



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale (*ordinamento
ex D.M. 270/2004*)
in Lingue e istituzioni economiche e
giuridiche dell'Asia e dell'Africa
Mediterranea

Tesi di Laurea

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

L'evoluzione delle politiche
previdenziali nella Cina post
maoista e l'affermazione del
Welfare Capitalism nell'area
di Shenzhen

Relatore
Prof.ssa Laura De Giorgi

Correlatore
Prof. Daniele Brombal

Laureanda
Elena Conte
Matricola 835679

Anno Accademico
2011/ 2012

Indice:

<i>Introduzione</i>	4
<i>中国养老保险制度</i>	6

Parte prima

1. CONSIDERAZIONI SUL CONCETTO DI WELFARE: ELEMENTI PER UN CONFRONTO CON LE POLITICHE PREVIDENZIALI IN CINA

- 1.1 Brevi cenni sul <i>Welfare State</i> in Europa: modelli e sistemi sociali a confronto	11
-1.2 Caratteristiche dominanti e tratti comuni nei modelli di <i>welfare</i> nel sud-est asiatico	14
-1.3 Riflessioni sull'evoluzione del sistema di <i>social welfare</i> in Cina	26

2. LE SFIDE DEL SISTEMA PENSIONISTICO CINESE E LA SUA EVOLUZIONE NEL PERIODO DELLA "DEMAOIZZAZIONE"

- 2.1 Riflessioni sulle origini e sulle sfide del sistema pensionistico cinese attraverso il confronto tra politiche sociali	29
- 2.2 Analisi sul ruolo e sulle responsabilità sociali delle SOE negli anni della transizione economica	31
- 2.3 Costi e perplessità sul sistema pensionistico cinese	36
- 2.4 Presupposti per un sistema previdenziale equo e riformato e la questione demografica in Cina	44

3. LA CONTRAPPOSIZIONE CITTA'-CAMPAGNA NEL SISTEMA PENSIONISTICO CINESE

-3.1 Politiche di sviluppo nelle aree urbane e nelle aree rurali	51
-3.2 L'impatto demografico nelle aree rurali	54

-3.3 Riforme e pensioni di anzianità nelle aree rurali	56
-3.4 Riforme e pensioni di anzianità nelle aree urbane	59

Parte seconda

4. UN'ANALISI SUL SISTEMA PENSIONISTICO NELLA ZONA ECONOMICA SPECIALE DI SHENZHEN

-4.1 Le sfide politiche e sociali di Shenzhen dopo il 1980: cenni storici e dati statistici	67
-4.2 <i>Welfare</i> e pensioni in una società con una forte componente migratoria	70
-4.3 Leggi e regolamenti in difesa dei lavoratori emigranti nella città di Shenzhen	77
-4.4 Il profilo dei <i>nongmingong</i> a Shenzhen: percezioni, conoscenze, reddito, istruzione, professione	84
-4.5 il fenomeno del <i>tuibao</i> tra i lavoratori emigranti	91

<i>Conclusioni</i>	97
<i>Bibliografia</i>	99
<i>Siti Internet</i>	108

INTRODUZIONE

“La Cina potrebbe essere la prima grande nazione ad invecchiare ancor prima di arricchirsi”. A rivelarlo è uno studio ONU 2002 sulla fertilità, che prevede un aumento del 17% della popolazione di età superiore ai 60 anni nel 2040 qualora le tendenze attuali di crescita demografica restassero invariate. In termini più pratici, nel Regno di Mezzo si ritroverebbero circa 400 milioni di cinesi anziani, una cifra cioè superiore alla popolazione di Francia, Germania, Italia, Gran Bretagna e Giappone messe insieme.¹

L'invecchiamento demografico, diffuso anche presso altre società sviluppate, non è legato soltanto al crollo della fertilità e al prolungamento della vita media; in Cina, tale fenomeno risulta fortemente connesso alle politiche restrittive sulle natalità avviate sul finire degli anni Settanta. A distanza di tre decenni dalla sua applicazione, la politica del figlio unico, così come venne denominata, ha contribuito ad accentuare lo squilibrio generazionale di cui sta facendo esperienza il Paese e per il quale occorrerebbero interventi sociali in grado di apportare cambiamenti significativi ed efficaci.

Il sistema delle pensioni, sebbene continuamente rivisto, risulta inadeguato nel tutelare la componente anziana in crescita e nel tentare di costruire un nuovo *welfare* che assicuri protezione e coesione sociale. Esso garantisce infatti una copertura estremamente frammentaria che tocca gli anziani residenti nelle aree urbane ed ex-lavoratori impiegati nel settore pubblico, mentre lascia sprovvista una vastissima componente di lavoratori e contadini che vivono nelle aree rurali.

Oltre che frammentario, il sistema delle pensioni registra in Cina un numero di adesioni piuttosto basso e la media totale sul territorio nazionale, secondo le stime dell'OCSE (2007), è ancora al di sotto del 20%.²

Il Paese si trova oggi a sviluppare un sistema di sicurezza sociale speculare alle sue trasformazioni in atto. Le peculiarità del suo assetto economico, che ibridano capitalismo e socialismo o ancora la tendenza alla sperimentazione sul piano delle riforme, si riflettono in maniera evidente anche nella sfera dello stato sociale e delle pensioni d'anzianità, mai universalmente valide e soprattutto continuamente emendate e riviste.

Le profonde trasformazioni economiche, avvenute congiuntamente all'avvio delle politiche liberiste lanciate da Deng Xiaoping nei primi anni Ottanta, hanno contribuito ad approfondire le disparità regionali. Alcune località, specialmente quelle situate lungo la costa o nelle quali si concentra un numero più elevato di centri urbani, registrano un Pil procapite fino a dieci volte superiore rispetto alle province interne e rurali.

¹ Studio ONU 2002 sulla fertilità costante, pubblicato in *World Population Prospects: the 2002 Revision* 2 volumi (UN Population Division; 2003)

² Ebbers, H., Hagendijk, R. and Smorenberg, H. (2008), “*China's Pension System*”, *positioning paper*, disponibile su <http://www.nyenrode.nl/FacultyResearch/BMI/ICBD/Documents/China%20Pens.Pos.Paper.pdf>

La città di Shenzhen, situata nella provincia del Guangdong, nel cuore del “*Pearl River Delta*”, costituisce un esempio di sviluppo e di crescita rapida grazie alla ufficializzazione di alcune politiche speciali in conformità con l’orientamento riformista. Nell’area in questione, designata Zona Economica Speciale nel 1980, si sono presentati molti aspetti inediti e fenomeni sociali unici. Dalla crescita incontrollata dell’architettura, alla trasformazione di gusti e tendenze del tutto nuovi, Shenzhen si presenta oggi come una metropoli globalizzata aperta all’esterno e all’interno; in essa si concentrano quotidianamente svariate tipologie di flussi (persone, capitali, informazioni, merci, idee ecc.), si affrontano nuove sfide e si sperimentano situazioni diverse.

La gestione di una realtà eterogenea e vasta richiede continuamente molta attenzione e impegno da parte della classe dirigente. Questa dedizione sta iniziando ad emergere anche nelle politiche sul *welfare* che appaiono più sensibili e aperte a fenomeni sociali nuovi mediante riforme sulle pensioni, sulla sanità e sulla sicurezza, e nel contempo, nell’atteggiamento dei governatori e funzionari, nell’osservare, con la giusta accortezza e determinazione, le linee guida espresse dai vertici del partito relativamente al conseguimento dell’obiettivo manifesto di “società armoniosa”.

Oggi l’attenzione è rivolta, infine, al susseguirsi di leggi sulle pensioni a sostegno dei lavoratori locali ed emigranti provenienti dalle aree rurali, i *nongmingong* al centro di dibattiti sempre più accesi sulla questione dei diritti e protagonisti di rivendicazioni divenute ormai di giorno in giorno più frequenti e pericolose.

中国养老保险制度

中国养老保险制度以及其他社会保险体系不仅是中国政治改革进程的结果，而且也是政府对社会领域越来越感兴趣的表现。

八十年代初，改革开放政策使中国社会的结构发生了巨大变化：一方面，经济水平的提高改善了中国人的生活，但是另一方面中国社会中的财富差距严重扩大了。

中国人自长时间以来习惯共享同样的财富，因此改革开放也使很多依靠社会主义旧体制的人失去了安全保障。所以当今中国需要建立一个确保人民温饱与社会、经济大发展的和谐一致的社会。

中国领导阶级需要面临一个跟过去的政策有关的问题，也就是说人口老龄化的问题。根据统计，在 2015 年到 2050 年之间，如果现今的人口老龄化趋势不改变，在打工年龄段的中国人越来越少。18-64 岁劳动年龄人口将从 2020 年的 9.4 亿减少到 2050 年的 7.34 亿。劳动者数与老人数的比例逐渐减少。

老龄化现象严重地威胁国家的社会发展。专家认为，只有推动福利改革，才能完成社会现代化的进程，并且人们的生活水平提高更快。

养老保险是为了保障劳动者退休后的基本生活而建立的。建立一个可持续发展的社会保障制度是中国政府的最重要目标之一。跟发展中国家一样，中国也不得不面对一些世界性难题，比如养老保险覆盖面广、成本高等。

中国养老保险制度不统一。各省的办法不相同，省内各市的办法也有差异，甚至连县之内有不同。

中国的养老保险改革始于 1997 年。这一体系的基本特征是统筹账户和个人账户的结合。中国职工退休的养老金由两个部分组成：基础养老金和个人账户养老金。

员工个人缴费部分全额计入个人账户，企业缴费部分全额计入基本养老保险共济基金。基础养老金标准为社会平均工资的 20% — 25%。

当然要看各地区经济发展水平以及职工平均工资水平的增长情况。缴费比例和待遇水平由省、自治区、直辖市人民政府确定

养老待遇水平的高低取决于企业和个人账户基金的缴费额。

目前的退休年龄，男性为 60 岁，女性为 55 岁。这个标准制定于 1951 年，当前的预计年龄只有 40 岁。与发达国家相比，中国的退休年龄早一点。

这个论文的目的在于了解近几年的经济快速发展，如何改变了中国政府和中国人民对社会政策的重要性的观念。并且还尝试了解中国与其他发达国家的距离，在社会保险政策中，路还很远。

第二部分深刻地研究在中国特征地区，也就是说《珠三角地区》的深圳市，养老保险条例和对农民工有效力的社会保险待遇。

第一章包括世界上跟福利制度有关的分析。为了了解中国受到其他社会政策的影响，在这一个部分把欧洲、亚洲和中国社会保险体系相比较。

第二章介绍中国养老保险的特点和缺点。分析表明，一个适当的福利改革被认为是解决老龄化现象的主要前提。

第三章面对城乡分割二元的问题。在中国，城市和农村的生活和标准很不一样。中国养老保险制保护具有城市户口、常驻记者证和在企业工作的人。根据 OCSE 的统计，中国人的 20% 接受养老保险待遇。城市具有的社会保险的覆盖进一步广大，而农村甚至没有一个。农民大多数依靠子女养老。

论文的第二部分介绍在珠三角地区核心中的深圳有效力的养老保险制度。由改良主义的邓小平政府选择为经济特区以后，深圳市实验离资本主义不太远的新鲜计划。改革开放的快速结果使很多农民从农村到深圳为了找到工作的机会。他们一方面为深圳市的建设做出了巨大的贡献，同时使深圳市的社会保障制度出现了严重的问题。

今天，劳动力的流动成为深圳经济增长中不可忽视的因素和潜在动力。

《深圳经济特区企业员工社会养老保险条例》规定，基本养老保险缴费比例为员工缴费工资的 18%，其中员工按本人缴费工资的 8% 缴纳。企业按员工个人缴费工资的 10 的缴纳。

条例正式实施，外来打工人员可以安心地在深圳退休养老。按照旧条例，外来打工人员不能参加社会养老保险，也不能在深圳退休。1992 年 8 月以后，外来打工人员只要累计缴费满 15 年的社会养老保险费，并且达到退休年龄，就可以像户籍人口一样享受按月领取养老金的退休待遇。对于多数农民工来说，15 年期限时间太长。年限问题也是农民工退保的一个主要原因。近几年的“退保潮”引来社会各界的关注。这个现象成为一个不可忽视的社会问题。2005 年深圳退保人数总计达到

