma sulla povertà in termini di riduzione delle disuguaglianze fra i gruppi che si trovano alla base della distribuzione dei redditi.

In maniera interessante, essi stimano i tre tassi di povertà in riferimento ai dati osservati e simulando una situazione in cui la copertura e la distribuzione del programma è totale, ossia tutti gli idonei ricevono l'intero sussidio assegnato, eliminando di fatto gli errori di esclusione. Coerentemente con quanto riscontrato nel lavoro di Gustaffson e Deng (2011), secondo la valutazione di Gao et al. (2009) l'efficacia del programma si riscontra maggiormente in termini di intensità e severità della povertà. Più specificamente, nel 2002, usando come riferimento la soglia di povertà di 2534 RMB, il *Dibao* ha contribuito a ridurre il tasso di povertà fra i partecipanti del solo 1% ma ha contribuito a ridurre l'intensità della povertà del 22% e la severità della povertà del 37%. Tuttavia, questo impatto sarebbe stato maggiore se il *Dibao* avesse avuto una copertura totale e se tutto il sussidio assegnato fosse stato distribuito ai beneficiari: il tasso di povertà sarebbe diminuito del 5%, l'intensità della povertà del 65% e la severità della povertà del 86%.

La Tabella 17 riporta i tassi di povertà calcolati da Gao et al. (2009) sulla base delle tre diverse soglie di povertà. Come ci si aspetta, quando gli autori utilizzano una soglia di povertà più bassa, l'impatto del programma sulla riduzione della povertà risulta essere maggiore: per gli idonei beneficiari, l'incidenza della povertà veniva ridotta del 15%, l'intensità della povertà del 35% e la severità del 53%. Se il programma avesse avuto una copertura ed una distribuzione totale, i risultati sarebbero stati ancora migliori: l'incidenza della povertà sarebbe diminuita del 63%, l'intensità della povertà dell'87% e la severità del 98%. Viceversa, utilizzando la soglia di povertà relativa, che è la più alta tra le tre soglie adottate, l'impatto risultava essere molto meno predominante, anche quando si assumeva una copertura e una distribuzione totale del servizio. Questo risultato mostra come il sussidio del *Dibao* fosse di fatto insufficiente a sollevare la posizione relativa delle famiglie idonee all'interno della distribuzione dei redditi.

Tabella 17. Tassi di povertà calcolati sulla base delle diverse soglie di povertà, anno 2002

		(a) Observed	(b) Simulated
<i>By minimum food energy requirement poverty line (2,534 yuan)</i>			
Poverty headcount ratio	Participants	0.01	0.05
	Non-participants	0.00	0.01
	All	0.00	0.03
Poverty gap index	Participants	0.22	0.65
	Non-participants	0.00	0.38
	All	0.13	0.54
Poverty severity index	Participants	0.37	0.86
	Non-participants	0.00	0.56
	All	0.30	0.79
<i>By low poverty line (1,774 yuan)</i>			
Poverty headcount ratio	Participants	0.15	0.63
	Non-participants	0.00	0.30
	All	0.08	0.48
Poverty gap index	Participants	0.35	0.87
	Non-participants	0.00	0.75
	All	0.23	0.83
Poverty severity index	Participants	0.53	0.98
	Non-participants	0.00	0.83
	All	0.46	0.96
<i>By relative poverty line (50% of median observed post-MLSA income, or 3,485 yuan)</i>			
Poverty headcount ratio	Participants	0.02	0.04
	Non-participants	0.00	0.02
	All	0.01	0.03
Poverty gap index	Participants	0.14	0.42
	Non-participants	0.00	0.20
	All	0.08	0.32
Poverty severity index	Participants	0.26	0.67
	Non-participants	0.00	0.34
	All	0.19	0.56

Fonte: Gao et al. (2009).

Anche gli studi condotti da Chen et al. (2006) rivelano come il programma sia stato principalmente efficace nel ridurre l'intensità e la severità della povertà tra i beneficiari urbani, facendo sì che i redditi medi di coloro che si trovavano al di sotto della soglia di povertà aumentassero, riducendo le disuguaglianze. Utilizzando i dati dell'UHSS per il 2003-2004, Chen et. al. (2006) hanno stimato che l'incidenza della povertà tra i beneficiari veniva ridotta del 20%, l'intensità della povertà del 29% e la severità del 37%. Tuttavia, l'impatto risultava essere minore sulla popolazione urbana totale per cui l'incidenza della povertà veniva ridotta del solo 5%, l'intensità del 9% e la severità del 10%.⁵⁵

⁵⁵ Chen et al. (2006) utilizzano come soglia di povertà la soglia media del Dibao urbano pari a 2715 RMB pro-capite annui nel 2003.

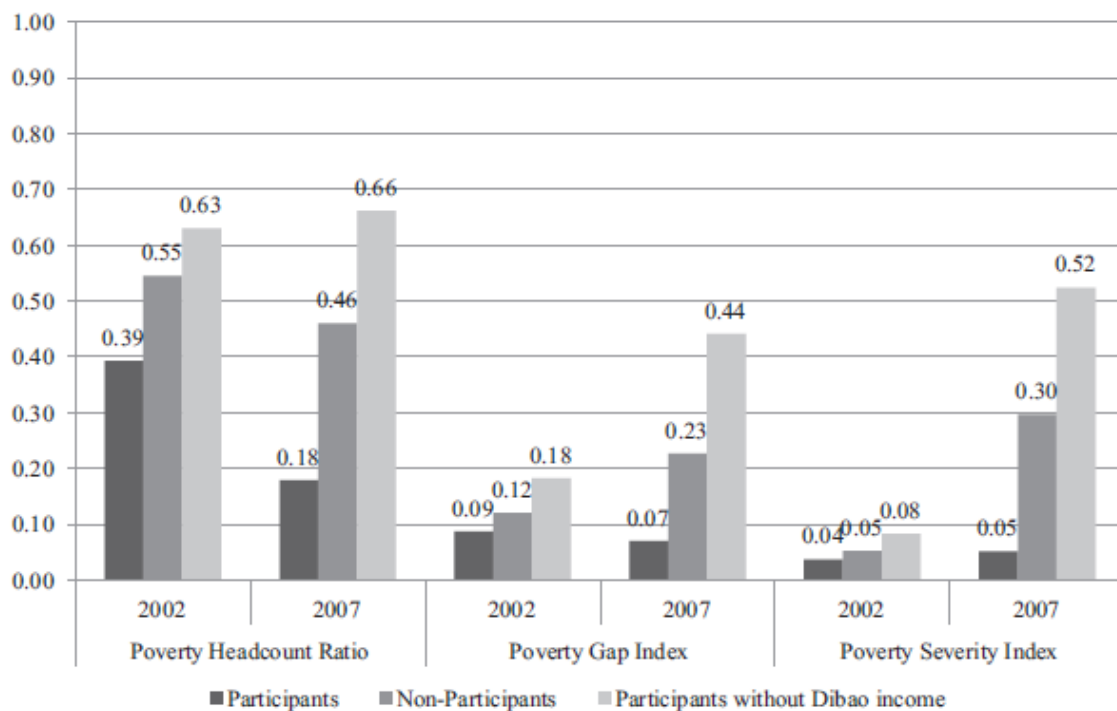
All'interno del corpo di studi che si concentra sulla valutazione del programma del *Dibao* urbano, i lavori di Du e Park (2007) e Gao et al. (2015) si distinguono dai precedenti perché stimano i tassi di povertà servendosi delle due soglie di povertà assoluta calcolate dalla World Bank. Queste soglie, sebbene siano ampiamente utilizzate nella letteratura comparata internazionale non sono propriamente adatte dal momento che sono fissate in maniera arbitraria sulla base di criteri internazionali e non sono pienamente in grado di riflettere le variazioni dello sviluppo economico e degli standard di vita tra zone urbane e rurali e tra le varie province e regioni in Cina.

Du e Park (2007) utilizzando i dati raccolti dall' ULMS nel 2001 e nel 2005, hanno evidenziato come il *Dibao* abbia avuto, in generale, un effetto molto limitato nel ridurre il tasso di povertà nella popolazione urbana. A seconda che venisse presa in considerazione la soglia di povertà di 1\$ pro-capite al giorno o la soglia più alta di 2\$ pro-capite al giorno, l'incidenza della povertà risultava ridotta dal 3% al 15% nel 2002 e dal 2% al 32% nel 2005.

Gao et al. (2015) si sono serviti di due soglie calcolate dalla World Bank pari rispettivamente a 1.25\$ e 2\$⁵⁶ per calcolare l'efficacia del *Dibao* urbano nel ridurre la povertà tra gli idonei (beneficiari e non). Utilizzando il campione del CHIP urbano per il 2002 e il 2007, essi hanno stimato i tre tassi di povertà per i beneficiari e i non beneficiari in riferimento ai dati osservati e simulando una situazione in cui le famiglie idonee perdono il loro sussidio. La Figura 16 mostra le misurazioni dei tre indici di povertà effettuate per il 2002 e il 2007 utilizzando la soglia di povertà di 1.25\$.

⁵⁶ La soglia di 1.25\$ al giorno equivaleva a 1469 RMB nel 2002 e 1674 RMB nel 2007. La soglia di 2\$ al giorno equivaleva invece a 2351 RMB nel 2002 e 2678 RMB nel 2007.

Figura 16. Tassi di povertà tra i beneficiari calcolati con la soglia di povertà di 1.25\$ al giorno pro-capite per l'anno 2002 e 2007



Fonte: Gao et al. (2015).

Ciò che appare evidente è che l'efficacia del programma nel ridurre la povertà è maggiore nel 2007 rispetto al 2002. In entrambi gli anni, l'effetto maggiore si ha in termini di intensità e severità della povertà. Comparando l'effetto del programma tra i beneficiari e non, il *Dibao* contribuisce a ridurre l'incidenza della povertà dell'16% nel 2002 e del 28% nel 2007. L'analisi ricavata dalla simulazione mostra come, in assenza del sussidio, per i beneficiari l'incidenza della povertà sarebbe stata rispettivamente superiore di 8 punti percentuale e 20 punti percentuale rispetto ai non beneficiari. La riduzione della povertà in termini di intensità e severità è stata continua negli anni ed è aumentata nel 2007. Inoltre, dalla simulazione emerge chiaramente come, in assenza del sussidio, i partecipanti sarebbero caduti in una povertà più intensa e severa rispetto ai non partecipanti. Dai dati osservati emerge che l'intensità della povertà e la severità della povertà erano state ridotte rispettivamente al 22% e al 27% nel 2002 e al 69% e all'83% nel 2007. In assenza del sussidio, l'intensità e la severità della povertà sarebbero state ridotte rispettivamente al 52% e al 56% nel 2002 e all'84% e al 90% nel 2007.