65 万人。大部分是无深圳户籍的外地打工者。农民工占了其中的大多数。2008 年的深圳农民工的退保人数比去年同期增加 9.1%。

社会保险关系难以转接。当外来工人员退保时，只能拿走其个人账户部分的养老金。这样，农民工为城镇养老金的积累作了贡献。这是对外来打工人员养老金权益的巨大损害。

农民工看不到社会保障长远的重要性，而更主要的是眼前的工资。有些农民工甚至认为缴费是扣了工资。农民工是短视的，对未来的老年后的生活缺少规划。有一些因素却可以影响农民工的参保。比如收入、教育程度、年龄、职业等。

虽然有许多因素可以阻止农民工对养老保险的参与，但中国政府要加强养老制度的调整办法为了让所有的退休人分享改革开放和经济发展的成果。

Parte prima

CAPITOLO 1:

CONSIDERAZIONI SUL CONCETTO DI WELFARE: ELEMENTI PER UN CONFRONTO CON LE POLITICHE PREVIDENZIALI IN CINA

*“Io credo che, essendo noi
consapevoli delle nostre,
tendenze irrazionali
dei nostri difetti nelle nostre
capacità
cognitive ed emozionali, delle
nostra
ignoranza evitabile e inevitabile,
è per noi razionale e prudente
accettare
una politica di assicurazione
sociale ”
(G. Dworkin)*

In Europa, i regimi di *Welfare* hanno rappresentato la risposta dei singoli governi nazionali ai problemi sociali, economici e politici emersi con la rivoluzione industriale; lo *Stato del benessere*, pertanto, affonda le sue radici, storicamente, in tutta una serie di fattori che possono essere rintracciati nelle contraddizioni dell'economia capitalista, nella demolizione della solidarietà familiare e di villaggio, nella rottura delle impostazioni sociali tradizionali, nel fenomeno dell'urbanizzazione e nell'emigrazione.³

Le trasformazioni economico-sociali e politiche originarono nuove forme di povertà e, la necessità di provvedere alle esigenze di orfani e disadattati e di tutti coloro che, per svariati motivi erano sprovvisti delle risorse necessarie per vivere, pose le condizioni per uno Stato attivo nella formulazione di programmi e politiche per la tutela del cittadino.

La tipologia di intervento e la natura delle politiche sociali erano mosse da dinamiche ben precise e, generalmente, erano guidate da scopi, motivazioni e necessità finanziarie che rispecchiavano le sorti delle singole realtà nazionali.

A cavallo tra il XVIII e XIX secolo, il Vecchio continente assisteva, alla nascita di modelli sociali differenti in base agli obiettivi da portare a termine:

³ Oleari, Patacchia, Spizzichino, “ *Welfare in Europa, elementi per un confronto*”, da Edscuola, fondazione Zancan, 2001.

in Germania, lo stato sociale, rispondeva al tentativo di contenere le rivendicazioni operaie, in Inghilterra, il *social welfare* si sovrapponeva alle tesi del sociologo Beveridge⁴ e si prefiggeva di risollevare dalle condizioni di povertà estrema la quasi totalità della popolazione, mentre nei paesi Scandinavi, il modello sociale serviva a realizzare le condizioni di eguaglianza e solidarietà, coerenti con la cultura nordica.⁵

Nel continente asiatico, il discorso sul *welfare* chiamava in causa altri fattori, in parte estranei alla cultura previdenziale dominante in Europa - connessi ad esempio a dottrine filosofiche o aspetti tradizionali della realtà politico-governativa che lo contrassegnarono- e in parte ad essa vicini, nel momento in cui erano, per esempio, i *leader* al potere lanciavano piani di aiuto e di sostegno per i più poveri al solo scopo di ottenere consensi.

All'origine delle prime politiche sociali nei Paesi ad economia di mercato, come quelli europei, e nei Paesi con orientamenti economici diversi, ci furono dunque, problemi legati al processo di industrializzazione e urbanizzazione, ma soprattutto un atteggiamento dei vertici della società favorevole a concedere determinati benefici al popolo al fine di scongiurare tentativi di rivolta dal basso.⁶

1.1 Brevi cenni sul Welfare State in Europa: modelli e sistemi sociali a confronto

L'economista svedese Andersen, nel 1999, diede al concetto di *Welfare Regime*, la seguente definizione: “il modo in cui le interdipendenti istituzioni dello Stato, del mercato e della famiglia si distribuiscono la produzione di *Welfare*; è il prodotto di una specifica combinazione del ruolo delle famiglie e delle comunità locali, del mercato, dello Stato e di forme miste di governo che veicola varie forme di coordinamento in risposta ai bisogni delle persone” . L'assunto dello svedese, sottintende l'esistenza di una molteplicità di variabili di natura socio-politica alla base delle diverse tipologie di *Welfare* e conferma il peso del ruolo degli attori

economici e delle categorie sociali nel determinare propri modelli di sussistenza. Esso, inoltre, apre a un'analisi comparativa nel campo delle politiche sociali e concorda sulla pluralità negli approcci e negli orientamenti da seguire.

La letteratura riconosce oggi, quattro principali modelli di *Welfare Regime*: *Social democratico o universalistico o scandinavo* presente in Svezia, Danimarca, Norvegia e Finlandia;

⁴ William Beveridge (1879- 1963), economista e sociologo britannico, fu autore nel 1942 dell'opera “*Report to Parliament on Social Insurance and Allied Services*”, meglio conosciuta come “Rapporto Beveridge”. Il documento, servi da base per la riforma dello stato sociale britannico messo in atto dal governo laburista nelle elezioni generali del 1945.

⁵ Ivi.

⁶ Carlo Borzaga C. e Fazzi L., “*Manuale di politica sociale*”, 2005 by Franco Angeli s.r.l. Milano

Liberale o Anglosassone presente nel Regno Unito, America, Irlanda, Canada, Australia e Nuova Zelanda;

Corporativo o Continentale tipico dei sistemi di Germania, Austria, Belgio, Olanda e Francia;

Familistico o sud-europeo tipico dei sistemi di Italia, Spagna, Grecia e Portogallo;

Il modello social democratico ammette un approccio universalistico, nel senso che si rivolge a tutti i cittadini, ed è volto a ridurre le disuguaglianze sociali in senso lato. Si basa sul principio della copertura totale della comunità dai tradizionali rischi come vecchiaia, malattia, infortuni e maternità. È onnicomprensivo e totalmente pubblico.

Nel modello in questione, predominano schemi universalistici con alti livelli di prestazione, schemi a somma fissa, rivolti a tutti i cittadini, marginalizzando il mercato.⁷

Nell'opera "*The Three Worlds of Welfare Capitalism*" (1999) Andersen individuò nell'universalismo e nell'eguaglianza (anche di genere) le radici politiche e culturali del modello, la cui principale premessa è quella di andare verso la piena occupazione.

Le caratteristiche dominanti sono: generosità dei sussidi, servizi e trasferimenti favorevoli alle famiglie, ruolo secondario del mercato, alta de-stratificazione e de-mercificazione,⁸ eguaglianza di trattamento tra tutti i cittadini in virtù del principio "tutti beneficiano e tutti si sentono in dovere di contribuire".

Il secondo modello, liberale o anglosassone, trae le sue radici, secondo Andersen, dall'economia politica del XIX secolo e si fonda sul presupposto che sia necessario, nonché proficuo, ridurre al minimo i compiti dello Stato, individuare i rischi, promuovere soluzioni di mercato; prevalgono l'egemonia capitalista e le dottrine liberiste.

Il sistema ammette la presenza di misure di assistenza basate sulla prova dei mezzi (*means-tested*)⁹ e concede garanzie ai soli individui appartenenti alle fasce più deboli. Nel modello analizzato, è piuttosto netto il dualismo tra "*welfare* dei poveri" e "*welfare* dei ricchi"; la de-stratificazione e de-mercificazione sono molto basse.

Il modello corporativo o conservatore è espressione del ceto medio, dei partiti moderati e conservatori, della dottrina sociale e della Chiesa.¹⁰ Poggia sul principio del familismo e della sussidiarietà e concede poco spazio alle forme di *welfare* privato. L'intervento dello Stato è limitato alle situazioni in

⁷ Andrea M. Maccarini "*Principi e Fondamenti del Servizio Sociale*", 2008 p.19

⁸ Nei modelli di Andersen, i regimi si distinguono in base a due variabili fondamentali che sono la de-mercificazione e la de-stratificazione. Il primo concetto si riferisce al grado in cui i cittadini possono liberamente astenersi dalla prestazione lavorativa senza rischiare il posto di lavoro e perdite di benessere mentre il secondo concetto si richiama al grado in cui le prestazioni del *Welfare State* annullano o attutiscono i differenziali di *status* occupazionale o classe sociale.

⁹ Negli schemi *means-tested benefit* la corrispondenza dei benefici e dei sussidi è prevista solo per le fasce più deboli al di sotto di un certo livello di reddito.

¹⁰ Carlo Borzaga, op. cit

cui i bisogni non trovano risposte a livello individuale e familiare; si basa su schemi assicurativi pubblici collegati a contributi e alla posizione professionale e si rivolge principalmente ai lavoratori adulti maschi, enfatizza la sussidiarietà degli interventi pubblici¹¹; de-stratificazione medio bassa: il *Welfare* tende a preservare le differenze di *status*, di classe e la segregazione di genere.

Il modello familistico e sud-europeo si basa sulla protezione forte dell'impiego del capo-famiglia (con barriere ai licenziamenti piuttosto che assicurazioni contro la disoccupazione) e sul ruolo della famiglia come ammortizzatore sociale. Esso risulta molto generoso con alcune categorie e penalizzante con altre.¹²

I primi provvedimenti, riguardanti le assicurazioni sociali obbligatorie, fulcro del *welfare state*, vennero adottati nella maggior parte dei Paesi europei intorno a fine ottocento. Il modello più antico fu introdotto dal cancelliere prussiano Otto Von Bismarck nel 1891. Si trattava di uno schema di assicurazione sociale, obbligatoria, per la tutela dei lavoratori e dei familiari contro i rischi più comuni come invalidità, disoccupazione, vecchiaia, infortuni ecc. Il sistema introduceva importanti misure per un moderno stato sociale e una serie di leggi favorevoli ai ceti più bisognosi. Tuttavia, fu solo dopo la crisi economica degli anni Venti, che esse, raggiunsero una forma tale da poter parlare di vere e proprie politiche sociali. In origine, infatti, le agevolazioni sociali in favore della classe operaia, avevano il solo scopo di attenuare le tensioni sociali e tenere meno scontenti i lavoratori, gestire le rivendicazioni della massa e contenerle entro certi limiti per scongiurare minacce rivoluzionarie. Nel 1881, il cancelliere stesso ebbe a dire: “ chiunque abbia una pensione per la vecchiaia è molto più soddisfatto e malleabile di chi è privo di tale prospettiva ” .

In Europa, la svolta arriva negli anni Trenta, dopo la conclusione della Grande Depressione del 1929. Gli stravolgimenti della finanza mondiale, l'aggravarsi delle condizioni sociali della gente comune, i rischi e le perplessità intorno al sistema economico, contribuirono ad alimentare rivendicazioni e a spingere per uno Stato presente e interventista. Dalla Gran Bretagna arrivavano i programmi sociali di William Beveridge – *Report to the Parliament on Social Insurance and the Allied Services* (1942) - . Al contrario del modello bismarckiano, le tesi assegnavano un ruolo fondamentale agli interventi socio-politici e avevano lo scopo di prevenire le condizioni di povertà estrema o fenomeni di marginalità sociale mediante interventi di sostegno che toccavano i redditi degli individui al di sotto di determinate soglie di povertà.¹³ La sicurezza sociale doveva essere necessariamente concepita come sistema di protezione da estendere a tutta la

¹¹ Andrea M. Maccarini, op cit.

¹² Ivi.

¹³ Oleari, Patacchia, Spizzichino, 2001, op. cit.

popolazione per garantire *standard* di vita dignitosi e condizioni ragionevoli “dalla culla alla tomba”.

L’affermazione politica e culturale del *Welfare State*, trova il suo esempio più significativo nell’ambito dei Paesi scandinavi e in Svezia in particolare. In origine, esso poggiava su una fitta rete di organizzazione di volontariato e di cooperative impegnate nel garantire sostegno sociale e assistenza ai bisognosi. A partire dai primi del Novecento, con il crescere dell’azione statale, tali organizzazioni hanno visto ridotto i loro ambiti di intervento. Dagli anni Settanta il sistema di politica sociale ha definitivamente eliminato erogatori privati affermando il ruolo sempre più marcato dello Stato nella sfera del *social welfare*.¹⁴ Con la riforma Adel del 1992, i governi locali si vedono riconosciuti importanti compiti sociali e vengono richiamati ad assicurare una copertura previdenziale universale a partire dalla collaborazione con istituti diversi.

Il sistema operante in Svezia poggia su un ricorso massiccio alla fiscalità generale e prevede l’adozione di interventi specifici per i casi in cui il sistema previdenziale, a base contributiva – che assume come base di calcolo i contributi versati dal lavoratore nel corso dell’intera vita lavorativa - risulti inefficiente.

Le differenze fra i diversi sistemi di *welfare* emergono comparando livelli e composizione della spesa sociale. I Paesi europei, spendono mediamente un quarto del loro Pil per la spesa sociale: la percentuale si aggira in Svezia intorno al 50%, è pari al 33% in Danimarca, al 28% in Austria e Belgio mentre in Italia è di poco inferiore di alla media europea.

La percentuale riflette, non soltanto il grado di partecipazione dello Stato nella sfera sociale dei cittadini, ma anche, in un senso più esteso, il livello di sviluppo della nazione stessa.

Quando si parla di *welfare* europeo si è soliti pensare ad un sistema funzionante e giusto, perfettamente in regola sul piano fiscale, senza perdite o grossi *deficit*. In realtà, anche le economie europee più forti hanno sistemi previdenziali sbilanciati, il più delle volte in passivo. Il debito pensionistico italiano, ad esempio, viaggiava nel 2007, attorno al 242% del Pil, in calo di 8 punti rispetto al 1999 ma un valore più che doppio rispetto a quello della Germania (118%) e quasi quadruplo rispetto a quello degli Stati Uniti 67% del Pil. (Il Sole 24 Ore, 2011).

1.2 Caratteristiche dominanti e tratti comuni nei modelli di welfare nel sud-est asiatico

Il *Welfare State*, nell’ottica occidentale, rappresenta la condizione necessaria all’esistenza del capitalismo poiché legittima la funzione dell’accumulazione

¹⁴ Ivi;

di capitale e interviene per tutelare le classi sociali più vulnerabili.¹⁵ Un Paese che investe nella spesa pubblica, supporta la previdenza e mette a disposizione risorse sociali per i cittadini, sempre in base a criteri e indicatori forniti dalle organizzazioni internazionali come ILO, BM, FMI ecc, è certamente un sistema sviluppato poiché porta avanti, congiuntamente, strategie di crescita sia sul piano economico che su quello sociale. Malgrado la linearità e la coerenza teorica, tale assunto non può assumere la medesima valenza nelle regioni del sud-est asiatico laddove subentrano altri fattori diffusi a livello nazionale che sono estranei alla cultura previdenziale dominante in Europa. Inoltre, tende a ignorare l'importanza di *input* alternativi sul *welfare* messi a disposizione da "attori informali" che costituiscono capitale sociale aggiuntivo e garantiscono livelli di protezione e di assistenza superiori e diretti.

Nello studio comparato dei modelli di *welfare* l'analisi delle caratteristiche politiche delle realtà nazionali rappresenta il primo passo verso la categorizzazione e l'identificazione dei modelli sociali applicati. Un simile approccio richiede un'attenzione particolare nello stabilire quanto gli aspetti culturali e storici di un popolo possano aver potuto influenzarne le sorti economiche e sociali. Certi aspetti delle società orientali possono, così, essere rintracciati, nella cultura confuciana. La dottrina, che di religioso ha veramente poco e che include piuttosto regole dell'agire pratico, ha rappresentato l'impostazione del pensiero dei paesi asiatici per molti secoli e, ancora oggi, fornisce precise linee guida che trovano applicazione nelle loro scelte politiche e sociali.

La centralità della famiglia, come ambito sociale in cui l'uomo impara ad essere autentico, il concetto di pietà filiale e di rispetto delle gerarchie alla base del confucianesimo, sono soltanto alcuni degli aspetti della dottrina che non trovano una precisa collocazione nel modello tripartito proposto da Andersen nell'opera "*The Three Worlds of Welfare Capitalism*". L'esistenza di nuovi micro-gruppi o modelli ibridi, che per ovvi motivi meritano uno studio separato, giustificano l'impossibilità di poter parlare di sistemi statici basati su formule universalmente valide.

I presupposti in grado di stabilire gli elementi di contiguità e di lontananza che sono alla base della distinzione degli schemi sociali includono: la qualità dei diritti e dei servizi erogati, il livello di stratificazione sociale e la natura interattiva tra Stato, mercato e famiglia.

A partire da questi tre parametri e dalle tipologie di *welfare* individuate da Andersen, recentemente, sono state proposte varie denominazioni in riferimento ai sistemi vigenti nel continente asiatico: si è parlato di "*Welfare State* confuciano", "Regimi di *Welfare* sul modello giapponese", definizione data dallo studioso Goodman nel saggio "*the East Asian Welfare Model*" (1996) "Modello di *Welfare* dell'Asia Orientale", definizione data invece da

¹⁵ Alan Walker, Chack- Kie Wong, "*East Asian Welfare Regime in Transition: from Confucianism to Globalization*" The Policy press, (2005) pp. 235

Kwon (1997). Tuttavia, presi singolarmente, i Paesi collocabili all'interno di tale categoria, presentano alcune evidenti distinzioni che impediscono di parlare di un modello unico e comprensivo.¹⁶

Comparatisti e studiosi del *Welfare* asiatico hanno rintracciato aspetti molto interessanti sulle peculiarità del sistema di politica sociale nei Paesi delle regioni orientali e in svariati casi si sono serviti proprio di alcuni elementi di contiguità culturale per dare un significato concreto all'approccio. Tenzialmente, l'analisi parte da un'osservazione molto generale sugli aspetti culturali dominanti che, fuori dal continente asiatico, possono apparire significativi e si snoda attraverso le specificità economiche delle realtà regionali scelte per lo studio. Un avvicinamento in questo senso richiede, tuttavia, un preambolo introduttivo sul sorprendente *boom* economico che ha interessato il sud-est asiatico negli ultimi trent'anni e un *focus* sul ruolo del *welfare* nella crescita e nella competitività, all'interno del contesto globalizzato.

Nel corso degli ultimi trent'anni, i Paesi del sud-est asiatico hanno fatto registrare una spettacolare crescita del Pil. Gli esempi più significativi sono stati Singapore, che dagli anni Settanta agli anni Novanta ha totalizzato un tasso di crescita annuo del 8,5%, Corea del Sud e Hong Kong che, sempre nello stesso periodo, hanno fatto registrare rispettivamente un tasso pari a 9.6% e 10.5%. Taiwan, Singapore e Hong Kong sono diventate delle aree sviluppate grazie a politiche di incentivo per gli investimenti stranieri. La crescita è stata favorita dal miglioramento degli *input* produttivi, dalla mobilitazione delle risorse umane, fino ad allora sottoutilizzate, e dalla sinergia di investimenti pubblici e privati.¹⁷ Alla base del miracolo economico rientrano, inoltre, tutta una serie di fattori politico-culturali come, disponibilità di capitali, favorita da un'elevata propensione al risparmio, apertura alla tecnologia straniera, flessibilità e capacità di adattamento a contesti geopolitici mutevoli (da una politica estera inizialmente protezionistica, con restrizioni all'accesso ai mercati interni ai concorrenti stranieri, si è passati, gradualmente, ad una politica di apertura economica favorevole alle esportazioni), investimenti nella sfera dell'istruzione, sussidi e investimenti verso quei settori giudicati strategici.¹⁸

Certamente, non si è trattato di un'ascesa uniformemente trionfale o priva di contraccolpi. Al contrario, queste nazioni hanno dovuto affrontare processi di trasformazione che hanno toccato vari ambiti, da quello sociale, a quello politico, demografico ed economico, dando prova di pragmatismo e grande coraggio.

Una crescita troppo rapida e trainata, come nel caso specifico del sud-est asiatico, dalle esportazioni, può rendere le realtà emergenti particolarmente

¹⁶ Ian Holliday, "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia" in *Political Studies*: 2000 vol.48 pp 706

¹⁷ Scaglione G. "La globalizzazione: Il futuro prossimo di un piccolo pianeta" documento disponibile on line sul sito www.carloporta.it/cultura/didattica/globalizzazione/worldasia

¹⁸ Susan Strange "Chi Governa l' Economia Mondiale?" il Mulino, 1998 pp. 25-26

vulnerabili all'andamento delle economie internazionali e avere un impatto non indifferente sui mercati dei Paesi esportatori. La crisi economica e finanziaria del biennio 97-98, che ha visto coinvolte le Tigri asiatiche, può essere, perciò, considerata una crisi di crescita.¹⁹

Il successo economico avvenuto nei Paesi di recente industrializzazione²⁰ merita un'interpretazione che va ben oltre la semplice lettura oggettiva dei dati e delle statistiche, in favore di un approccio più approfondito che possa tenere conto delle dinamiche culturali radicate nella società.

I modelli di *Welfare* risultano profondamente influenzati dalla matrice culturale che condividono. In particolare, gli schemi sociali conservano intatti alcuni principi affermati dalla dottrina confuciana nella misura in cui assegnano alla famiglia, al rispetto delle gerarchie e dell'ordine precostituito, un'importanza indiscutibile. Alla famiglia, che in passato ma ancora oggi rappresenta la cellula di base dello Stato, è chiesto di assumersi la responsabilità legate alla previdenza dei propri membri e farsi carico dei compiti di assistenza e di supporto economico, in conformità con i principi di condivisione e corresponsabilità espressi dal Maestro.

Il Confucianesimo concepisce lo Stato stesso come una grande famiglia in cui al vertice c'è una figura forte mentre in basso tutti osservano diritti e doveri legati al proprio *status* secondo un codice prestabilito che regola i rapporti sociali.²¹

L'armonia sociale rappresenta un altro aspetto della dottrina confuciana che in qualche modo risulta direttamente legato al processo di rimonta economica delle tigri asiatiche. Basata sull'assunto che ciascun individuo deve svolgere unicamente il proprio ruolo all'interno della società, il concetto di armonia sociale è stato, spesso, sovrapposto al principio di stabilità politica. Tale situazione si verifica solo sotto regimi forti e autoritari, che promettono risultati economici sorprendenti in cambio di politiche sociali restrittive. Singapore, viene spesso citato come esempio di sviluppo economico e sociale molto elevato, ma accostato ad una forma di governo paternalistica.²²

Uno studio comparatista sul *welfare* nei Paesi del sud-est asiatico non può prescindere da un'analisi valutativa dell'influenza del confucianesimo sulle politiche sociali. Tuttavia, i valori espressi dalla dottrina del Maestro da soli non possono spiegare la crescita economica avvenuta: Alan Walker e Chack-Kie Wong sostengono che l'influenza culturale confuciana e la sua responsabilità nella formulazione delle politiche sociali e del regime di *welfare* sia stata spesso strumentalizzata e sovrastimata. I due ritengono, piuttosto, che siano state le riforme economiche ad aver influenzato le scelte sociali nazionali per via del peso e della priorità che esse detenevano sin dai primi momenti dalla loro attuazione. La crescita economica, in altri termini, è

¹⁹ Scaglione G. op. cit

²⁰ Nella denominazione internazionale vengono indicati con l'acronimo di N.I.C. –Newly Industrialized Countries

²¹ Scaglione. G. op. cit.

²² Ivi.

stato il volano delle politiche previdenziali ovvero l'*input* necessario alla ridefinizione del *welfare* nella versione moderna. Gli autori sostengono che i governi asiatici, nel contesto dello "Stato del Benessere", si siano serviti, perciò, del confucianesimo solo in seconda istanza per legittimare le politiche sociali restrittive necessarie per far fronte alle sfide economiche, interne ed esterne, che la globalizzazione imponeva.

Alla luce dei risultati delle indagini comparate, pare evidente che i governi dei Paesi del sud-est asiatico ritengano che la forma di *welfare* ideale per la propria realtà economica fosse "l'auto previdenza", condizione che si realizza nel momento in cui lo Stato si impegna a mantenere su livelli bassi e sostenibili spesa pubblica e costi del lavoro, non senza prima aver promosso le condizioni sociali favorevoli e i valori necessari per la creazione del benessere e della crescita economica. Queste condizioni includono: investimenti in infrastrutture, nell'istruzione, alloggi e sussidi sociali minimi per le classi sociali più vulnerabili.²³

Oltre a condividere la medesima eredità culturale, tali Paesi, sono accomunati da una stessa logica di sviluppo, detto "sviluppista" poiché antepongono la crescita economica al *welfare* e alle iniziative sociali e perché tendono a promuovere le risorse private e a utilizzare quelle finanziarie per gli investimenti in infrastrutture e per il raggiungimento di obiettivi puramente economici.²⁴

I governi intervengono per organizzare i fattori produttivi favorevoli allo sviluppo e concepiscono la politica sociale semplicemente come funzionale al raggiungimento di tale scopo.