Utilizzando la soglia più alta della World Bank pari a 2\$ pro-capite al giorno, si ottenevano gli stessi schemi di riduzione della povertà, ma con un effetto minore.

Infine, Lu (2013) utilizzando nel suo studio un set di dati raccolti nel *China's Urban Employment and Social Protection Survey* nel 2010, ha calcolato l'effetto del *Dibao* urbano sull'incidenza della povertà. L'indagine campionaria condotta in sei città (Shanghai, Wuhan, Shenyang, Fuzhou, Xian and Guangzhou) includeva 4273 famiglie. L'autore ha calcolato l'incidenza della povertà a livello familiare e individuale prima e dopo il trasferimento del sussidio, utilizzando la soglia del *Dibao* come soglia di povertà. In teoria, se il programma funzionasse in maniera perfettamente efficiente ed efficace, l'incidenza della povertà sarebbe pari a zero per le famiglie e i singoli individui dopo aver ricevuto il sussidio. Di fatto non è così. Le analisi mostrano come il *Dibao* avesse inciso sulla povertà a livello familiare facendo calare il tasso dal 5.38% al 4.71%. Effettuando il calcolo a livello individuale, emergeva un risultato similmente esiguo: l'incidenza del programma sulla povertà faceva ridurre l'incidenza della povertà dal 5.17% al 4.51%. Come altri prima di lui, l'autore ha individuato la principale causa dell'inefficacia del *Dibao* nel contrastare la povertà negli errori di targeting.

Per quanto riguarda il *Dibao* rurale gli studi esistenti hanno principalmente calcolato gli indici di povertà utilizzando la soglia di povertà rurale nazionale fissata dal governo centrale. Come per il programma urbano, il *Dibao* rurale incide maggiormente sull'intensità e la severità della povertà ed ha un'efficacia maggiore tra i beneficiari rispetto all'intera popolazione rurale.

Deng e Li (2010) hanno utilizzato la soglia di povertà rurale pari a 1196 RMB pro-capite annui per valutare l'efficacia del *Dibao* nel ridurre la povertà tra i beneficiari e la popolazione rurale in generale. I dati da loro utilizzati sono ricavati dal *Rural Poverty Monitoring Survey* del 2008 condotto dall'Istituto Nazionale di Statistica Cinese. La Tabella 18 mostra come, tra i beneficiari rurali, il *Dibao* abbia ridotto l'incidenza della povertà del 21%, l'intensità e la severità rispettivamente del 33% e del 38%. Tuttavia, l'impatto sulla popolazione generale era molto più limitato e determinava una riduzione dell'incidenza, dell'intensità e della severità della povertà rispettivamente del 2%, del 4% e del 3%.

Tabella 18. Tassi di povertà del *Dibao* rurale calcolati da Deng e Li (2010) per i beneficiari e l'intera popolazione, anno 2008

	Poverty Rate	Poverty Gap	Poverty Severity
Dibao Recipients			
Pre-Dibao	0.239	0.072	0.036
Post-Dibao	0.189	0.049	0.022
Poverty reduction (%)	21%	33%	38%
Non-recipients	0.143	0.044	0.041
All Households			
Pre-Dibao	0.150	0.046	0.040
Post-Dibao	0.147	0.045	0.039
Poverty reduction (%)	2%	4%	3%

Fonte: Gao (2017).

Golan et al. (2017) misurano l'efficacia del programma rurale comparando l'incidenza della povertà e l'intensità della povertà servendosi di tre soglie di povertà assoluta⁵⁷. Utilizzando il set di dati ricavati dal CHIP rurale per il periodo 2007-2009, gli autori hanno calcolato i redditi "ex ante" come uguali ai redditi familiari totali riportati dalle famiglie beneficiarie, ossia i redditi riportati privati dell'ammontare del sussidio⁵⁸, a quelli "ex post", ossia i redditi familiari totali riportati nell'indagine campionaria.

Come si può evincere dai dati riportati nella Tabella 19, in tutti i casi, a prescindere dalla soglia di povertà utilizzata, l'incidenza della povertà risultava essere maggiore se calcolata per i redditi "ex ante". Ciò significa che il programma ha avuto un impatto sulla riduzione della povertà che tuttavia risulta essere minimo dal momento che la differenza dell'incidenza della povertà calcolata per i redditi "ex ante" e quella per i redditi "ex post" era inferiore allo 0.5%.

⁵⁷ La prima soglia è la soglia di povertà rurale ufficiale del 2011 aggiustata con gli indici dei prezzi al consumo per il 2007, 2008 e 2009. La seconda e la terza soglia sono la soglia di 1.25\$ pro-capite al giorno e quella di 2\$ pro-capite al giorno calcolate dalla World Bank.

⁵⁸ Dal momento che nell'indagine campionaria non viene richiesto l'ammontare preciso del sussidio ricevuto, per calcolare i redditi ci si serve dell'ammontare medio del sussidio ricevuto dalle famiglie a livello di contea.

Tabella 19. Incidenza della povertà 2007-2009

	2007	2008	2009
<i>Official poverty line</i>			
Ex post income per capita (including dibao transfer)	14.77	12.52	11.23
Ex ante income per capita (net of village avg. dibao transfer)	–	12.75	11.44
Ex ante income per capita (net of county avg. dibao expenditure)	14.92	12.68	11.62
<i>\$1.25 poverty line</i>			
Ex post income per capita (including dibao transfer)	15.01	12.83	11.40
Ex ante income per capita (net of village avg. dibao transfer)	–	13.05	11.64
Ex ante income per capita (net of county avg. dibao expenditure)	15.16	13.01	11.79
<i>\$2.00 poverty line</i>			
Ex post income per capita (including dibao transfer)	40.91	36.64	32.57
Ex ante income per capita (net of village avg. dibao transfer)	–	36.94	32.78
Ex ante income per capita (net of county avg. dibao expenditure)	41.07	36.90	33.04

Fonte: Golan et al. (2017).

La Tabella 20 riporta i risultati ottenuti dalle misurazioni dell'intensità della povertà. Per quanto riguarda l'intensità della povertà essa era maggiore se calcolata utilizzando i redditi "ex ante" rispetto a quella calcolata utilizzando i redditi "ex post". Tuttavia, anche in questo caso la differenza tra i due indici era bassa. Nel 2007 e nel 2008, l'intensità della povertà "ex ante" era solo del 2-3% superiore rispetto all'intensità della povertà "ex post". Nel 2009, era superiore solo del 6,5%.

Tabella 20. Intensità della povertà 2007-2009

	2007	2008	2009
<i>Poverty gap (million yuan)</i>			
A. Calculated using ex post income per capita	60,506	58,504	55,633
B. Calculated using ex ante income per capita	61,923	60,222	59,273
C. Reduction in poverty gap (difference between B and A)	1,417	1,718	3,640
<i>Total dibao expenditures</i>			
D. MOCA total dibao expenditures (million yuan)	10,910	22,873	36,300
as a % of ex ante poverty gap	17.6%	38.0%	61.2%
E. CHIP total dibao expenditures (million yuan)	4,950	6,299	15,261
as a % of ex ante poverty gap	8.0%	10.5%	25.7%
<i>Average reduction in the poverty gap per yuan dibao expenditure (yuan)</i>			
F. Calculated using MOCA total expenditures (C/D)	0.13	0.04	0.06
G. Calculated using CHIP total expenditures (C/E)	0.29	0.27	0.24

Fonte: Golan et al. (2017).

Dopo aver calcolato l'incidenza e l'intensità della povertà sulla base dei dati osservati, Golan et al. (2017) hanno anche stimato i due tassi di povertà in due differenti simulazioni. L'impatto sulla povertà di tali politiche viene valutato in riferimento ad un "caso base" che riflette i redditi, l'ammontare del trasferimento, le soglie del *Dibao*, gli schemi di partecipazione e i livelli di povertà calcolati in riferimento ai redditi "ex post"

osservabili nei dati del CHIP del 2009. Per calcolare i livelli di povertà, la soglia di povertà ufficiale utilizzata è la soglia del 2011.

Nel primo caso era stata simulata una situazione in cui aumentava l'ammontare del sussidio destinato agli attuali beneficiari mantenendo però fisso il numero di beneficiari⁵⁹. L'ammontare del sussidio era pari all'ammontare che il governo centrale e i governi locali avrebbero dovuto destinare al programma nel 2009 per fornire il sussidio a tutti gli idonei non beneficiari. Per effettuare un paragone, era stata simulata una seconda situazione alternativa in cui l'ammontare del sussidio restava invariato⁶⁰ ma la copertura del programma veniva estesa agli idonei non beneficiari. Tale situazione presentava due ulteriori scenari: nel primo caso veniva assunto un targeting perfetto⁶¹. Il secondo scenario assumeva invece un'assenza di targeting: i beneficiari venivano selezionati in maniera random tra i non beneficiari, includendo quindi anche persone non idonee al programma.

Nella prima situazione, si registrava un impatto sulla povertà relativo e, rispetto al "caso base", la povertà veniva ridotta solo del 3%. La seconda situazione mostrava invece come l'espansione della copertura avrebbe potuto potenzialmente ridurre la povertà rispetto al "caso base" osservato. Tuttavia, molto dipendeva dalla performance del targeting. Utilizzando un targeting perfetto, l'espansione della copertura produceva una riduzione dell'incidenza, dell'intensità e della povertà rispettivamente del 5%, del 24% e del 17%. In assenza di un targeting perfetto, l'impatto della povertà non risultava essere molto diverso rispetto a quello stimato per la prima simulazione. Da tali risultati si evinceva che, dopo il 2009, un aumento delle spese del *Dibao* destinato all'espansione della copertura, piuttosto che ad un aumento dei trasferimenti, avrebbe determinato un impatto nella povertà maggiore. Tale impatto sarebbe risultato superiore se affiancato un targeting perfetto.