In uno "Stato sviluppista" si tende a incoraggiare l'iniziativa privata mentre si dedica scarsa attenzione a interventi a sostegno delle fasce più deboli le quali, raramente, possono beneficiare di sussidi e trasferimenti sul modello svedese.

Nonostante la tendenza a considerare come omogenei i meccanismi di funzionamento delle istituzioni di *welfare* nei paesi asiatici, per la loro vicinanza geografica e culturale, sarebbe tuttavia un errore adottare un approccio generico per spiegare le contingenze che hanno determinato la loro evoluzione. Ognuno di essi ha alle spalle un passato storico unico scandito dall'alternanza di famiglie importanti al potere, samurai, imperatori e sovrani illuminati, un trascorso economico segnato da riforme e rivoluzioni e un'evoluzione sociale influenzata da tutti questi fattori messi insieme. Per tali motivi, nell'individuare la categoria più adatta a sintetizzare le caratteristiche dei sistemi di *welfare*, sarebbe più opportuno rinunciare alla ricerca di modelli fissi anche tra realtà territorialmente vicine.

Tra le ragioni alla base dell'"evoluzione" del *welfare*, Aspalter individua alcuni fattori connessi alla legittimazione politica e alla competizione tra i

²³ Alan Walker e Chack-Kie Wong, op cit., pp. 235

²⁴ Goodman e White, "the East Asian Welfare Model- Welfare Orientalism and the State" 1998

partiti.²⁵ L'ansia per il sostegno popolare in Giappone e Corea del Sud e il crescente bipolarismo sull'isola di Taiwan a partire dagli anni Ottanta, favorirono la nascita e l'implementazione di nuove proposte sociali, anche in quei territori dapprima esclusi.

Dalle analisi che sono state condotte, appare evidente come la tendenza generale, ravvisabile in quasi tutti i governi del sud-est asiatico, sia quella di privilegiare le politiche per lo sviluppo economico anteponevole a quelle sociali e concepire il primo dei due punti come l'essenza stessa della politica statale, generatrice di progresso e prosperità.²⁶

Ian Holliday racchiuse nel concetto di “*Welfare State Produttivistico*” – (WSP) l'atteggiamento delle economie asiatiche in rapporto alle politiche sociali. In quest'ottica, gli obiettivi economici hanno sempre la priorità sulle altre sfere pubbliche; le politiche sociali sono in una posizione subordinata e vengono supportate solo nel momento e nelle situazioni in cui possono servire concretamente a generare crescita, stabilità interna, pace sociale e sviluppo di capitale umano. Nello Stato “produttivistico” i diritti sociali sono garantiti in misura minima e la loro estensione dipende dal loro grado di “produttività”.²⁷

Ian Gough, in linea con il pensiero di Holliday, ha colto un altro aspetto peculiare della condotta politica delle Tigri Asiatiche, ovvero la fermezza dei governi nel garantire sostegno finanziario verso quei settori, che pur rientrando nel dominio sociale (istruzione, sanità, educazione) possono comunque produrre situazioni favorevoli per l'economia nazionale.²⁸ Per tale ragione, se da un lato, egli enfatizza sul ruolo delle politiche sociali nel contribuire allo sforzo di crescita comune, dall'altro, le concepisce come parte integrante di una strategia politica finalizzata alla legittimazione del governo.²⁹

Deyo sostiene che con qualche eccezione, la politica sociale dell'Asia Orientale sia guidata prima di tutto dagli imperativi politici e dal raggiungimento di traguardi economici a lungo termine;³⁰ Ramesh, a sua volta, ha osservato come la situazione relativa alla sicurezza sociale di Corea del Sud, Taiwan, Hong Kong, Singapore e Giappone, debba necessariamente essere contestualizzata poiché essa è modellata da scopi statali che sono propri di ciascuna realtà.³¹

²⁵ Aspalter C. “*The East Asian Welfare Model*” ; International Journal of Social Welfare 2006: 15: 290–301

²⁶ Yih-Junn Lee e Yeun- Wen Ku “*East Asian Welfare Regime: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State*”, Social Policy & Administration, Vol. 41 N. 2 April 2007

²⁷ Holliday I., “*Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia*” in Political Studies: 2000 vol.48 pp 706

²⁸ Yi-Junn Lee e Yeun – Wen Ku, op. cit.

²⁹ Aspalter C. 2006 op. cit. p.295

³⁰ Deyo FC (1992). “*The political economy of social policy formation: East Asia's newly industrialized countries* ” . In: Appelbaum RP, Henderson J, eds. “*States and development in the Asia Pacific region*” London, Sage.

³¹ Ramesh, M. (1995) ‘*Social security in South Korea and Singapore: explaining the differences*’, Social Policy and Administration 29, 228–40.

Holliday nella sua concezione di WSP chiama in causa tutti quei Paesi che affrontano le politiche sociali per fini esclusivamente strumentali, legati in qualche modo, alla crescita economica e alla legittimazione politica. Le iniziative sulla previdenza assumono un'importanza occasionale e sono funzionali al raggiungimento della crescita economica, che deve rappresentare l'orientamento fondamentale, non solo dei *policy makers* nell'ambito economico, ma anche dei funzionari e della gente comune nella sfera culturale. La stratificazione sociale che ne deriva è concepita come una condizione necessaria al rafforzamento degli elementi produttivi della società.³²

I servizi previdenziali garantiti dai sistemi di *Welfare*, nonostante gli sforzi di allineamento agli *standard* internazionali da parte dei governi presi in esame in questa sede, presentano ancora oggi evidenti imperfezioni. Il diritto ai sussidi, supporti economici e pensioni è condizionato dallo *status* sociale degli individui, dalla tipologia occupazionale e addirittura dall'area geografica di residenza. Il divario qualitativo e quantitativo che contraddistingue i trattamenti previdenziali riflettono, nell'ottica euro centrica di sviluppo, il grado di arretratezza sociale dei sistemi delle tigri asiatiche.

Tutti i principali paesi asiatici dispongono di schemi previdenziali ancora molto ridotti e limitati, tuttavia operativi. La copertura è molto selettiva con profonde disparità di trattamento tra gli impiegati pubblici e i lavoratori privati.³³ La quota della spesa sociale, sul totale della spesa pubblica è ancora su livelli modesti se rapportata ai Paesi occidentali. Escludendo Taiwan, Singapore e Thailandia, infatti, la percentuale della spesa sociale, riportata nelle statistiche del 2000, si attesta ben al di sotto del 15%. I bassi livelli dei fondi investiti per la previdenza, non devono, però, oscurare l'importanza dei progressi compiuti negli ultimi vent'anni nel campo delle politiche sociali. Taiwan, Corea del Sud e Thailandia hanno compiuto notevoli passi in avanti raggiungendo livelli di copertura accettabili.

Il sopraggiungere delle crisi finanziaria del biennio '97-'98, che ha interessato, sebbene in maniera non del tutto omogenea, i Paesi asiatici, non arrestò il percorso di riforme sociali ed economiche avviate in precedenza, semmai, in qualche modo, contribuì ad aumentare la consapevolezza, tra i *leader* al potere e la gente comune in seria difficoltà, di un urgente bisogno di aggiustamenti concreti e programmi di protezione sociale in grado di ripristinare quell'equilibrio macro-economico che aveva contraddistinto l'area asiatica dopo anni di crescita del Pil a doppia cifra.

La crisi finanziaria, conseguenza dell'azione combinata di profonde trasformazioni intervenute, non ha prodotto un tracollo economico tale da temere effetti domino incontrollati o tensioni sociali rischiose. Il timore, però, che il protrarsi della stretta economica avrebbe potuto generare conseguenze ben più serie nel tempo, diede ai capi governativi l'*input* necessario affinché

³² Ian Holliday "East Asian Policy in the Wake of the Financial Crisis : Farewell to Productivism?"

" Vol. 33, N.1, pp. 145-162

³³ Carlo Borzaga, Luca Fazza,, 2005 op. cit. pp. 133

si passasse dall'azione teorica a quella più prettamente pratica. Le agende politiche dei NIC – *Newly Industrialised Countries* -, si aprirono a nuovi programmi sociali scelti in base ai casi specifici e l'azione politica si orientò verso la ricerca del consenso.

Borzaga e Fazzi sostengono che sono soprattutto i momenti di crisi, economica o sociale, a dare particolare vigore alla mobilitazione politica e a rafforzare la coesione con i governati.³⁴ Questa tendenza non ha interessato soltanto l'*establishment* delle tigri asiatiche, al contrario, ancora oggi, di fronte alla preoccupante crisi economica internazionale, la si ritrova affermata all'interno delle democrazie occidentali dove il tema sociale, è il nodo cruciale per la mobilitazione dell'elettorato.

In presenza di uno scenario in grande trasformazione, ma caratterizzato da modesti programmi di protezione sociale, la famiglia ha continuato a rappresentare, per i paesi del sud-est asiatico, la promessa di un supporto previdenziale per il futuro: due terzi degli anziani vivono oggi all'interno di famiglie multi generazionali.³⁵

Anche nei Paesi occidentali la famiglia ha costituito ancor prima dell'industrializzazione e dell'urbanizzazione la forma più importante di assicurazione sociale. L'assistenza ai genitori anziani, o ai familiari in difficoltà è sempre stata una delle principali responsabilità che le giovani generazioni avrebbero dovuto assumersi in assenza di politiche sociali o in condizioni di ristrettezza economica. I nuclei familiari, con una prole numerosa su cui fare assegnamento in futuro, erano infatti piuttosto comuni.³⁶

La famiglia allargata nel sud-est asiatico e nell'Asia Orientale, rappresenta ancora oggi, soprattutto nei piccoli centri urbani e nelle campagne, dove le risorse economiche sono limitate, la tipologia più tradizionale di supporto economico. Tale consuetudine trae le sue origini dalla dottrina confuciana e si traduce, nella pratica, in osservanza del concetto di pietà filiale, e di rispetto per gli anziani.

L'assistenza familiare non è soltanto un principio espresso dal confucianesimo, ma anche un dovere morale riconosciuto dalla legge. La Costituzione cinese punisce con ammende pesanti e in alcuni casi con la detenzione l'"abbandono" degli anziani. Un'indagine condotta nella provincia dello Hubei, nella Cina centrale, rivela che 141 su 352 anziani siano stati "abbandonati" dalle proprie famiglie. I dati della Corte Suprema dello Shandong, provincia orientale della Repubblica Popolare Cinese, rivelano un 10% in più di processi legati alla violazione della suddetta legge.³⁷

La legge sulla protezione familiare, specie nelle aree rurali, rappresenta un espediente, vantaggioso e comodo per la garanzia di sicurezza sociale agli anziani giunti all'età della pensione. Tuttavia, sebbene l'assistenza familiare

³⁴ Borzaga C. Fazzi L. 2005, op. cit

³⁵ Ivi,

³⁶ Ling Li "Family Insurance or Social Insurance. Policy Options for China's Social Economic Reforms". International Journal of Economic Development Vol. 1 1999 pp. 432

³⁷ Ivi.

non comporti un dispendio economico paragonabile a quello necessario al funzionamento del meccanismo pensionistico, i governi sembrano oggi più disposti a comprendere l'importanza di un meccanismo istituzionale esteso e condiviso e stanno pian piano impegnandosi ad arginare fenomeni di squilibri socio-economici sui rispettivi territori attraverso l'implementazione di programmi pensati scrupolosamente.

Prima ancora di fare delle stime precise sul livello di perfezionamento raggiunto, proponiamo, di seguito, una breve sintesi relativa agli aspetti salienti dei sistemi previdenziali che hanno guidato l'analisi del presente capitolo facendo una presentazione che possa permettere di cogliere, caso per caso, il significato politico, la storia e gli sviluppi di ciascuno di essi.

Welfare in Giappone:

Un sistema di *Welfare* fu introdotto in Giappone nel periodo compreso tra lo scoppio del secondo conflitto sino-giapponese (1937) e la fine della seconda guerra mondiale. Inizialmente pensato per estendere la sicurezza sociale e per supportare lo sforzo bellico, l'istituzionalizzazione della sfera previdenziale avvenne attraverso la promulgazione di leggi specifiche per l'affermazione dello stato del benessere e la tutela dei pensionati.³⁸ I traumi e le devastazioni subiti, dopo anni trascorsi sul fronte, posero i rappresentanti del governo del Sollevante, di fronte alla consapevolezza di dover agire con urgenza attraverso politiche di sviluppo per assicurare la ripresa economica del Paese.

Dopo la pesante sconfitta nella seconda guerra mondiale, l'atteggiamento comunitario nazionalista, costruito negli anni precedenti, fece da collante alla ricostruzione del Paese e trovò un'applicazione pratica in tutte le sfere. Il corrispettivo di tale principio nell'ambito economico fu la promozione del modello *export-oriented*, poi riproposto anche nelle tigri asiatiche, basato principalmente sull'esportazione di beni prodotti nel mercato interno.³⁹

Nel giro di pochi anni il Giappone poté trarre vantaggio dalle politiche di riforma e dall'impostazione economica basata sulle esportazioni e, addirittura, riuscì ad elevarsi a modello di successo sugli altri Paesi asiatici.

Molte sono le ragioni alla base del suo successo: alta propensione al risparmio, forza lavoro di elevato profilo, innovazione, presenza di un codice di lealtà tra dipendenti e lavoratori, flessibilità, notevole disponibilità di riserve valutarie.

Dal punto di vista sociale il Giappone non ha, tuttavia, messo in atto cambiamenti di pari entità. Il sistema di *welfare* odierno presenta, alcune perplessità. Esso riflette il modesto interesse del governo nei confronti della spesa pubblica (se confrontato ai modelli europei e scandinavi) che scaturisce da quella tendenza che nella letteratura specialistica assume la denominazione di “*welfare state* produttivistico” e che costituisce i

³⁸ “legge sull'assicurazione pensionistica dei lavoratori pensionati” (1941) e “legge sull'assicurazione delle pensioni previste nel sistema di *welfare*” (1944)

³⁹ Eva F., “*Cina e Giappone, due Modelli per il Futuro dell' Asia*”, 2000 UTET Libreria S.r.l. pp.199

fondamenti della politica sociale. Inoltre, sin dall'inizio è possibile constatare come lo Stato abbia anteposto lo sviluppo nazionale o ancora più precisamente, la ricostruzione economica alle politiche sociali: istruzione e investimenti settoriali hanno avuto un'importanza secondaria, mentre le politiche di *social welfare* un'importanza, addirittura, terziaria.⁴⁰

Anche in Giappone, infine, le misure previdenziali tendono a privilegiare le categorie più "produttive", di conseguenza, una copertura assicurativa è garantita ai dipendenti delle grandi imprese, impiegati statali, funzionari ecc.

Welfare a Singapore:

Il settore del *Welfare* e le evoluzioni che se ne sono avute, è strettamente legato alla continuità politica che contraddistingue l'isola sin dai primi anni Sessanta, cioè dall'insediamento al potere del PAP (Partito dell'Azione Popolare). La legittimazione della *leadership* è passata attraverso la formulazione di politiche di sviluppo e il raggiungimento di primati economici, che, nell'arco di due decenni, hanno trasformato la città – stato da piccola realtà portuale a grande centro della finanza mondiale.⁴¹

La politica sociale di Singapore si snoda essenzialmente lungo due direzioni: il CPF (*Central Provident Found*) e il *Public Housing Program* – programma delle case statali –.

Il fondo per la previdenza, CPC, affonda le sue radici nell'epoca di dominazione britannica. L'amministrazione al potere, introdusse, nel 1953, un fondo previdenziale per lavoratori e aziende auto-finanziato. Esso si basava sulla logica che i contribuenti potevano attingere dal fondo senza eccedere la soglia massima prevista, che era pari alla quantità di denaro da loro stessi versata. Si trattava, dunque, di un fondo previdenziale obbligatorio basato sui depositi individuali e che consentiva l'accesso ai benefici ai soli contribuenti, cioè esclusivamente a coloro i quali avevano aderito allo schema, finanziandolo.

Il sistema del CPF, in quanto "perno della previdenza nazionale", aveva i seguenti propositi: favorire l'integrazione sociale all'interno di una società multietnica e con un'elevata componente migratoria; garantire una rete di sicurezza sociale per l'edificazione di una società armoniosa; incrementare la lealtà popolare nei confronti della classe dirigente; assicurare una corretta politica di investimenti nella sfera sociale; aumentare la quota relativa ai risparmi nazionali; mantenere alta l'attrazione che l'isola esercita sugli investitori stranieri. Soltanto abbracciando tali principi, sarebbe stato possibile realizzare, congiuntamente, sviluppo economico e sviluppo sociale.⁴²

Nonostante la dichiarata direzione verso cui le politiche sociali erano indirizzate, la *leadership* al potere non ha mai nascosto il suo interesse nel

⁴⁰ Ibidem;

⁴¹ Nicola Mocci " *Singapore: successi economici e autoritarismo* ". Scaricabile da venus.unive.it/matdid.

⁴² Aspalter C. 2006 op. cit. p.296

portare avanti una politica estera orientata al progresso economico. Secondo Holliday, Singapore è tra le Tigri Asiatiche, il Paese che maggiormente incarna la dottrina produttivistica.⁴³ In risposta alla crisi asiatica del '97, il governo avrebbe rispettato esattamente questa condotta strategica.⁴⁴

I lavoratori stranieri che raggiungono e vi si insediano nella città-stato non trovano condizioni sociali favorevoli. Con livelli di istruzione minimi e scarsi requisiti tecnici, vengono generalmente impiegati per le mansioni più umili e risultano fortemente discriminati dal punto di vista salariale e previdenziale: non è prevista per costoro la possibilità di godere del sistema di *welfare* al pari dei residenti.

Welfare a Taiwan:

Un sistema di *welfare* venne introdotto a Taiwan a partire dagli anni Cinquanta, ovvero dopo l'arrivo sull'isola del generale Chang Kai Shek. Il regime del *Kuomintang* (partito nazionalista) impose una legislazione nettamente favorevole nei confronti di certi gruppi sociali considerati privilegiati poiché dal loro supporto dipendeva anche la stabilità governativa. Tale impostazione conobbe una significativa distensione nel corso degli anni Ottanta, quando cioè sull'isola cominciarono ad insinuarsi tendenze bipolari. Infatti, la sicurezza sociale, divenne ben presto questione fortemente strumentalizzata dalle personalità politiche contendenti in cerca di elettori.

La stesura di piani contro la povertà o di supporto alla sicurezza sociale assunsero una valenza diversa a seconda dei momenti storico-politici e si moltiplicarono in concomitanza delle campagne elettorali.

Alcune ricerche sul modello previdenziale taiwanese, hanno rivelato una vicinanza evidente ai modelli conservatori, per tre ragioni fondamentali:

- _ privilegia palesemente gli impiegati statali, funzionari, membri dell'esercito,
- _ adotta diversi sistemi di assicurazione sociale a seconda dei diversi settori occupazionali;
- _ enfatizza sul principio delle eguali opportunità piuttosto che su quello della distribuzione di benefici e sussidi in base al reddito.

Welfare in Corea del Sud:

L'introduzione di un regime di *Welfare* in Corea del Sud avviene approssimativamente nei primi anni Sessanta (inizio della Terza Repubblica, 1961 -1972). La necessità di un sistema per la sicurezza sociale, divenne evidente con l'aggravarsi delle condizioni economiche e l'affermazione delle tensioni interne. Il *leader* Park Chung Hee comprese che la legittimazione del potere sarebbe dovuta passare prima di tutto dall'implementazione

⁴³ Holliday I. 2000, op. cit.

⁴⁴ Nel gennaio del 1999, il governo operò l'abbassamento dei contributi alle aziende sui salari, che furono portati al 10%, per favorire la ripresa delle aziende attraverso una riduzione dei costi del lavoro.

dell'agenda politica, nella quale avrebbero trovato ampio spazio riforme sociali e provvedimenti a sostegno delle fasce più deboli.⁴⁵

Nel 1998 venne introdotto uno schema di assicurazione pensionistica a livello nazionale con l'obiettivo di operare una mobilitazione del capitale durante la fase di espansione economica. Prima ancora, nel 1977, si ricorda l'introduzione dell'Assicurazione Nazionale Sanitaria e il Programma per l'Assicurazione sull'Impiego nel 1995. La maggior parte della forza lavoro oggi ne è coperta.

La politica odierna del *social welfare* si basa su una duplice strategia: da un lato esso riveste il ruolo di garante degli interessi sociali degli attori e dei fattori economici più "produttivi" del Paese – secondo la logica del *productivism welfare state* – e privilegia la partecipazione e l'ingresso di questi ultimi nella macchina produttiva nazionale, mentre dall'altro lato dimostra il suo interesse esclusivo nel cercare di arginare la questione urgente e crescente relativa all'esclusione sociale delle fasce più deboli della popolazione.⁴⁶

Anche in Corea del Sud, come in Giappone, i costi per la spesa pubblica si sono mantenuti su livelli bassi ma hanno conosciuto un sostanziale incremento in concomitanza con la crisi finanziaria del '97. Le ripercussioni che ne derivarono, sottoforma di disoccupazione allarmante, povertà, fenomeni di bancarotta, non lasciarono altra scelta ai dirigenti designati se non quella di estendere la copertura previdenziale ad un numero maggiore di beneficiari.

Welfare a Hong Kong:

A partire dagli anni Settanta il governo di Hong Kong lanciò una campagna massiccia di politiche sociali finalizzate a migliorare le condizioni di vita dei cittadini e perfezionare il sistema di *Welfare*. Tali iniziative costituivano una prova inequivocabile del profondo interessamento di chi era ai vertici alle politiche sociali di base. Il governatore Mac Lehoese introdusse l'istruzione primaria gratuita e stanziò fondi pubblici per le scuole medie inferiori e superiori.

Per una maggiore equità sociale ad Hong Kong vennero istituite delle ONG a sostegno del *Welfare* e dei servizi di base. Il supporto del governo nei confronti di queste organizzazioni era condizionato dalle loro *performances* e dai risultati che riuscivano a conseguire.

Negli anni Novanta la quasi totalità di tali agenzie volontarie a servizio della previdenza si trasformarono in istituzioni totalmente dipendenti dai finanziamenti governativi.⁴⁷

Una simile condotta politica suggerisce come, quasi certamente, il governo di Hong Kong, ancora sotto la dominazione britannica, fosse più predisposto a concepire sviluppo sociale e sviluppo economico come due aspetti della

⁴⁵ Aspalter C. 2006 op.cit. p. 293

⁴⁶ Ivi;

⁴⁷ Ibidem;

politica governativa fortemente intrecciati e, quindi, da collocare sullo stesso piano: in virtù di ciò, la realizzazione di uno non poteva avvenire senza la piena realizzazione dell'altro.

1.3 Riflessioni sull'evoluzione del sistema di social welfare in Cina

Il percorso scelto dalla Cina per guidare lo sviluppo del suo modello sociale riflette i compromessi politici ed economici che la trasformazione e la transizione hanno generato, pertanto, nell'analizzare i principi che lo hanno guidato e sui quali ancora oggi continua a basarsi, sarebbe opportuno abbandonare l'ipotesi di uno studio statico e adottare, invece, un approccio multi direzionale.

Le decisioni, in materia di *welfare* di volta in volta adottate, in realtà hanno attinto da molteplici specificità economiche e culturali e sono perciò il risultato di un'esperienza internazionale acquisita gradualmente.

La Cina non è stata l'unica nazione posta dinanzi all'urgenza di riformulare il proprio schema previdenziale né l'ultima a doverlo adeguare ai fenomeni o alle trasformazioni in atto; Giappone, Regno Unito e America, nell'impostare i loro sistemi pensionistici moderni, sono passati attraverso periodi di sperimentazione e frammentazione iniziale; allo stesso modo economie emergenti e paesi in via di sviluppo hanno conosciuto momenti di grande confusione e incertezza temporanea.

Gli anni Ottanta e soprattutto gli anni Novanta, rappresentano per la Cina la fase in cui le strategie sperimentali cominciarono a tradursi in risultati concreti e i tentativi di riforma a manifestare i primi segni di successo. Le riflessioni in merito al significato che si tende ad attribuire alle trasformazioni avvenute si soffermano ampiamente sulla saggezza delle scelte delle politiche liberiste intraprese dal governo di Deng Xiaoping, al quale, va riconosciuto, senz'altro, il merito di aver imboccato una strada "azzardata" frutto di strategie ponderate, volta ad obiettivi precisi e a tratti ideologicamente e politicamente in contrasto con le dottrine conservatrici dei nostalgici.

Dinanzi ad un'impostazione economica profondamente mutata, un settore industriale in fase di ristrutturazione e una classe lavoratrice costantemente minacciata dalla perdita del posto di lavoro, il settore del *welfare*, che pure nei primi anni delle riforme economiche conobbe cambiamenti radicali, dovette sottoporsi a continue revisioni e allinearsi ai cambiamenti economici e demografici in atto, non solo all'interno del Paese, ma anche nel resto del mondo.