La seconda simulazione prevedeva a sua volta due situazioni diverse: nel primo caso veniva esaminato l'impatto sulla povertà in presenza di un unico trasferimento uguale a livello nazionale mantenendo invariato il targeting⁶² e successivamente,

⁵⁹ Il numero di beneficiari assunto è quello del "caso base" del 2009.

⁶⁰ Si utilizza come sussidio di riferimento il sussidio ottenuto dalla media dei sussidi a livello di villaggio riportati nel CHIP rurale del 2009.

⁶¹ Per targeting perfetto si intende una situazione in cui tutti gli idonei partecipano al programma.

⁶² Il targeting preso in considerazione, assunto come invariato si riferisce al targeting osservato nel "caso base" del 2009.

assumendo un targeting perfetto; nel secondo caso veniva esaminato l'impatto sulla povertà in presenza di un'unica soglia del *Dibao* a livello nazionale, pari alla soglia di povertà ufficiale del 2011. Anche in questo caso l'impatto sulla povertà era valutato assumendo diversi tipi di targeting. Infine, veniva stimato l'impatto della povertà derivante dall'unione della soglia di povertà del 2011 e del trasferimento unico sulla base di diversi targeting. Da questa seconda simulazione si evinceva che il programma del *Dibao* rurale avrebbe potuto migliorare la sua efficacia se fosse stato adottato un trasferimento uniforme. Tuttavia, senza affiancare a tale politica un miglioramento della performance del targeting, l'impatto sulla povertà sarebbe stato comunque minimo. Allo stesso modo, assumendo una soglia del *Dibao* unica a livello nazionale, l'impatto del programma sulla povertà risultava essere altamente sensibile al targeting adottato. Infine, unendo la soglia unica del *Dibao* e un trasferimento uniforme, emergeva che la soglia del *Dibao*, con o senza un trasferimento uniforme, avrebbe avuto il potenziale di migliorare l'efficacia del programma. Tuttavia, ancora una volta, bisognava assumere un targeting perfetto⁶³.

L'apporto delle simulazioni condotte da Golan et al. (2017) alla letteratura sul *Dibao* è di fondamentale importanza perché fornisce prove a sostegno della potenziale efficacia di un approccio più centralizzato e standardizzato nell'implementazione del *Dibao*. Più studi hanno evidenziato come in Cina fosse necessario adottare, in primo luogo, una soglia del *Dibao* uniforme a livello nazionale dal momento che le differenze nella generosità delle soglie a livello locale minano l'efficacia del programma.

Inoltre, più volte è stato osservato come le soglie del *Dibao* fossero di fatto strumenti inadeguati a identificare la popolazione target dal momento che il loro valore risulta essere inferiore o poco superiore alla soglia della povertà. Chan e Jie (2017) sottolineano come le soglie del *Dibao* di fatto non tengano conto dello standard di vita medio della popolazione in termini di costi del cibo ma vengano costruite utilizzando l'indice dei prezzi al consumo per i gruppi con reddito più basso. Infine, la soglia del *Dibao* sottostima notevolmente l'effettivo costo dei beni che non siano cibo.

Tra il 2006 e il 2010, la soglia media del *Dibao* rurale era leggermente più alta della soglia di povertà rurale con la sola eccezione dell'anno 2008 in cui risulta essere inferiore rispetto allo standard di povertà ufficiale (Umapathi et al., 2013).

⁶³ Per una descrizione più dettagliata delle due simulazioni si guardi Golan et al. (2017).

Nel 2013 la maggior parte delle province aveva soglie del *Dibao* superiori rispetto alla soglia di povertà sebbene rappresentassero una percentuale bassa dei redditi medi (Bai e Wang, 2016). Nel 2014, ancora vi erano almeno 20 province le cui soglie locali del *Dibao* rurale erano inferiori rispetto alla soglia di povertà nazionale (Xinhuanet, 2016).

Zhu e Li (2019) sottolineano come l'attuale soglia media del *Dibao* non eguagli la soglia di povertà. Per ridurre la povertà sarebbe più logico determinare la soglia del *Dibao* in concordanza con la soglia della povertà o sostituendola con la soglia di povertà stessa. Dal momento che il *Dibao* è disegnato come un programma che deve fornire una soglia di sicurezza a coloro che vivono in povertà, se la soglia del *Dibao* rimanesse inferiore alla soglia di povertà per un lungo periodo, allora il programma non riuscirebbe a svolgere il suo ruolo, anche se il target venisse perfezionato.

Ciò che si evince dalla varietà di studi condotti per valutare l'efficacia anti-povertà del *Dibao* urbano e nazionale è come il *Dibao* abbia un effetto minore nel ridurre l'incidenza della povertà ma contribuisca a ridurre l'intensità e la severità della povertà in maniera sostanziale per i beneficiari idonei. D'altra parte, il ruolo del *Dibao* nel ridurre la povertà risulta essere fortemente limitato dalla copertura e dalla distribuzione parziale del programma soprattutto. Ciò risulta essere ancora più vero nelle aree rurali in cui gli errori di targeting sono maggiori.

3.5 Dal Welfare al Lavoro: l'effetto del *Dibao* sul disincentivo al lavoro

Come molti altri programmi di assistenza sociale nel mondo, l'obiettivo del *Dibao* è quello di fornire una rete di assistenza sociale ai più poveri. Tuttavia, ciò potrebbe anche determinare una dipendenza dal welfare e offrire ai beneficiari un deterrente piuttosto che uno stimolo al lavoro.

Al fine di valutare il programma dal punto di vista del disincentivo al lavoro, Chen et al. (2006), utilizzando i dati del UHSS per il 2003-2004, hanno misurato l'aliquota marginale che dipende dal tasso di sostituzione del trasferimento. Il tasso di sostituzione del trasferimento indica di quanto diminuisce l'ammontare del sussidio ricevuto per ogni unità di reddito posseduta prima del trasferimento. La letteratura circa il modo in cui

vengono disegnati i programmi di trasferimento monetario suggerisce come il tasso di sostituzione del trasferimento dovrebbe essere positivo ma inferiore ad uno.

Per come è stato disegnato, il programma del *Dibao* implica un'aliquota marginale del 100% dal momento che un piccolo aumento del reddito "ex ante" determina un'uguale riduzione nel sussidio dei beneficiari. In questo modo, in teoria il programma determinerebbe un forte disincentivo al lavoro, minando di conseguenza l'efficacia del programma come strumento di contrasto alla povertà. Infatti, se il *Dibao* colmasse pienamente il gap tra i redditi "ex ante" e la soglia del *Dibao*, allora il partecipante non avrebbe incentivi al lavoro e i redditi guadagnati al netto del *Dibao* cadrebbero sottozero. Il programma creerebbe così una trappola della povertà dove i partecipanti non avrebbero alcun tipo di incentivo ad innalzare il proprio reddito perché perderebbero i sussidi.

In pratica però l'effettivo tasso di sostituzione del trasferimento è molto differente dal suo valore nominale e inoltre esistono vari modi attraverso cui gli amministratori locali incidono sull'aliquota marginale per evitare effetti di disincentivo al lavoro. Innanzitutto, studi esistenti dimostrano come i sussidi non siano rimossi velocemente al variare del reddito delle famiglie beneficiarie e come alcune autorità locali permettano di ricevere il sussidio per un certo periodo dopo aver trovato un impiego per mantenere l'incentivo al lavoro.

Inoltre, alcuni studi condotti sul campo riportavano l'esistenza di una nozione di "reddito attribuito" ossia un reddito potenziale, data la forza lavoro della famiglia, utilizzato come reddito familiare di base e come espediente per incentivare le persone a guadagnare redditi in altri modi per soddisfare i propri bisogni. Bisogna inoltre sottolineare come il programma sembri anche essere assegnato sulla base di altre variabili rispetto al reddito come ad esempio una condizione di disabilità. Questi fattori possono altresì contribuire a ridurre l'aliquota marginale.

Chen e Ravallion (2015) calcolano il tasso di sostituzione del trasferimento servendosi dei dati dell'ULMS del 2007 e scoprono come questo sia nella realtà molto basso. Allo stesso tempo, un tasso di sostituzione del trasferimento crea preoccupazioni circa il modo in cui il programma raggiunga i più poveri e come si adatti ai cambiamenti dei bisogni delle famiglie.

Guo et al. (2017) utilizzando una serie di dati raccolti dal *Policy Research Centre* del Ministero degli Affari Civili in Cina nel 2013 valutano quale sia l'effetto di

dipendenza dal welfare determinato dal programma. L'indagine campionaria viene condotta dal *Policy Research Center* in dieci province e raccoglie i dati di 15000 famiglie di cui 6062 beneficiari. Per ridurre gli errori, nel 2015 viene condotto uno studio triangolato che coinvolge metodi qualitativi e quantitativi per raccogliere e analizzare i dati. Nello specifico, furono effettuate interviste semi-strutturate con 20 beneficiari e 10 ufficiali governativi.

In teoria, come precedentemente sottolineato, i sussidi economici previsti dal *Dibao* potrebbero ridurre la motivazione al lavoro e creare dipendenza, cosa che di conseguenza porterebbe ad un rallentamento dello sviluppo economico. Tuttavia, i dati esaminati da Guo et al. (2017) rivelano che più del 90% dei partecipanti al programma afferma che, se ne avesse le facoltà, sceglierebbe di lavorare. Il loro studio mostra come i partecipanti all'indagine campionaria chiedano soprattutto supporto per trovare impiego e corsi di formazione efficaci da parte del governo.

Inoltre, attraverso le interviste semi strutturate, Guo et al. (2017) riscontrano come la partecipazione al programma sia percepita come un motivo di vergogna da parte dei beneficiari e come questi vorrebbero migliorare il proprio standard di vita lavorando ed emancipandosi dall'assistenza del programma.

In generale, dal loro studio emerge come l'assistenza sia considerata migliore rispetto ai lavori occasionali laddove un lavoro con reddito basso e instabile causasse la perdita dell'idoneità. Quasi un quarto dei rispondenti afferma che se il governo continuasse a pagare il sussidio per i primi 2 o 3 mesi successivi all'acquisizione di un nuovo impiego da parte dei beneficiari, essi sarebbero più proattivi nella ricerca di un lavoro. Un altro quarto dei rispondenti sostiene che sarebbero più proattivi nella ricerca se il governo offrisse comunque forme di assistenza sociale complementari una volta persa l'idoneità al *Dibao*.

Han e Guo (2012) avevano evidenziato come la volontà e la scelta di lavorare da parte dei beneficiari fosse principalmente influenzata da fattori quali capacità lavorative, condizioni di salute, genere ed età. In particolare, i livelli di dipendenza dal sussidio sono altamente connessi alle capacità lavorative. I giovani e le persone di mezza età che sono in condizione di lavorare sono meno propensi ad avere una dipendenza dal sussidio.

Xu e Carraro (2016) a loro volta, per comprendere al meglio il problema effettivo della dipendenza dal welfare si servono di due tipi di dati: un set di dati deriva da

un'indagine campionaria condotta tra le famiglie beneficiarie e il secondo da gruppi di discussione a cui partecipano i beneficiari, gli amministratori del programma e i politici. I dati vengono raccolti nell'estate del 2012, tra giugno e agosto, in tre città: Jinan, Changsha e Baotou. Lo studio è stato condotto su un campione di 2811 famiglie, 8190 persone. Il dato da cui muove lo studio dei due autori è l'elevata percentuale di beneficiari in età lavorativa e normodotati. Le statistiche ufficiali nel 2011 riportavano il valore di tale percentuale al 60%. Dalle indagini condotte dai due autori emerge una percentuale di beneficiari in età lavorativa pari all'80%. Tuttavia, l'analisi dettagliata rivela degli aspetti interessanti.

Innanzitutto, si può notare che nel campione preso in considerazione la maggior parte delle persone in età lavorativa sono anche vicine all'età pensionabile (55 anni per le donne e 60 per gli uomini); inoltre, una buona percentuale dei beneficiari in età lavorativa è rappresentata da studenti, l'11% risulta essere disabile e il 37% dichiara di soffrire di malattie croniche. In aggiunta, il 20% dei soggetti campionati dichiara di essere responsabile per le cure di un figlio minore di 16 anni o un anziano o un disabile. Alla luce di questa analisi, la percentuale di persone in età lavorativa che non studiano e che sono capaci di lavorare si riduce sensibilmente.

Tra le persone in età lavorativa che sono capaci di lavorare, circa il 60% di esse dichiara di essere impiegata. La maggior parte di essa risulta essere impiegata principalmente nel settore informale. Tra le persone disoccupate, una buona percentuale riguarda le donne, le persone con malattie croniche e persone che hanno un pessimo stato di salute. Quasi la metà dei disoccupati hanno perso il lavoro tra il 1995 e il 2004, durante il periodo di riforme delle imprese statali. Di questi, solo il 35% sono registrati agli uffici del lavoro e una piccola percentuale di essi ha ricevuto una formazione per essere reimpiegati che tuttavia non ha avuto successo. I due terzi di questi hanno riportato di non aver mai cercato lavoro nell'ultimo periodo, alcuni invece hanno cercato un impiego senza risultati, altri ancora, pur avendo trovato impiego, l'hanno rifiutato. Il fallimento nella ricerca di un impiego risulta essere strettamente connesso a cattive condizioni di salute, all'età e alla mancanza di competenze professionali. Coloro che non sono in cerca di un impiego riportano invece problemi di salute o situazioni familiari in cui bisogna prendersi cura di un membro della famiglia che non è autosufficiente. Inoltre, i disoccupati, nella ricerca del lavoro guardano al salario, ad un lavoro che sia vicino casa

e che permetta loro di prendersi cura dei familiari, alla copertura sociale prevista dall'impiego e a forme di lavoro stabili. I beneficiari insomma, considererebbero un lavoro solo se fosse pagato bene e vicino casa. I gruppi di discussione fanno emergere anche una mentalità secondo cui i beneficiari tendono a considerare i lavori formali, stabili e ben pagati come i lavori reali e non rischierebbero per lavori informali. La ragione per cui i beneficiari non siano propensi ad abbandonare il programma per un lavoro che non sia stabile è strettamente connessa ad un altro problema di primaria importanza. Di fatto, l'idoneità al programma non rappresenta solo la garanzia di un trasferimento monetario a favore dei beneficiari, bensì costituisce una corsia preferenziale per accedere agli altri servizi di assistenza sociale che sono di fondamentale importanza per le famiglie a basso reddito. Per le famiglie beneficiarie, rinunciare al programma significherebbe in molti casi essere esclusi dai programmi di assistenza sociale ad esso connesso ma in assenza di un impiego stabile le spese da sostenere sarebbero troppo onerose.

Appare evidente come, all'interno della popolazione beneficiaria, la partecipazione al programma non rappresenti un effettivo disincentivo al lavoro ma piuttosto la dipendenza dal programma da parte dei beneficiari sia dovuta ad uno scarso capitale umano, a problemi di salute e condizioni familiari che impediscono loro di accedere al mercato del lavoro.

Chan e Jie (2017) hanno osservato come di fatto non sia il sussidio previsto dal programma a determinare una dipendenza dal welfare dal momento che esso risulta essere piuttosto basso. Sono i programmi di assistenza sociali connessi al *Dibao* che determinano una dipendenza dal programma dal momento che l'accesso ad alcuni servizi quali la sanità, l'istruzione e le spese per l'alloggio risultano essere tra le cause principali che spingono le famiglie a richiedere la partecipazione al programma.

Gao (2017) sottolinea come, inoltre, sia il modo stesso in cui il programma viene implementato a determinare una dipendenza dal welfare dal momento che, di fatto, le famiglie non sono messe nella condizione di rendersi auto sufficienti. A tal proposito Solinger (2009) sottolinea come alcuni governi rendano obbligatori per i beneficiari lo svolgimento di lavori per la comunità che non richiedono alcuna abilità professionale specifica. Tuttavia, essi sottraggono tempo e motivazione al beneficiario che non può così impiegare il proprio tempo nella ricerca attiva di un lavoro. Allo stesso modo, alcune

località scoraggiano di fatto la transizione dal welfare al lavoro imponendo regole severe d'idoneità come ad esempio il divieto di possedere alcuni beni, come cellulari e computer, per essere considerati idonei. In questo modo i beneficiari risultano essere tagliati fuori dal contesto delle interazioni sociali e difficilmente riescono a mettersi alla ricerca di un lavoro.

Infine, alcune regole d'idoneità al programma impediscono di fatto ai beneficiari di migliorare le proprie condizioni di vita e li relegano in una condizione di povertà cronica. Solinger (2010) sottolinea come le famiglie che cerchino di avviare una propria attività o quelle che posseggano un'attività di famiglia a prescindere dai profitti o le perdite siano considerate ineleggibili al programma, evidenziando come venga negata ai beneficiari la possibilità di migliorare la propria condizione ed uscire dalla condizione di povertà.

Solinger (2013) conducendo una ricerca sul campo scopre anche come alcuni governi locali di fatto applichino misure restrittive affinché i beneficiari non possano svolgere lavori temporanei o ambulanti per le strade della città. L'obiettivo è quello di salvaguardare il decoro delle proprie città, tuttavia di fatto si limita la possibilità da parte dei beneficiari di guadagnare forme di redditi alternative al sussidio previsto dal *Dibao* e rendersi almeno in parte auto-sufficienti.

Nel tentativo di facilitare la transizione dal welfare al lavoro, alcuni governi locali hanno sperimentato alcune politiche e diversi programmi per promuovere e sostenere la ricerca del lavoro tra i beneficiari. Dal 2004 molte province hanno sperimentato varie misure introducendo forme obbligatorie di lavori socialmente utili da svolgere presso le comunità, incoraggiando i beneficiari normodotati ad accettare lavori pagati e punendo coloro che rifiutano i lavori obbligatori presso la comunità attraverso il ritiro del sussidio. Allo stesso tempo sono stati istituiti corsi di formazione professionale e agenzie per l'impiego per formare le competenze professionali dei beneficiari al fine di favorire il loro reinserimento nel mercato del lavoro.

Alcuni governi locali hanno anche permesso ai beneficiari di conservare parte del loro reddito da lavoro applicando riduzioni gradualmente del sussidio, hanno finanziato sussidi per iscriversi agli schemi di assicurazione sociale, fornito incentivi fiscali per i lavoratori e assegnato bonus per trovare impiego. Infine, i governi locali hanno concesso prestiti per

incentivare i beneficiari che avessero voluto avviare un'attività propria. Questi servizi sono stati forniti dal Dipartimento delle Risorse Umane e della Sicurezza Sociale.

Allo stesso tempo, in molte località sono state introdotte misure stringenti legate alle condizioni dei sussidi per coloro che sono normodotati. Ad esempio, perdono l'assistenza coloro che rifiutano due o tre volte il lavoro offerto dalle agenzie dell'impiego.

Infine, nel 2014, il Consiglio di Stato ha incluso l'assistenza al lavoro per i beneficiari come parte del sistema di assistenza sociale mostrando l'intenzione da parte del governo di favorire l'emancipazione dal programma da parte dei beneficiari.

3.6 L'efficacia del programma: il *Dibao* e gli investimenti nel capitale umano

In tutto il mondo le famiglie povere hanno delle risorse esigue da dover razionare per supportare le proprie spese. Per tale ragione sono costantemente poste di fronte a scelte difficili circa i consumi da sostenere. In particolar modo, le famiglie povere si trovano continuamente a dover decidere se investire sui bisogni di sopravvivenza a breve termine o investire in capitale umano destinando il proprio budget all'educazione e alle cure mediche. A livello internazionale, un numero sempre più crescente di studiosi ha sostenuto come un'analisi dei consumi fosse più adatta, rispetto all'analisi dei redditi, a valutare gli standard di vita dei beneficiari dei programmi di assistenza sociale.

Un modo interessante per valutare l'impatto che il *Dibao* ha sulle famiglie beneficiarie consiste proprio nell'analizzare in che misura il programma sia efficace nel favorire gli investimenti delle famiglie nel capitale umano che, a loro volta, possono contribuire a contrastare la natura intergenerazionale della povertà.