La predisposizione al cambiamento, ma soprattutto il pragmatismo, si rivelarono gli approcci più giusti per portare a termine un processo di modernizzazione completo. In particolare, fu l'acuirsi di alcuni cambiamenti macro-economici a orientare il governo verso la formulazione di nuove tipologie di modelli sociali. Tra questi, la rapida crescita economica, che ha

ridotto la povertà ma ampliato le disuguaglianze socio-economiche, lo smantellamento delle aziende statali, che ha comportato licenziamenti e di conseguenza disoccupazione, gli spostamenti migratori dalle campagne verso le città – cui non ha fatto seguito una riforma in grado di appianare le diversità sociali – e infine, l'invecchiamento della popolazione – fenomeno, quest'ultimo, al centro delle politiche del *welfare* a livello internazionale – che ha generato, non soltanto un incremento nel numero dei pensionati, ma ha anche un appesantimento dei costi pensionistici.

Sotto alcuni aspetti, il susseguirsi delle riforme non ha prodotto miglioramenti, al contrario ha contribuito ad accentuare le disparità già esistenti all'interno di alcune aree geografiche o gruppi sociali, a livello di reddito, consumi, risorse disponibili, istruzione, salute, protezione sociale ecc. Tali disparità, sono il riflesso di una società ancora lontanamente proiettata al superamento dei rigidi schemi che determinano lo *status* di un individuo sin dalla nascita. Le disuguaglianze sociali derivano dalla locazione (campagna o città), dalla provincia (interna o costiera), o dallo stato di residenza (emigrante, residente temporaneo, residente permanente) e implicano una copertura disomogenea in termini di servizi di sicurezza sociale.⁴⁸ Ciò che appare ancor più paradossale è il fatto che il livello delle sperequazioni, in Cina, cresce proporzionalmente alla crescita della spesa per i programmi di *welfare*. Nel 2010, una relazione ufficiale riferiva che il divario tra ricchi e poveri ha raggiunto il livello più alto negli ultimi trent'anni.⁴⁹

Nonostante gli sforzi di modernizzazione e adeguamento del Paese agli *standard* europei sul *welfare*, e malgrado la retorica dell'egualitarismo come presupposto dell'armonia sociale, pare che l'atteggiamento dominante risulti fortemente orientato allo sviluppo urbano.

Più che triplicata negli ultimi anni, la spesa per il *welfare*, continua a proseguire in direzione delle aree urbane facendo ben poco, non solo per i residenti delle aree rurali, ma anche per i lavoratori e gli emigranti che si stabiliscono in un'area diversa da quella di origine.

La differenze e le disparità in termini di *welfare* o di accesso alle risorse in generale tra i residenti delle aree urbane e i residenti delle aree rurali non smettono di contraddistinguere l'economia sociale del Paese. In Cina è ancora oggi in vigore un sistema di registrazione di residenza – *hu kou* – fortemente discriminatorio, che stabilisce l'accesso a lavoro e ad altri vantaggi e servizi sociali in base al luogo di residenza ufficiale.⁵⁰ Questa tipologia di registrazione continua ancora oggi a definire le possibilità materiali di ciascun individuo malgrado i principi di egualitarismo a cui si ispirano le riforme e le agende politiche più recenti. Disporre del permesso di residenza significa

⁴⁸ “China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society” (2002), the World Bank Development Research Center of the State Council, the People's Republic of China; “Equality of Opportunity and Basic Security for All” pp. 293-390

⁴⁹ Frazier M. “Perchè le pensioni non elimineranno le sperequazioni in Cina?” Mondo Cina, Vol. No. 142 pp. 57-64.

⁵⁰ Cai F., Giles J. e Park A. “How has Economic Restructuring affected China's Urban Workers”, pubblicato su China Quarterly Vol. 185 pp.66, 2006

poter beneficiare di specifici privilegi di sicurezza sociale ed economica come assicurazione sanitaria, istruzione, pensioni, ecc.

Oltre che iniquo, lo stato sociale, si rivela inadeguato a garantire una tutela per i cittadini nei confronti dei rischi sociali. Sebbene la spesa per le pensioni, ad esempio, sia stata nel 2008 pari a 739 miliardi di yuan, per un aumento di poco superiore ai 53 milioni di residenti nelle aree urbane, la percentuale dei beneficiari di età superiore a 60 anni è ancora ben al di sotto del 25% sul totale degli anziani aventi diritto.⁵¹

Il Ventunesimo secolo ha visto il governo ugualmente impegnato sul fronte delle riforme dimostrando di aver preso atto dell'importante trasformazione demografica in corso. Come altri paesi in via di sviluppo, la Cina deve affrontare delle sfide che riguardano la sfera sociale e del benessere. Inoltre, mentre fa esperienza dell'industrializzazione e della modernizzazione, essa si trova a dover fare i conti con l'indebolimento di alcuni sistemi tradizionali, come le reti sociali estese e la riduzione delle famiglie multi generazionali. Questi sforzi, prima tollerabili in una società giovane, lo sono sempre meno in un paese che invecchia ancor prima di crescere economicamente.

⁵¹ Fraizer M. op. cit.

CAPITOLO 2

LE SFIDE DEL SISTEMA PENSIONISTICO CINESE E LA SUA EVOLUZIONE NEL PERIODO DELLA “DEMAOIZZAZIONE”

2.1 Riflessioni sulle origini e sulle sfide del sistema pensionistico cinese attraverso il confronto tra politiche sociali

Dal 1951 ad oggi si è potuto assistere in Cina a un proliferare di schemi e riforme per la tutela degli anziani. Il primo sistema pensionistico venne introdotto agli inizi degli anni Cinquanta e si applicava alle aziende di proprietà statale con un numero superiore a cento dipendenti. Sebbene modesto e manchevole in alcuni punti, il sistema riusciva a coprire un settore industriale ancora poco affermato e con un numero di pensionati, in fin dei conti, gestibile. Esso era finanziato esclusivamente dalle imprese statali e si basava sulla formula *pay-as-you-go* – pagamento delle tasse mediante trattenuta sulle retribuzioni – ; il tasso di contribuzione, a carico del datore di lavoro, era pari al 3% del salario e, seppur basso, era sufficiente a finanziare un sistema di dimensioni ridotte. Dei contributi versati, il 70% veniva impiegato per il pagamento delle pensioni locali mentre il restante 30% veniva trasferito al Fondo Nazionale Generale gestito dalla Confederazione dei Sindacati - *All China Federation of Trade Union (ACFTA)* istituita nel 1954 – che si occupava anche dell’amministrazione dei pagamenti a livello locale.⁵² Il tasso di sostituzione – definito come il rapporto tra l’importo della prima pensione dopo la cessazione dell’attività lavorativa e l’importo dell’ultima retribuzione pagata al lavoratore⁵³ – era piuttosto alto e si aggirava tra il 50% e il 70% mentre l’età pensionabile, rimasta tutt’ora invariata, veniva fissata a 60 anni per gli uomini e 55 per le donne.

Sin dalle sue formulazioni originali, il sistema pensionistico cinese prevedeva retribuzioni generose e selettive giacché era pensato per offrire protezione sociale esclusivamente ai lavoratori in possesso di requisiti specifici ovvero l’essere residente nelle aree urbane e impiegato nel settore statale; per i residenti delle aree rurali, al contrario, non era prevista alcuna tipologia previdenziale eccetto sistemi di sicurezza informali, cioè non riconosciuti ufficialmente e basati sul supporto familiare, relazioni sociali ecc. Tale schema già prefigurava quelle che sarebbero state le peculiarità del

⁵² Washington DC, The World Bank report N.o 17023, Settembre 1997 “*Old Age Security: Pension Reform in China - The dual Challenges of the Pension System*” p. 15-16

⁵³ La definizione di “tasso di sostituzione” è tratta dal sito della banca d’Italia https://www.bancaditalia.it/servizi_pubbl/conoscere/previdenza/

sistema previdenziale cinese e la tipologia di modello sociale scelta per una popolazione quanto mai eterogenea: un sistema frammentario e imperfetto, con una copertura limitata e un'adesione piuttosto bassa che avrebbe lasciato senza risorse una vasta componente di anziani giunti all'età della pensione.⁵⁴

Le norme e i regolamenti su cui poggiavano le pensioni di anzianità vennero attuate in un contesto storico e politico preciso che ne influenzò il corso e il significato. Da un punto di vista sociale ed economico, infatti, esse obbedivano al principio socialista della *ciotola di ferro* - posto di lavoro a vita, retribuzione bassa ma tuttavia sicura - mentre da un punto di vista politico rappresentavano l'opportunità di attuare concretamente i programmi previsti dell'agenda del Partito.

Durante gli anni della Rivoluzione Culturale (1966- 1976) lo schema pensionistico subì una brusca interruzione mentre le Unioni sindacali e il Ministero del Lavoro furono aboliti. I fondi pensione accumulati vennero impiegati per propositi differenti, le responsabilità gestionali trasferite direttamente alle SOE che divennero le principali erogatrici di servizi sociali sostituendosi alle istituzioni.

Le riforme economiche avviate da Deng Xiaoping a partire dal 1978 comportarono per il Paese una fase di ripresa generale nel segno del gradualismo e della sperimentazione. Le formule scelte si lasciavano alle spalle i vecchi imperativi dell'economia collettivizzata e preparavano il Paese ad intraprendere direzioni che andavano verso l'apertura e l'internazionalizzazione del commercio interno. Esse abbracciarono i vari ambiti socio-economici e avrebbero comportato, nel giro di pochi anni, benessere comune e miglioramento delle condizioni economiche ponendo le basi per l'edificazione di una società "dinamica" e "propositiva" nella quale vi è spazio per l'iniziativa privata.

Il Consiglio di Stato emanò norme nuove volte a regolare la questione previdenziale per i lavoratori impiegati nel settore pubblico e nelle aziende statali e introdusse alcune importanti novità sui livelli di trattamento. I provvedimenti inediti comprendevano esoneri e clausole sul pensionamento anticipato per i lavoratori impiegati in settori considerati nocivi e a rischio e speciali privilegi per i lavoratori rivoluzionari che avevano preso parte alle guerre rivoluzionarie anti-giapponesi. L'età della pensione venne riconfermata a 60 anni per gli uomini, a 55 per le donne funzionarie e 50 per le donne lavoratrici. Infine, per beneficiare dei sussidi pensionistici erano richiesti dieci anni di attività lavorativa consecutivi. Il prolungamento dell'attività lavorativa oltre la quota minima stabilita comportava il diritto a un tasso di sostituzione più elevato.⁵⁵

Norme, emendamenti, aggiunte e correzioni furono pensate per estendere la copertura pensionistica e rafforzare il sistema grazie alle adesioni.

⁵⁴ Alonso J., Caballero M.A., Hui L., Llanes M.C., Tuesta D., Hu Y., e Cao Y. "Potential Outcomes of Private Pension Developments in China" Paper presentato a Madrid l'11 Novembre 2011 N.o 11/33 p.8

⁵⁵ "Old Age Security: Pension Reform in China", op cit. p.16

2.2 Analisi sul ruolo e sulle responsabilità sociali delle SOE negli anni della transizione economica

Il *boom* economico che interessò il Paese nel periodo delle riforme e l'“ufficializzazione” della transizione ad un'economia di mercato determinò interessanti sconvolgimenti nel settore delle aziende statali: le SOE - aziende di proprietà statale - che fino a quel momento avevano fatto dipendere le proprie strategie dai piani nazionali, iniziarono a sperimentare i vantaggi e le difficoltà connesse a una gestione produttiva ed economica sempre più autonoma e slegata da qualsiasi contesto pianificato. Questo genere di libertà, se da un lato le avrebbe rese entità più indipendenti e competitive, dall'altro le avrebbe poste di fronte al quesito problematico dell'erogazione delle pensioni di anzianità dei loro dipendenti. Infatti, essendo ormai direttamente responsabili del proprio andamento finanziario, la spesa previdenziale avrebbe ben presto rappresentato un onere insostenibile oltre che un ostacolo alla competitività delle aziende stesse.