Innanzitutto, risulta necessario illustrare gli schemi di consumo delle famiglie beneficiarie nelle aree urbane e rurali. In generale, i beneficiari del *Dibao* utilizzano il proprio reddito principalmente per cinque diversi tipi di spese: le spese destinate a soddisfare i bisogni necessari come il cibo, i vestiti, l'abitazione e le utenze, i trasporti e le comunicazioni; le spese in capitale umano ossia destinate all'istruzione e alla sanità; le spese destinate ai servizi e allo svago; le spese per beni come l'alcol e il tabacco; le spese di trasferimento ossia le spese utilizzate per acquistare regali per gli amici o i parenti e le spese necessarie per contribuire alle forme di assicurazione sociale.

Nelle aree urbane, le spese principali dei beneficiari restano destinate al cibo e ad altri beni di prima necessità mentre altri beneficiari destinano una parte delle proprie risorse all'educazione e alla sanità. Nelle aree rurali invece, le cure mediche rappresentano la spesa maggiore per le famiglie beneficiarie. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che la maggior parte delle famiglie producono il cibo che consumano e non devono quindi acquistarlo. Inoltre, le famiglie rurali non sono coperte da un'assicurazione sanitaria comprensiva e devono perciò pagare per le cure mediche. Sia nelle aree urbane che in quelle rurali le spese destinate all'educazione e alle cure mediche sono particolarmente elevate per quelle famiglie che hanno figli o membri con malattie croniche o severe⁶⁴.

Una serie di studi mostra come le famiglie urbane beneficiarie diano la priorità alle spese per l'istruzione e la sanità rispetto alle altre spese, mentre le famiglie rurali beneficiarie diano la priorità alle spese mediche.

Gao et al. (2014) utilizzando i dati del CHIP urbano del 2002 e del 2007 esaminano la possibile associazione tra il sussidio del *Dibao* e le spese familiari dei beneficiari urbani. Attraverso un confronto tra i beneficiari e i non beneficiari, essi rilevano che il *Dibao* è efficace nell'aumentare le spese generali delle famiglie beneficiarie e, in particolare, le spese destinate all'educazione e alle cure mediche. Nello specifico, il *Dibao* permette alle famiglie beneficiarie di acquistare medicine, usufruire di cure mediche, acquistare i libri, ingaggiare un tutor privato per i loro figli e pagare le tasse scolastiche. L'effetto positivo del programma sulle spese destinate al capitale umano risulta essere maggiore nel 2007. Questo dato suggerisce che l'espansione del *Dibao* nel 2007 ha avuto un ruolo fondamentale nel supportare le spese familiari. Nello specifico, nel 2007 il *Dibao* riesce ad innalzare del 42.7% (10 punti percentuale in più rispetto al 2002) le spese dei beneficiari destinati alla sanità e del 31.3% (5 punti percentuale in più rispetto al 2002) quelle destinate all'istruzione.

Gli studi condotti da Gao et al. (2009) e Gao et al. (2014) evidenziano, inoltre, come un sussidio elevato abbia permesso ai beneficiari di innalzare le proprie spese totali in generale e investire in capitale umano mentre, per coloro che ricevevano un sussidio

⁶⁴ Per un approfondimento circa gli schemi di consumo delle famiglie beneficiarie del *Dibao* si veda Gao et al. (2013), Wang (2009), Xu (2013), Han (2012).

poco generoso, era stato possibile solo investire maggiormente nella sanità ma non nell'educazione.

I risultati emersi dallo studio potrebbero essere in parte ottenuti grazie al reddito addizionale del sussidio che permette alle famiglie di spendere di più in sanità e istruzione ma in parte dipendono anche da un fattore socioculturale. Da un lato, la cultura cinese attribuisce una grande importanza all'educazione e ci si aspetta che i genitori investano nell'educazione dei figli a prescindere dal loro livello di reddito o la loro classe sociale. D'altra parte, l'esposizione pubblica a cui essi sono sottoposti esercita sui beneficiari una pressione tale da sentirsi in dovere di spendere i soldi del trasferimento in un modo socialmente accettabile che, nel contesto cinese, si traduce in un investimento nell'educazione e salute. Coerentemente con tale teoria, i risultati di Gao et al. (2014) mostrano anche come, in corrispondenza della partecipazione al programma, ci sia una riduzione delle spese destinate alle attività di svago.

Uno studio più recente condotto da Han e Xu (2016) utilizzando un'indagine campionaria condotta nel 2010 su un campione di 9107 famiglie rurali beneficiarie, ha cercato di investigare i possibili effetti del *Dibao* sulle spese delle famiglie rurali. Quello che emerge è che, a differenza dei beneficiari urbani, per i beneficiari rurali il *Dibao* incide positivamente solo sull'aumento delle spese mediche (del 25%) rispetto a tutte le altre spese sostenute mentre le spese destinate all'istruzione non subiscono variazioni significative. Inoltre, emerge come i beneficiari abbiano una riduzione delle spese in abiti, trasporti, comunicazione, tabacco, alcol, contributi sociali e altri consumi vari. Questo dato suggerisce come, una volta ricevuto il sussidio, le famiglie povere rurali tendano a dare priorità alle cure mediche rispetto all'istruzione e ad altre forme di consumo. Ciò avviene perché, nonostante il lancio del *New Rural Cooperative Medical Scheme*⁶⁵, le spese per le cure mediche rappresentano l'onere maggiore per le famiglie rurali.

Il fatto che, a differenza delle zone urbane, nelle aree rurali la partecipazione al programma non si traduca in un maggiore investimento nelle spese destinate all'istruzione può essere determinato da diversi fattori. Innanzitutto, rispetto alle città, nelle aree urbane viene registrato un basso tasso di rendimento dell'educazione,

⁶⁵ Il *New Rural Cooperative Medical Scheme* è stato introdotto come programma di assistenza sanitaria locale nelle aree rurali nel 2002 per aiutare i poveri nel sostenere le spese mediche ma risulta essere inefficiente data la limitata copertura, il livello minimo di sostegno fornito alle famiglie e le complesse procedure di rimborso.

suggerendo come la scelta delle famiglie rurali di non investire nell'educazione potrebbe essere di tipo razionale. A ciò si aggiunge una mancanza di informazione nelle aree rurali. Le famiglie molto spesso non sono effettivamente consapevoli delle abilità accademiche dei propri figli, hanno una percezione non reale del rendimento dell'istruzione e sono scoraggiate, in assenza di modelli positivi e alte aspirazioni per il futuro.

Inoltre, le famiglie rurali hanno costrizioni finanziarie molto superiori rispetto a quelle urbane e le spese per l'istruzione non obbligatoria rappresentano un onere finanziario molto pesante per le famiglie rurali che devono quindi destinare una porzione di reddito maggiore rispetto alle famiglie urbane per finanziare l'istruzione dei propri figli. Il programma di assistenza scolastica istituito per supportare i bisogni legati all'istruzione delle famiglie beneficiarie risulta essere tutt'altro che adeguato a sostenere le spese nell'educazione delle famiglie.

Conclusione

Il modo in cui il *Dibao* fu introdotto in Cina come progetto pilota a livello locale ci fa ben comprendere come, almeno inizialmente, il programma non fosse stato lanciato con l'intenzione di creare un sistema di assistenza sociale comprensivo o a lungo-termine nel paese. Piuttosto, esso fu concepito come un programma residuale per assistere coloro che furono negativamente colpiti dalle riforme economiche lanciate da Deng Xiaoping alla fine degli anni '70.

Per questo motivo, quando nel 1999 il governo centrale lanciò il programma a livello nazionale in tutte le aree urbane, il *Dibao* venne definito come un programma temporaneo mentre per il governo rimaneva attiva e invariata la politica di promozione dell'"auto-supporto" da parte di ogni cittadino. Tuttavia, da allora, il programma è diventato gradualmente una delle componenti principali della strategia di alleviamento della povertà e la colonna portante del sistema di assistenza sociale cinese.

Le ricerche condotte circa l'efficacia del *Dibao* hanno ampiamente mostrato come il programma sia effettivamente stato capace di incidere positivamente sulla povertà in Cina, soprattutto in termini di riduzione dell'intensità e della severità della povertà. Ciononostante, sebbene il *Dibao* di fatto potrebbe contribuire in maniera sostanziale all'eliminazione della povertà, la sua efficacia risulta essere sensibilmente ridotta dagli errori relativi alla copertura e alla distribuzione del programma e all'inefficienza dell'amministrazione.

Innanzitutto, dati gli errori di targeting, il numero delle persone a cui è indirizzato il programma resta limitato. Dopo aver raggiunto l'apice nel numero dei beneficiari urbani e rurali intorno all'anno 2010, il *Dibao* ha conosciuto un declino in termini di persone raggiunte dal programma. Questa tendenza rappresenta principalmente la volontà del governo di focalizzarsi sui gruppi più svantaggiati e privi di capacità lavorative piuttosto che su coloro che hanno abilità lavorative. Tuttavia, l'esperienza internazionale mostra come una copertura limitata dei programmi di assistenza sociale abbia un impatto negativo sull'efficacia anti-povertà degli stessi. Per tale ragione, l'obiettivo del governo in futuro dovrebbe essere quello di ampliare la copertura del programma in termini di numero dei beneficiari.

Inoltre, il sussidio destinato ai beneficiari, nonostante la crescita costante del suo valore nominale negli anni, risulta essere esiguo e ciò è dovuto principalmente alle

limitate capacità fiscali dei governi locali. Il sussidio appare poco generoso soprattutto in riferimento al livello dei redditi e dei consumi medi e non si è adeguato all'innalzamento dei prezzi e al miglioramento degli standard di vita medi registrati nel corso degli anni. Per tale ragione, il governo centrale dovrebbe rivalutare il concetto di "standard minimo di sussistenza" affinché il programma possa effettivamente incontrare le esigenze della popolazione urbana e rurale bisognosa. Di fatto, le soglie di assistenza del *Dibao* vengono calcolate tenendo conto delle spese essenziali come cibo e abiti. Nel calcolo della soglia di assistenza vengono invece esclusi quei beni considerati secondari, come le cure mediche e l'istruzione, nonostante questi rappresentino la spesa maggiore per i beneficiari e, nella società moderna, rappresentino per le famiglie un'opportunità di vita preziosa per riscattarsi dalla povertà a lungo termine.