A partire dagli anni Ottanta le manovre del governo sul sistema di contribuzione delle pensioni furono sollecitate dalla necessità di pensare a un sistema pensionistico moderno finanziato non più soltanto dal datore di lavoro ma anche dai lavoratori e da fondi speciali, sicché i dipendenti versavano il 3% del loro salario e la percentuale dei contributi versati dal datore di lavoro e lavoratore raggiunse il 15% del salario lordo aziendale.⁵⁶ Il denaro veniva versato nei nuovi Fondi Collettivi – *tong chou jijin* – che erano gestiti dalle Agenzie per la Sicurezza Sociale – *shi shebao jigou* – . In questo modo, fu possibile attuare una distribuzione delle responsabilità tra imprese, lavoratori e governo e alleggerire le aziende di Stato dalle responsabilità economiche e amministrative degli anni dell'economia pianificata.⁵⁷

Gli anni Ottanta furono contrassegnati dalla crescita del settore privato, da spostamenti migratori dalle campagne verso le più promettenti città e da un generale miglioramento della qualità della vita. Questa ondata generale di cambiamenti si tradusse in un progressivo aumento del numero dei pensionati, che, unitamente ai primi risultati delle politiche per il contenimento demografico, contribuirono a mettere in seria difficoltà il sistema previdenziale cinese e soprattutto a renderlo insostenibile dal punto di vista finanziario.⁵⁸ Il Consiglio di Stato comprese l'urgenza di una riforma per un sistema pensionistico moderno che si reggesse sul supporto di più contribuenti, che ampliasse e rafforzasse la sua efficacia grazie alla sintesi di due tipologie di schemi: il risultato fu la combinazione di un fondo comune – *tongchou jijin* – e conti individuali – *ge ren zhanghu* – come annunciato nel “Documento n. 77” “Sulla Decisione del Consiglio di Stato per le Pensioni di Anzianità per i Lavoratori delle Imprese” rilasciato nel 1986. In questo modo,

⁵⁶ Ivi;

⁵⁷ Ebbers, H., Hagendijk, R. and Smorenberg, H. (2008), op. cit.

⁵⁸ Ivi;

ai lavoratori veniva chiesto di contribuire al fianco dello Stato e delle imprese e ciò modificò definitivamente il rapporto tra le SOE e i dipendenti.⁵⁹ Il nuovo provvedimento prevedeva l'istituzione dei *social poolings* a livello municipale e alleggeriva le aziende statali da vecchi incarichi per trasferirli ad un'unità più ampia. In tale maniera, le imprese all'interno di una data municipalità avrebbero affrontato gli stessi costi previdenziali mentre i lavoratori sarebbero stati più liberi di spostarsi all'interno di una stessa municipalità. Per renderlo sostenibile dal punto di vista finanziario, i tassi di contributi vennero aumentati fino a toccare, in alcune località, anche una percentuale vicina al 30%. Questa soluzione non estinse, tuttavia, alcuni limiti che erano impliciti al sistema: le municipalità che in passato avevano avuto più aziende di Stato partivano da una situazione di svantaggio rispetto alle regioni che ne avevano avute meno. Infatti, nelle prime, la spesa per le pensioni era più alta perché maggiore era il numero di pensionati o di lavoratori licenziati – *Xia Gang*⁶⁰ - ai quali dover garantire pensioni o sussidi. I tassi di contribuzione variavano così da provincia a provincia toccando il 30% a Chongqin, il 19% nel Guandong.⁶¹ (tab. 1.1)

Nonostante le modifiche e gli emendamenti che seguirono il sistema pensionistico cinese conserva, ancora oggi, alcuni limiti piuttosto seri. Il più evidente è senza dubbio la scarsa copertura, dovuta, fra i vari motivi, alla poca fiducia e all'incertezza nei confronti del sistema e delle istituzioni, nonché l'esclusione quasi totale delle realtà rurali. In effetti, il sistema pensionistico cinese è pensato essenzialmente per le città e per il settore pubblico tagliando fuori una consistente porzione di lavoratori impiegati in un settore oggi in forte crescita, qual è, quello privato.⁶²

Nella prima metà degli anni Novanta vengono creati i presupposti per un sistema pensionistico *multi pilastro* costituito da una parte obbligatoria e una volontaria.⁶³ La riforma del sistema pensionistico fu influenzata da alcuni fattori macro-economici come la sorprendente crescita economica – che ha ridotto la povertà ma aumentato le disparità sociali – , la trasformazione delle SOE – che ha comportato licenziamenti in blocco, ovvero aumento del tasso

⁵⁹ Der Lue P.J. “*Making a liberal Labor Market: The Political Economy of the Chinese State-Owned Enterprises Welfare Reform*” Paper presentato all’International Sociological Association Research Committee sulla Povertà, *Social Welfare* e politiche sociali. Università di Firenze, 6– 8 Settembre, 2007.

⁶⁰ Si tratta dei lavoratori “esodati” allontanati dalla propria unità lavorativa durante la fase della ristrutturazione delle aziende di Stato. Sebbene licenziati e senza più nessun altro tipo di carica all’interno della stessa unità, questi lavoratori mantengono ancora un rapporto lavorativo con i datori di lavoro originari.

⁶¹ “*Old Age Security: Pension Reform in China*” : op.cit. p.20

⁶² “*China Pension Paper*” op. cit. p.5

⁶³ Un sistema *multi pilastro* o a *tre pilastri* – *multi-pillars* nella terminologia anglosassone – designa un sistema basato su varie forme previdenziali, raggruppati in tre categorie allo scopo di offrire a ciascun cittadino un’adeguata copertura. I tre pilastri comprendono, rispettivamente, il sistema previdenziale pubblico - obbligatorio, finanziato attraverso il versamento delle imposte (esso deve garantire un livello di sussistenza accettabile ai lavoratori che hanno aderito allo schema pensionistico mentre erano in attività lavorativa); sistemi previdenziali supplementari su base volontaria e assicurazioni private individuali, finanziate dai singoli lavoratori su base volontaria.

di disoccupazione – , incremento degli spostamenti migratori dalle campagne verso le città e infine l'invecchiamento della popolazione.

Nel 1991, dopo svariati esperimenti, il Consiglio di Stato annunciò una politica nazionale per il finanziamento pensionistico – Documento n.33 del 1991, “Decisione sulla Riforma del Sistema Pensionistico per i Dipendenti delle Imprese” – basata su tre pilastri: pensione di base per tutti i pensionati – sistema previdenziale pubblico – finanziata congiuntamente da Stato, imprese e lavoratori – ; conto individuale che ciascun lavoratore avrebbe finanziato attraverso i contributi versati negli anni di attività lavorativa; schema di finanziamento supplementare alla quale partecipavano imprese e lavoratori in maniera volontaria.

Il processo di attuazione delle riforme fu accompagnato dall'implementazione di molteplici direttive che, in maniera implicita, contribuirono a generare un conflitto dialettico tra la necessità di istituire regole universali a livello nazionale per l'omogeneizzazione del sistema e l'intenzione di lasciare, alla singola provincia, l'autonomia decisionale necessaria per la scelta delle riforme più adatte.⁶⁴

Nei primi anni Novanta il governo era ormai intenzionato a rinnovare il sistema pensionistico dei lavoratori delle imprese statali per facilitare l'integrazione tra fondo sociale (*social pool*) e conto individuale. L'obiettivo fondamentale dei programmi era quello di consentire la transizione da un sistema a ripartizione – *pay-as-you-go* o *PAYG* – ad un sistema misto che risultasse dalla combinazione di sistema *PAYG* e un sistema a capitalizzazione – *fully funded* –.⁶⁵ La realizzazione di tale schema venne annunciata dal Documento n. 26 del 1997: “Decisione per l'Istituzione di un Sistema Unificato di Pensioni di Base per i Pensionati delle Aziende”. Il Documento prevedeva l'attuazione di un programma pensionistico unificato per tutti i dipendenti delle imprese statali e private attraverso il sistema dei “tre pilastri” come suggerito dalla Banca Mondiale nel 1997. La novità più interessante riguardava la variazione dei tassi di contribuzione che passò dal 3% all' 8% per il lavoratore e da 12% a 20% per le imprese. Le modifiche sarebbero state applicate in maniera graduale, per cui, i lavoratori che avessero iniziato a lavorare dopo il 1996, avrebbero beneficiato della copertura pensionistica in conformità con le nuove direttive; al contrario, i

⁶⁴ Oksanen H. (2010) – “*The Chinese Pension System: first results on assessing the reform option*”; European Economy (412) giugno 2010; p.7; paper scaricabile da http://www.ec.europa.eu/economy_finance/publications;

⁶⁵ Il sistema *pay as-you-go* (detto anche a ripartizione) si basa sull'utilizzo immediato dei contributi previdenziali versati dagli iscritti per la corresponsione delle rendite dei pensionati in essere. I lavoratori versano contributi ad un determinato tempo t e questi contributi vengono utilizzati per pagare i pensionati dello stesso tempo t . I lavoratori ottengono così il diritto a ricevere una pensione al tempo $t+1$. In altre parole, i lavoratori di oggi pagano le pensioni ai pensionati di oggi. Nel sistema a *capitalizzazione* invece (fully funded) le risorse versate sotto forma di contributi dagli individui in attività lavorativa, sono accumulati in un conto individuale, investite sui mercati finanziari, rivalutate secondo il rendimento e riconvertite in rendita al momento del pensionamento.

pensionati prima del 1996 avrebbero continuato a ricevere una pensione in base ai vecchi criteri.⁶⁶

Il sistema non venne applicato correttamente né funzionò nel modo in cui era stato pensato. In particolare, l'impostazione delle riforme degli anni Novanta dimostrava che il governo aveva probabilmente sottostimato gli effetti e le conseguenze economico-sociali del processo di smantellamento delle aziende di Stato. Infatti, di fronte a migliaia di lavoratori allontanati dal posto di lavoro, licenziati o addirittura pensionati, il governo si trovò costretto ad attingere dai fondi dei depositi individuali per garantirsi le risorse necessarie per la loro tutela.⁶⁷ Nel 2001, il Consiglio di Stato emanò il Documento n. 42 lanciato in via sperimentale nella provincia del Liaoning per tentare di risolvere la questione dei fondi svuotati e migliorare il meccanismo alla base dei trattamenti pensionistici e assicurativi.

Il Liaoning, agli inizi degli anni Novanta, figurava tra le province più appesantite dai costi per le pensioni. Nel suo sistema urbano si contavano 7.5 milioni di lavoratori e 2.8 milioni di pensionati regolarmente registrati e un rapporto tra contribuenti lavoratori e pensionati beneficiari poco al di sotto di 3 a 1.⁶⁸ Il progetto pilota, così come venne denominato, avrebbe dovuto, in primo luogo, cercare di estendere la copertura previdenziale tra tutti gli impiegati della regione e sgravare le aziende in fase di ristrutturazione dagli oneri previsti e in seconda istanza valutare le risorse che sarebbero state necessarie per colmare il *deficit*, finanziare i fondi e stimare i rischi a ciò connessi. Il programma prevedeva la separazione tra il *social pool* (fondo comune) e i conti individuali. I contributi, pari al 20% dei salari, venivano versati dai datori di lavoro al fondo collettivo, mentre la parte contributiva del lavoratore, pari all'8 % del salario, andava al conto individuale. Infine, per incentivare il prolungamento dell'attività lavorativa, la pensione di base venne portata al 30% del salario medio locale per i lavoratori con 15 anni di contributi consecutivi. Tra il 2004 e il 2006 il progetto del Liaoning venne esteso ad altre dieci province.⁶⁹

Per risolvere le difficoltà legate ai finanziamenti dei fondi collettivi collocati nelle singole municipalità, il governo centrale istituì nel 2000 il Fondo per la Sicurezza Nazionale NSSF – *yanglao baoxian jijing zhuanghu* -. Si trattava di un “fondo di riserva strategica” finanziato dalla privatizzazione delle proprietà statali ed era inteso come un modo alternativo per supportare il nuovo sistema. Il suo obiettivo era incentivare gli investimenti attraverso vari canali e accumulare fondi mediante molteplici attività di investimento, fornire riserve per la previdenza sociale e garantire lo sviluppo sostenibile della sicurezza sociale in Cina.⁷⁰ L'NSSF può essere considerato un passo

⁶⁶Jackson R., Nakashima K. e Howe N. “China's Long March to Retirement Reform: the graying of the Middle Kingdom Revisited”; aprile 2009; p. 20

⁶⁷ Oksanen H. (2010) op.cit. p.7

⁶⁸ Washington DC, World Bank 1997 op. cit.