Il *Dibao* ha contribuito in maniera positiva all'incremento delle spese destinate al capitale umano ma ciò non basta. Da un lato, è necessario considerare come nella società attuale la salute e l'istruzione siano due beni di primaria importanza da ritenere essenziali per un individuo e a tal fine considerare le spese ad essi destinate quando si calcolano le soglie d'assistenza e i sussidi. D'altra parte, risulta fondamentale rafforzare il sistema di assistenza sociale e rendere efficaci i programmi che lo costituiscono, ma soprattutto far sì che ad esso possano accedere le famiglie con basso reddito a prescindere dalla loro partecipazione al *Dibao* o meno.

In questo modo, si potrebbe, allo stesso tempo, fornire assistenza a coloro i quali non partecipano al programma ma si ritrovano ad affrontare comunque nel quotidiano l'onere di certe spese oberanti e far sì che i beneficiari del *Dibao* riescano ad emanciparsi dal programma consapevoli del fatto che avrebbero comunque accesso ad altre forme di assistenza sociale.

Contemporaneamente si dovrebbe effettivamente promuovere l'introduzione dei beneficiari nel mondo del lavoro in maniera adeguata. Benché ci siano stati alcuni esperimenti e iniziative locali finalizzate all'inserimento dei beneficiari nel mondo del lavoro, di fatto manca coordinazione tra i servizi per l'impiego e il programma del *Dibao*. I Dipartimenti degli Affari Civili sono responsabili per l'amministrazione del *Dibao* mentre i Dipartimenti delle Risorse Umane e della Sicurezza Sociale sono responsabili per il problema della disoccupazione dei cittadini. In pratica, nessuno dei due dipartimenti è effettivamente incentivato a promuovere l'impiego dei beneficiari.

A ciò si aggiunge il fatto che le località con un maggior numero di beneficiari ricevono fondi maggiori dal governo centrale. Per tale ragione, i governi locali non hanno alcun tipo di incentivo nel promuovere l'inserimento nel mondo del lavoro dei beneficiari. A tal proposito un passo in avanti è stato compiuto attraverso l'istituzione ufficiale dell'assistenza per l'impiego come forma d'assistenza sociale nel 2014. Per rafforzare tale misura, il governo dovrebbe stanziare dei fondi amministrativi adeguati ad implementare la distribuzione di servizi per l'impiego. Inoltre, il governo centrale potrebbe adottare dei meccanismi che prevedono premi per quei governi locali che raggiungono determinati obiettivi in merito all'inserimento dei beneficiari del *Dibao* nel mondo del lavoro. Gli stessi fondi destinati dal governo centrale ai governi locali potrebbero essere assegnati sulla base del numero di beneficiari che sono stati integrati nel mondo del lavoro. Potrebbero, inoltre, essere disegnati degli incentivi per i beneficiari per favorire il loro ingresso nel mondo del lavoro. Infine, i governi locali potrebbero continuare a fornire servizi anche in seguito all'inserimento nel mercato del lavoro fino a quando i beneficiari non si stabilizzino economicamente.

Nel migliorare la performance del targeting del *Dibao*, il governo dovrebbe inoltre identificare in maniera più attenta le cause che rendono gli individui e le loro famiglie vulnerabili alla povertà. I numerosi studi condotti hanno mostrato come gran parte dei beneficiari siano colpiti da problemi di disabilità, malattie croniche, disturbi mentali e come altri abbiano la responsabilità delle cure di minori o anziani o disabili. I bisogni singoli di queste persone dovrebbero essere soddisfatti in maniera specifica in modo tale da supportarli nel condurre una vita dignitosa e nel rendersi auto-sufficienti. Inoltre, bisogna sottolineare come, nonostante il suo notevole sviluppo, il programma risulti ancora fallace nello svincolare l'idoneità dei richiedenti dal loro *Hukou*: a più di 20 anni di distanza dalla sua implementazione a livello nazionale, il *Dibao* urbano continua ad escludere i lavoratori migranti dalle aree rurali.

Un'altra debolezza del programma è rappresentata dalle risorse finanziarie limitate e la mancanza di una coordinazione interdipartimentale efficiente. Rispetto alle altre nazioni, in Cina la percentuale delle spese governative destinate ai programmi di assistenza sociale rispetto alle spese pubbliche totali e rispetto al Pil sono estremamente basse. Perciò, in termini di finanziamento del programma, dovrebbero essere meglio definite le responsabilità finanziarie dei governi ad ogni livello, dovrebbe essere

modificato il totale delle spese destinate all'assistenza sociale e il sussidio dovrebbe aumentare. Allo stesso tempo si dovrebbe attivamente intervenire con la mobilitazione di forze sociali e di mercato per raccogliere fondi da coadiuvare alle finanze governative. Nell'aumentare gli investimenti destinati ai programmi di assistenza sociale, il potere amministrativo del sistema di assistenza sociale e le responsabilità fiscali dei governi locali dovrebbero essere ulteriormente definiti dal momento che risultano essere poco chiare.

Per migliorare il programma sarebbe utile dare vita ad un sistema di monitoraggio della performance della gestione del programma. Sebbene esistano dati amministrativi esaurienti circa le spese e il numero dei beneficiari del programma, sia a livello nazionale che provinciale, dovrebbero essere condotte più analisi in collaborazione con i Dipartimenti governativi coinvolti per comprendere meglio la performance della gestione e l'impatto del *Dibao* a livello nazionale e locale. Inoltre, dovrebbe essere rafforzato l'impegno nella preparazione professionale del personale al fine di applicare in maniera efficiente le linee guida governative a livello locale e standardizzare le procedure d'implementazione del programma.

Infine, nella gestione del programma dovrebbe essere anche incluso un sistema di valutazione per migliorare l'affidabilità, la trasparenza e l'efficienza della performance di gestione attraverso controlli interni ai vari livelli e ai vari uffici e controlli esterni condotti da uffici indipendenti come l'Ufficio di Verifiche Nazionale e le sue succursali locali o agenzie di controllo no profit.

In un quadro più ampio, nonostante lo sviluppo nel corso degli anni, il *Dibao* si inserisce in un sistema di assistenza sociale che, per come è implementato allo stato attuale, non riesce effettivamente a garantire alla popolazione bisognosa i mezzi necessari per risollevarsi dalla propria condizione di povertà. Inoltre, i beneficiari non hanno alcun tipo di protezione sociale a lungo termine dal momento che, date le loro risorse, riescono a soddisfare soltanto i bisogni primari senza poter investire in forme di assicurazioni sociali come i fondi per la disoccupazione o le pensioni. In quest'ottica, il governo dovrebbe ulteriormente espandere a favore dei più poveri il sistema di assicurazione sociale e coordinarlo al sistema di assistenza sociale.

Inizialmente introdotto come programma di assistenza sociale urbano, nel 2007 il *Dibao* è stato implementato a livello nazionale anche in tutte le aree rurali. Da allora, ha

man a mano ricoperto un ruolo sempre più preminente nella strategia di riduzione della povertà attuata dal governo cinese. Al fine di eradicare la povertà assoluta nelle aree rurali del paese, il governo ha compiuto un ulteriore passo in avanti e, nel 2016, ha emanato una linea guida circa i modi per connettere in maniera efficace il programma del *Dibao* e il *Programma di sviluppo e riduzione della povertà*. Per molto tempo, i due sistemi hanno operato in maniera indipendente, si sono posti diversi obiettivi e hanno utilizzato differenti metodi di lavoro e meccanismi di implementazione.

In pratica, il governo deve compiere un ulteriore passo in avanti per coordinare il programma del *Dibao* rurale e il *Programma di sviluppo e riduzione della povertà*. È necessario che gli standard e gli obiettivi dei due programmi vengano unificati dato che in molte contee rurali lo standard del *Dibao* continua ad essere più basso delle soglie di povertà. È altrettanto necessario che venga messo in atto un sistema di condivisione delle informazioni efficiente tra i Dipartimenti responsabili dei due programmi che permetta di individuare la popolazione target

La coordinazione dei due programmi risulta essere di primaria importanza dal momento che essi rappresentano le due principali misure per combattere la povertà rurale.

BIBLIOGRAFIA

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

Boeri, T. e Perotti, R. (2013), *Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito*, www.lavoce.info, 09/05/2020.

Carraro, L. e Xu, Y. (2016), *Minimum income programme and welfare dependency in China*, *International Journal of Social Welfare*, n. 26, pp. 141-150.

Chan, C. e Lei, J. (2019), *Does China's public assistance scheme create welfare dependency? An assessment of the welfare of the Urban Minimum Living Standard Guarantee*, *International social work*, vol 62(2), pp. 487- 501.

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, J., Rong, S., Song, M. e Shi, B. (2019), *Evaluation of the Rural Minimum Living Standard Line in China*, *Emerging Markets Finance and Trade*.

Chen, S.-H., Ravallion, M. e Wang, Y.J. (2006), *Dibao: A Guaranteed Minimum Income in China's Cities?*, *Policy Research Working Paper Series n. 3805*, World Bank, Washington, DC.

Coady, D., Grosh, M. E. e Hoddinott, J. (2004), *Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience (Vol. 1)*, World Bank and International Food Policy Research Institute, Washington, DC.

Consiglio di Stato (1997), *Circolare sull' estensione del Dibao urbano a livello nazionale* (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 di Stato.

Consiglio 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 di Stato.

Consiglio di Stato (2001), *Circolare per un ulteriore rafforzamento del sistema dello standard minimo di vita garantito per i residenti urbani* (国务院办公厅关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知 *Guowuyuan bangongting guanyu jinyibu jiaqiang chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang gongzuo de tongzhi*), Consiglio di Stato.

Consiglio di Stato (2007), *Circolare circa l' istituzione del Dibao 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 di Stato.

Consiglio di Stato (2012), *Opinione circa 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 di Stato.

Consiglio di Stato (2014), *Regolamenti provvisori dell' assistenza sociale* (社会救助暂行办法 *Shehui jiuzhu zanxing banfa*), Consiglio di Stato.

Consiglio di Stato (2016), *Opinione circa il modo in cui connettere in modo efficace il Dibao rurale e le Politiche di sviluppo e riduzione della povertà* (关于做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接的指导意见 *Guanyu zuohao nongcun zuidi shenghuo baozhang zhidu yu fupin kaifa zhengce youxiao xianjie de zhidao yijian*), Consiglio di Stato.

Deng, Q. e Li, S. (2010), *Nongcun Dibao zhengce de fupin xiaoguo pinggu* [Assessment of the rural Minimum Living Standard Guarantee programme's effects], Background paper prepared for the Evaluation Report of the Effect of China's Rural Poverty Alleviation and Development Outline (2001–2010), Beijing.

Dollar, D. (2007), *Poverty, inequality and social disparities during China's economic reform*, World Bank Policy Research Working Paper 4253.

Du, Y. e Park, A. (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.

Filippini, C. (2018), *Sviluppo, disuguaglianza, povertà nella Cina moderna* in: Bulfoni, C., Lupano, E. e Mottura, B. (2018), *Sguardi sull'Asia e altri scritti in onore di Alessandra Cristina Lavagnino*, LED Edizioni Universitarie, Milano.

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. (2017), *Welfare, Work, and Poverty: Social Assistance in China*, NY: Oxford University Press, New York.

Gao, Q. e Zhai, F. (2019), *Improving Dibao Monitoring and Evaluation: Methodologies and Roadmap*, China: An International Journal, vol. 17 no. 1, pp. 130-148.

Gao, G., Chen, D. e Cui, H. (2013), *Zichan jilie yu Dibao jiuzhu zhidu: Jiyu chengshi Dibao jiating zichan zhuangkuang de diaocha yu bijiao yanjiu* [Asset cumulation and minimum livelihood guarantee: A survey and comparative study of assets among urban Dibao families], Nantong Daxue Xuebao [Journal of Nantong University Social Science Edition], 29(2), pp. 51–63.

Gao, Q., Garfinkel, I., e Zhai, F. (2009), *Anti-poverty effectiveness of the minimum living standard assistance policy in urban China*, *Review of Income & Wealth*, 55(s1), pp. 630–655.

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

Gao, Q., e Riskin, C. (2009), *Market versus social benefits: Explaining China's changing income inequality*, in Davis, D. e Wang, F. (Eds.), *Creating wealth and poverty in post socialist China*, Stanford University Press, pp. 20–36.

Gao, Q. e Riskin, C. (2013), *Chapter 13 - Generosity and participation: variations in urban China's Minimum Livelihood Guarantee Policy*, in Kennedy, D. e Stiglitz, J.E. (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. (2015), *Welfare, targeting, and anti-poverty effectiveness: The case of urban China*, *Quarterly Review of Economics and Finance*, n. 56, pp. 30–42.

Gao, Q., Zhai, F. e Garfinkel, I. (2007), *How effective is the Minimum Living Standard Assistance policy in urban China*, prepared for IARIW-NBS International Conference on Experiences and Challenges in Measuring National Income and Wealth in Transition Economies, 18-21 Settembre 2007, Pechino, Cina.

Gao, Q., Zhai, F. e Garfinkel, I. (2010), *How does public assistance affect family expenditures? The case of urban China*, *World Development*, 38(7), pp. 989–1000.

Gao, Q., Zhai, F., Yang, S. e Li, S. (2014), *Does welfare enable family expenditures on human capital? Evidence from China*, *World Development*, 64, pp. 219–231.

Gao, Q. e Zhai, F. (2012), *Anti-poverty family policies in China: A critical evaluation*, *Asian Social Work and Policy Review*, 6(1), pp. 122–135.

Golan, J., Sicular, T. e Umapathi, N. (2014), *Any guarantees? China's rural minimum living standard guarantee program*, Social Protection and Labor Discussion Paper No. 1423, World Bank Group.

Golan, J., Sicular, T. e Umapathi, N. (2017), *Unconditional Cash Transfers in China: Who Benefits from the Rural Minimum Living Standard Guarantee (Dibao) Program?*, *World Development*, 93(5), pp. 316-336.

Guan, X. (2014), *Poverty and anti-poverty measures in China*, *China Journal of Social Work*, 7:3, pp. 270-287.

Guo, Y., Liu, Y. e Zhou, Y. (2017), *Poverty alleviation in rural China: policy changes, future challenges and policy implications*, *China Agricultural Economic Review* Vol.10 No.2, 2018, pp. 241-259.

Guo, Y., Fu, Y., Tak Chui, E. e Xue, M. (2017), *Equity, efficiency and effectiveness: an evaluation study of the urban minimum livelihood guarantee scheme in China*, *Journal of Asian Public Policy*, 10:2, pp. 143-157.

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.

Hammond, D. (2017), *Historical Continuities in Social Assistance in China, 1911–2011*, in Blanchard, J.M., Lin, K.C. (eds) *Governance, Domestic Change, and Social Policy in China*, Palgrave Macmillan, New York.

Han, K. (2012), *Chengshi Dibao fangtanlu [Interviews with Minimum Livelihood Guarantee recipients in urban China]*, Shandong Renmin Press.

Han, H., Gao, Q. e Xu, Y. (2016), *Welfare participation and family consumption choices in rural China*, *Global Social Welfare*, 3(4), pp. 223–241.

Han, K. e Guo, Y. (2012), *Fuli yilai shi fou cunzai? [Does welfare dependency exist?]*, *Shehuixue Yanjiu [Sociological Research]*, 2, pp. 149–67.

Han, H. e Xu, Y. (2013), *A study on the poverty targeting of the minimum living standard security (MLSS) scheme in rural China: evidence from Henan and Shanxi province*, *Chinese Journal of Population Science*, 4, pp. 117–125 (in Chinese).

Han, H. e Xu, Y. (2014), *Zhongguo nongcun Dibao zhidu de fanpinkun yanjiu xiaoying [The anti-poverty effectiveness of the minimum living standard assistance policy in rural China: Evidence from five central and western provinces]*, *Jingji Pinglun [Economic Review]*, 6, pp. 63–77.

Hu, A., Hu, L. e Chang, Z. (2005), *China's Economic Growth and Poverty Reduction (1978–2002)*, in Tseng, W. e Cowen, D. (eds) *India's and China's Recent Experience with Reform and Growth, Procyclicality of Financial Systems in Asia*, Palgrave Macmillan, London.

Hussain, A. (2005), *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*, ILO, Issues in Employment and Poverty, Discussion Paper 15.

Khan, A.R. e Riskin, C. (2001), *Inequality and poverty in China in the age of globalization*, Oxford and New York: Oxford University Press.

Kuhn, L., Brosig, S. e Zhang, L. (2016), *The Brink of Poverty: Implementation of a Social Assistance Programme in Rural China*, in *Journal of Current Chinese Affairs*, 45, 1, pp. 75–108.

Kuhn, L. (2018), *The brink of poverty: Efficiency and effectiveness of targeted social assistance for poverty reduction in rural China*, Studies on the Agricultural and Food Sector in Transition Economies, No. 92, ISBN 978-3-95992-061-2, Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies (IAMO), Halle.

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

Liu, M. (2017), *Inclusive Growth and Poverty Eradication Policies in China*, Paper prepared for Strategies for eradicating poverty to achieve sustainable development for all, United Nations Headquarters, New York.

Luo, C., Li, S. e Sicular, T. (2018), *The long-term evolution of income inequality and poverty in China*, WIDER Working Paper, No. 2018/153, ISBN 978-92-9256-595-4, The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki.

Meng, X., Gregory, R. e Wan, G. (2007), *Urban Poverty in China and Its Contributing Factors, 1986–2000*, Review of Income and Wealth, 53(1), pp. 167-189.

Meng, X., Gregory, R., e Wang, Y. (2005), *Poverty, Inequality, and Growth in Urban China, 1986–2000*, Journal of Comparative Economics, 33(4), pp. 710-729.

Ministero degli Affari Civili (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*).

Ministero degli Affari Civili (2003), *Circolare circa l'ulteriore rafforzamento dell'assistenza sociale per le famiglie rurali in estrema difficoltà* (关于进一步做好农村特困户救济工作的通知 *Guanyu jinyibu zuohao nongcun tekun hu jiuji gongzuo de tongzhi*), Ministero degli Affari Civili.

Ministero degli Affari Civili (2010), *Circolare circa l'ulteriore rafforzamento dell'identificazione dei beneficiari urbani* (民政部关于进一步加强城市低保对象认定工作的通知 *Minzheng bu guanyu jinyibu jiaqiang chengshi Dibao duixiang rending gongzuo de tongzhi*). Ministero degli Affari Civili.

Ministero degli Affari Civili (2011), *Opinione circa l'ulteriore regolamentazione dei metodi per fissare e aggiustare le soglie del Dibao urbano e rurale* (关于进一步规范城乡居民最低生活保障标准制定和调整工作的指导意见 *Guanyu jinyibu guifan chengxiang jumin zuidi shenghuo baozhang biao zhun zhiding he tiaozheng gongzuo de zhidao yijian*), Ministero degli Affari Civili.

Ministero degli Affari Civili (2012), *Misure circa il processo di valutazione e approvazione del Dibao* (最低生活保障审核审批办法 *Zuidi shenghuo baozhang shenhe shenpi banfa*), Ministero degli Affari Civili.

Ministero degli Affari Civili (2015), *Opinione circa l'ulteriore rafforzamento del processo di verifica della condizione economica delle famiglie rurali richiedenti il Dibao* (民政部 国家统计局关于进一步加强农村最低生活保障申请家庭经济状况核查工作的意见 *Minzheng bu guojia tongji ju guanyu jinyibu jiaqiang nongcun zuidi shenghuo baozhang shenqing jiating jingji zhuangkuang hecha gongzuo de yijian*), Ministero degli Affari Civili.

Ministero degli Affari Civili (2015), *Opinione circa la guida dei comitati di villaggio (quartiere) nelle opere di assistenza sociale* (民政部关于指导村(居)民委员会协助做好社会救助工作的意见 *Minzheng bu guanyu zhidao cun (ju) min weiyuanhui xiezhu zuo hao shehui jiuzhu gongzuo de yijian*), Ministero degli Affari Civili.

Ministero degli Affari Civili (2016), *Tredicesimo piano quinquennale per lo sviluppo degli affari civili* (民政部 国家发展改革委员会关于印发《民政事业发展第十三个五

年规划》的通知 *Minzheng bu guojia fazhan gaige weiyuanhui guanyu yinfa minzheng shiye fazhan dishisan ge wu nian guihua*) Ministero degli Affari Civili.

Montalvo, J. G., Ravallion, M. (2009), *The pattern of growth and poverty reduction in China*, Policy Research working paper; no. WPS 5069. Washington, DC: World Bank.

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

Pei, X. (2018), *China's pattern of growth and poverty reduction*, *Art Human Open Acc J.*, pp. 91–104.

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.

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

Qu, T. (2017) *Poverty alleviation in China – plan and action*, *China Journal of Social Work*, 10:1, pp. 79-85.

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. (2010) *A guaranteed minimum income? Theory and evidence on China's Di Bao program*, Paper presented at the CASS Forum, Social Protection and Human Development in the Era of Post-Financial Crisis, Beijing, 22–24 October 2010.

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

Ravallion, M. e Chen, S. (2015), *Benefit incidence with incentive effects, measurement errors and latent heterogeneity: A case study for China*, Journal of Public Economics.

Riskin, C. (2004), *The Fall in Chinese Poverty: Issues of Measurement, Incidence and Cause*, prepared for the Keith Griffin Festschrift Conference at Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst.

Schak, D. (2009), *Poverty* in Pong, D. (2009), Encyclopedia of Modern China, Charles Scribner's Sons, New York, vol. 3, pp. 170-175.

Sen, A. (1999), *Commodities and Capabilities*, Oxford University Press, London.

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 Wu, F. e Webster, C. (a cura di), *Marginalization in urban China: comparative perspectives*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 253-277.

Solinger, D. J. (2011), *Dibaohu in distress: The meager Minimum Livelihood Guarantee system in Wuhan*, in: Carillo, B. e Duckett J., (Eds.), *China's changing welfare mix: Local perspectives*, Routledge, pp. 36–63.

Solinger, D. J. (2013), *Streets as suspect: State skepticism and the current losers in urban China*, Critical Asian Studies, 45(1), pp. 3–26.

Solinger, D. J. (2017), *Manipulating China's "Minimum Livelihood Guarantee"*, China Perspectives.

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

Tang, Jun. (2002), *The report of poverty and anti-poverty in urban China: the poverty problems in urban China and the program of minimum living standard*, Manuscript, Beijing.

Umapathi, N., Wang, D., e O’Keefe, P. (2013), *Eligibility thresholds for Minimum Living Guarantee programs: International practices and implications for China*, Discussion Paper Series No. 1307, Washington, DC: World Bank Social Protection & Labor.

Wang, H. (1996), *Chengshi zuidi shenghuo baozhang gongzuo zhi wo jian [My opinion on the urban minimum livelihood guarantee work]*, *Zhongguo minzheng*, pp. 10- 34.

Wang, K. (2009), *Chenshi Dibao jiating jiaoyu jiuzhu wenti yanjiu [Education assistance among urban Dibao families: Evidence from Yuwangtai district, Kaifeng, Henan]*, Master’s thesis, Henan University, Henan, China.

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

Wang, Y. (2006), *Dui chengshi junmin zuidi shenghuo baozhang zhengce zhixing qingkuang de pingjia [The evaluation of the implementation of urban Dibao]*, *Tongji Yanjiu [Statistical Research]*, n. 10, pp. 49–54.

Wang, J. e Bai, Y. (2016), *Development of minimum livelihood guarantee programmes in urban China: an empirical analysis based on 31 regions over 2003–2013*, *China Journal of Social Work*, 9:2, pp. 155-177.

Ward, P. (2016), *Transient Poverty, Poverty Dynamics and Vulnerability to Poverty: An Empirical Analysis Using a Balanced Panel from China*, *World Development*, 78, pp. 541–53.

Westmore, B. (2017), *Sharing the benefits of China's growth by providing opportunities to all economics department working papers*, No. 1409, OECD Working Papers.

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 Group, (2017), *China systematic country diagnostic. Towards a more inclusive and sustainable development*.

Wu, A. M., e Ramesh, M. (2014), *Poverty reduction in urban China: The impact of cash transfers*, *Social Policy and Society*, 13(02), pp. 285–299.

Xu, Y. (2007), *Social Assistance in China: The Minimum Living Standards Guarantee Scheme*.

Xu, Y. (2013), *Building equitable opportunities into social assistance*, Project No. 44026-012, Asian Development Bank Report.

Yang, J. e Mukhopadhyaya, P. (2017), *Disparities in the Level of Poverty in China: Evidence from China Family Panel Studies 2010*, *Social Indicators Research: An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement*, Springer, vol. 132(1), pp. 411-450.

Yang, L. (2013), *Urban Dibao program: Targeting and its Effect*, *Institute of Population and Labor Economics*, Chinese Academy of Social Sciences (CASS).

Yang L., (2019), *Altezza e tendenze della disuguaglianza dei redditi in Cina*, Menabò di Etica ed Economia n.102.

Yang, L. (2018), *The social assistance reform in China: towards a fair and inclusive social safety net*, prepared for “Addressing inequalities and challenges to social inclusion through fiscal, wage and social protection policies”.

Zhang, H. (2018), *Uncoordination of China’s social assistance program resources and policy solutions*, *Social Work and Social Welfare*, 2018, 1(1), pp. 1-6.

Zhang, X. e Xu, Y. (2010), *From Social Insurance to Social Assistance*, *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, 20:1, pp. 41-51.

Zhang, Y. (2016), *Urbanization, Inequality, and Poverty in the People’s Republic of China*, ADBI Working paper 584, Tokyo: Asian Development Bank Institute.

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, M. e Li, S. (2019), *The Key to Precise Poverty Alleviation Rests in the Precise Identification of Impoverished Populations—An Analysis of the Targeting Effectiveness of China’s Rural Dibao Program*, *Social Sciences in China*, 40:2, pp. 60-76.

Zhuang, J. e Shi, L. (2016), *Understanding recent trends in income inequality in the People’s Republic of China*, ADB economics working paper series no. 489.

Indice delle figure

Figura 1. Tasso di crescita del Pil in Cina e nel resto del mondo 1978-2014	17
Figura 2. Tasso di povertà 1981-2013	18
Figura 3. Soglie di povertà rurale, percentuale della povertà e numero di poveri 1978-2015	21
Figura 4. Numero di poveri e percentuale della povertà nelle zone rurali 2012-2020..	21
Figura 5. Il coefficiente di Gini in Cina 1981-2016	31
Figura 6. Variazione delle soglie del <i>Dibao</i> urbano tra le province 2016.....	52
Figura 7. Andamento delle soglie del <i>Dibao</i> e del sussidio per regioni 2003-2013	55
Figura 8. Soglie medie del <i>Dibao</i> urbano e rurale come percentuale dei livelli di consum	58
Figura 9. Andamento numero beneficiari e numero beneficiari come percentuale della popolazione urbana, 2003-2012	61
Figura 10. Tendenze dei sussidi urbani e rurali come percentuale delle soglie del <i>Dibao</i> , 2002-2014.....	70
Figura 11. Livello sussidi pro-capite per provincia, 2013.....	71
Figura 12. Spese totali per il <i>Dibao</i> urbano e rurale e ripartizione delle spese tra governo centrale e governi locali 1999-2014	75
Figura 13. Diverse stime del tasso di partecipazione e idoneità ricavate dai dati delle indagini familiari urbani	84
Figura 14. Diverse stime del tasso di partecipazione e idoneità ricavate dai dati del CHIP rurale.....	85
Figura 15. Gap dei sussidi stimati dai diversi autori	91
Figura 16. Tassi di povertà tra i beneficiari calcolati con la soglia di povertà di 1.25\$ al giorno pro-capite per l'anno 2002 e 2007	99

Indice delle tabelle

Tabella 1. Soglia di povertà urbana dell’Istituto Nazionale di Statistica Cinese 1991-2000	23
Tabella 2. Diverse soglie di povertà urbana (espresse in Yuan pro-capite/annui)	24
Tabella 3. Soglie di povertà urbana alternative e la loro relazione con il reddito urbano medio	25
Tabella 4. Diverse stime del tasso di povertà urbano	25
Tabella 5. Programmi di assistenza sociale supplementari al <i>Dibao</i>	38
Tabella 6. Spese e costi per i beni essenziali del 5% più povero della popolazione 1995	50
Tabella 7. Soglie del <i>Dibao</i> urbano e rurale per provincia 2019.....	54
Tabella 8. Andamento soglie del <i>Dibao</i> Urbano e Rurale 2013-2019	56
Tabella 9. Andamento soglia del <i>Dibao</i> e percentuale rispetto ai redditi e alle spese. Andamento livello del sussidio e percentuale rispetto ai redditi, alle spese e alla soglia del <i>Dibao</i> . Periodo 1999-2012	57
Tabella 10. Numero beneficiari programma urbano e rurale, 1999-2015	60
Tabella 11. Andamento numero beneficiari per province e percentuale dei beneficiari rispetto alla popolazione urbana 2003,2008,2012	62
Tabella 12. Spese per il <i>Dibao</i> calcolate come percentuale del Pil e delle spese governative, 1999-2015	76
Tabella 13. Tassi di inclusione ed esclusione del programma urbano stimati da diversi autori.....	87
Tabella 14. Tassi di inclusione ed esclusione del programma rurale stimati da diversi autori.....	88
Tabella 15. Tassi d’inclusione ed esclusione del programma rurale stimati in riferimento alla soglia di povertà rurale.	89
Tabella 16. Tassi di povertà prima e dopo il trasferimento calcolati da Gustaffson e Deng (2011) per il 2002	95
Tabella 17. Tassi di povertà calcolati sulla base delle diverse soglie di povertà, anno 2002	97
Tabella 18. Tassi di povertà del <i>Dibao</i> rurale calcolati da Deng e Li (2010) per i beneficiari e l’intera popolazione, anno 2008	101

Tabella 19. Incidenza della povertà 2007-2009.....	102
Tabella 20. Intensità della povertà 2007-2009	102