⁶⁹ Oksanen H. op. cit. p. 7

⁷⁰ Ivi;

importante verso l'unificazione finanziaria del sistema pensionistico nonché una preziosa occasione per sviluppare il mercato finanziario cinese.⁷¹

L'attuale sistema pensionistico appare assai poco sostenibile dal punto di vista finanziario e inadeguato per affrontare le problematiche relative alla ristrutturazione delle SOE. Stando ai parametri di giudizio dalla Banca Mondiale nel 1997 esso fallisce nel tentare di stabilire un "campo di gioco uniforme e universale" a causa dell'elevata frammentarietà e discrezione in mano ai governi locali e, inoltre, si configura, il più delle volte, un ostacolo per la mobilità del lavoro e dei lavoratori per via delle incertezze relative alla questione della trasferibilità dei contributi.⁷²

La classe dirigente ha colto i limiti del sistema e ha, perciò, proposto un progetto che poggia sulle "quattro unificazioni": sistema unificato, *standard* unificati, gestione unificata e utilizzo unificato del fondo collettivo.

Lo schema previdenziale cinese si porta avanti gli effetti dei problemi strutturali che lo hanno caratterizzato sin da sempre trovandosi, così, davanti sfide a breve termine e sfide a lungo termine. La partita a breve termine riprende la questione più immediata delle pensioni nel settore statale: se all'epoca dell'economia pianificata (fine anni Cinquanta - fine anni Settanta) la previdenza sociale era prerogativa delle aziende di Stato, i cui profitti venivano condivisi e le cui risorse collocate in base alle strategie pianificate, con il passaggio all'economia di mercato esse si sono sgravate dei loro obblighi sociali nei confronti dei lavoratori e non sono più le sole a occuparsi totalmente delle questioni previdenziali o a sostenere l'onere pensionistico, giacché ciascuna di essa oggi è direttamente responsabile delle sue scelte allocative, dei suoi profitti e delle sue perdite.

Il passaggio di consegne ha ridimensionato il ruolo di "erogatrici di *welfare* su piccola scala" che le aziende di Stato avevano svolto fino a quel momento e sollevato la questione relativa alla ricerca di alternative in grado di sostenere il carico delle responsabilità per l'erogazione dei servizi previdenziali e la distribuzione degli oneri tra più parti.

A lungo termine, invece, la sfida da affrontare è quella legata al fenomeno dell'invecchiamento della popolazione. Indubbiamente, tale processo è stato accelerato dalla politica del figlio unico, lanciata verso la fine degli anni Settanta, con lo scopo di contenere le nascite. Oggi, ma già a partire dalla fine degli anni Novanta, impone al governo la ricerca urgente di soluzioni che possano riportare a livelli accettabili il rapporto di mantenimento lavoratore-pensionato. Secondo le stime della Banca Mondiale tale rapporto registrerà un crollo preoccupante passando da 10 a 1 registrato nel 1995 a 3 a 1 nel 2050. Il numero dei pensionati *over 65* salirà dai 75 milioni del 1995 a 300 milioni nel 2050.⁷³

⁷¹ James E. 2001 "How Can China Solve its Old Age Security Problem? The Interaction Between Pension, SOE and Financial Market Reform", paper presentato alla Conferenza sulle riforme del settore finanziario in Cina, Harvard University, Settembre, 2001

⁷² Washington DC, The World Bank, 1997 op. cit. p. 3-4

⁷³ Ibidem;

Tab. 1.1 Schema delle pensioni in alcune province e municipalità nel 1994: (i valori sono espressi in percentuale).

Località	contribuenti	Tasso di contribuzione del datore di lavoro	Tasso di contribuzione del lavoratore	Tasso di contribuzione combinato	Tasso di sostituzione
Liaoning	27.2	21.9	3.0	24.9	-
Jilin	23.2	23.0	2.0	25.0	-
Jiangsu	21.7	20	3.0	23.0	90
Zhejiang	20.4	22.5	3.0	25.5	80
Fujian	22.7	20.0	3.0	23.0	81
Guangdong	23.2	17	2.0	19.0	85
Yunnan	26.9	21.0	3.0	24.0	71
Sichuan	25.4	19.5	3.0	22.5	65
Municipalità					
Pechino	36.0	22.0	5.0	27.0	75
Tianjin	32.5	25.0	4.0	29.0	-
Shanghai	40.5	21.0	4.0	25.0	-
Chongqing	33.1	27.0	3.0	30.0	60
Guangzhou	-	24.0	2.0	26.0	-
Shenzhen	3.3	13.5	7.5	21.0	61

Source: Washington DC: Old Age Security: Pension Reform in China

2.3 Costi e perplessità sul sistema pensionistico cinese

Lo sviluppo sociale in Cina ha comportato il sopraggiungere di alcune importanti sfide, tra le quali, forte disuguaglianza sociale e invecchiamento della popolazione.

La mancanza di un sistema pensionistico solido, in grado di garantire sussistenza e assicurare efficienza grazie a riforme appropriate, costituisce una delle principali barriere alla mobilità dei lavoratori, sia a livello spaziale che a livello settoriale. Il livello di contribuzione (tasso di partecipazione al sistema) è fortemente localizzato per cui i lavoratori spesso si trovano disorientati di fronte alla scelta della provincia o del settore in cui stabilirsi. A partire dal 2010 il governo cinese ha ufficializzato la proposta di legge che facilita gli spostamenti della forza lavoro, indistintamente, su tutto il territorio

cinese. Tale novità consente ai lavoratori delle aree urbane di trasferire i fondi accumulati nel proprio deposito individuale durante gli anni di attività lavorativa presso giurisdizioni diverse nel momento in cui decidono di cambiare lavoro o sede.⁷⁴

Sulla carta la legge del 2010 sui trasferimenti dei benefici pensionistici rappresenta un importante passo in avanti in termini di riduzione dei costi sul *welfare* nonché un esperimento di successo in favore della mobilità della forza lavoro. Nella pratica, tuttavia, sussistono ostacoli ancora evidenti di natura principalmente burocratica. Molte prefetture dispongono di sistemi informativi arretrati, il più delle volte non compatibili con quelli presenti nelle aree limitrofe. Di conseguenza, il nuovo provvedimento emanato ha posto le singole municipalità di fronte al problema della gestione di una molteplicità di informazioni erogate da sistemi informativi frammentari. La soluzione più scontata, sebbene di difficile realizzazione considerata la vastità e l'eterogeneità del Paese, sarebbe l'introduzione di un sistema unificato su base nazionale.

Le profonde differenze economico-sociali che contraddistinguono il Regno di Mezzo hanno quasi certamente estinto ogni speranza di istituire un sistema pensionistico a base nazionale. Tale rassegnazione scaturisce dalla consapevolezza che realtà urbana e realtà rurale sono, e probabilmente lo saranno per molto tempo ancora, lontane non solo economicamente, ma anche in termini degli obiettivi che si prefissano. La verità è che città e campagna, malgrado gli sforzi e i buoni propositi riportati nei piani di riforma, trovandosi su due dimensioni totalmente opposte, meritano politiche diverse ma parallele.

Complessivamente, nonostante l'aumento delle adesioni agli schemi pensionistici nelle aree urbane, la percentuale totale nazionale di copertura sul territorio si attesta su livelli ancora decisamente bassi. Ciò dipende, essenzialmente, dall'assenza di un programma pensionistico concreto nelle aree rurali e dalla insignificante partecipazione ai sistemi pensionistici urbani dei lavoratori emigranti (la percentuale è ancora al di sotto del 25%).⁷⁵

Una delle sfide più importanti con cui il governo cinese è chiamato a misurarsi in materia previdenziale è certamente quella legata ai costi o alla sostenibilità finanziaria del sistema. Si tratta del cosiddetto problema dei *legacy costs*, ovvero dei costi relativi al “generoso” sistema pensionistico previsto per i lavoratori urbani e sui quali si è basato il finanziamento della previdenza della forza lavoro impiegata nelle SOE.⁷⁶ L'attuale sistema pensionistico si regge sui contributi che i lavoratori regolarmente inquadrati sottraggono dal proprio salario per versarli su un conto individuale.⁷⁷ I tassi

⁷⁴ “Equality of Opportunity and Basic Security for All” op. cit. pp. 293-390

⁷⁵ Le indagini effettuate dalla CULS (China Urban Labour Surveys) rivelano che tra il 2005 e il 2010 la partecipazione della forza lavoro emigrante al sistema pensionistico delle aree urbane sia raddoppiata sebbene ancora al di sotto del 25%. L'indagine ha rivelato che tra i fattori che incentivano l'adesione vi sono l'istruzione e l'età anagrafica (solitamente, sono gli anziani a voler aderirvi).

⁷⁶ “China 2030” op. cit.

⁷⁷ Accanto alla definizione di conto individuale si è spesso scelto di abbinare l'aggettivo “nozionale” – *notional accounts* – per precisare che in realtà il fondo di risparmi individuali è vuoto: se ipotizziamo

imposti scoraggiano la partecipazione non solo perché secondo il parere comune appaiono eccessivamente alti, ma anche a causa della scarsa fiducia che i lavoratori nutrono intorno al sistema, frammentario ed eccessivamente discrezionale.

Un'altra ragione alla base della mancanza di unità è l'evidente dispersione dell'autorità non solo a livello nazionale ma anche a livello locale. Tale situazione riflette la varietà e la complessità economica e amministrativa che è alla base del sistema; il Ministero del Lavoro è responsabile dell'erogazione dei benefici pensionistici e dell'impiego dei dipendenti nelle aziende statali, il Ministero per le Risorse Umane ha il compito di monitorare pensioni e benefici dei pubblici funzionari e membri di organizzazioni sociali no-profit, il Ministero degli Affari Civili è incaricato a formulare programmi di *social welfare*, compresi schemi pensionistici nelle aree rurali; la Commissione addetta alle riforme, insieme alla Commissione per la Pianificazione Statale e il Ministero delle Finanze, a loro volta, contribuiscono alla ridefinizione dei vari piani riformistici a sostegno delle pensioni pubbliche.

I frequenti cambiamenti nelle politiche di base e le sperimentazioni continue hanno sortito effetti per certi versi scontati e generato incertezza intorno al significato reale e al valore dei contributi. L'incognita principale, a cui si è fatto menzione poc'anzi e che riguarda l'individuazione dei vantaggi reali che possono scaturire da una corretta partecipazione al meccanismo pensionistico, conferma l'ipotesi di un urgente bisogno di riformare il sistema previdenziale per adeguarlo ai cambiamenti demografici e sociali in atto. Un popolo intero di contribuenti ha bisogno di sapere se potersi fidare o meno di un sistema continuamente in corso d'opera che lascia irrisolte ancora molte questioni, prima fra tutte quella relativa all'indicizzazione.

La Banca Mondiale, nel Documento del 1997, ha individuato tre aree di intervento su cui il Ministero per la Sicurezza Sociale cinese doveva necessariamente soffermarsi. Essi riguardavano: revisione dell'età pensionabile, da prolungare almeno fino a 65 anni per gli uomini e a 60 per le donne; abbassamento del tasso di sostituzione, ancora troppo alto rispetto alla media internazionale; indicizzazione delle pensioni in base all'inflazione piuttosto che in base ai salari.

L'età della pensione venne fissata in Cina negli anni Cinquanta quando le aspettative di vita si aggiravano intorno ai 50 anni. Oggi, tuttavia, tale soglia risulta inadeguata poiché un uomo in media vive fino a 71 anni.⁷⁸ L'innalzamento dell'età minima per la pensione produrrebbe non solo un vantaggio in termini di riduzione dei costi pensionistici, ma, soprattutto, consentirebbe di sfruttare, per un periodo di tempo maggiore, il talento e la

che un lavoratore stia andando oggi in pensione dopo aver accumulato 10.000 yuan e che con gli interessi, per esempio pari a 2000 yuan, sia riuscito a raggiungere una somma pari a 12.000 yuan, egli avrà diritto ad una pensione mensile pari a 100 yuan sebbene il suo fondo di risparmio sia sostanzialmente vuoto. Ciò è avvenuto perché il denaro che mensilmente il lavoratore ha versato durante gli anni di attività lavorativa è stato utilizzato per finanziare la previdenza dei pensionati di quel momento.

⁷⁸ Washington DC, The World Bank op. cit.

produttività della popolazione in età lavorativa. Recenti indagini hanno rivelato che una significativa percentuale di pensionati continua a lavorare anche dopo il compimento del sessantesimo anno di età, vuoi per le buone condizioni di salute, vuoi per la necessità di non poter rinunciare ad un introito economico sicuro.

La scelta di non abbandonare il mercato del lavoro, a cui un sempre maggior numero di potenziali pensionati cinesi sembra ricorrere con il raggiungimento della soglia imposta a livello nazionale, può risultare controversa. Infatti, di fronte a un simile scenario, molte aziende statali dovranno fare i conti con la forza lavoro in esubero, un fenomeno che si era già presentato negli anni della ristrutturazione delle aziende statali e che aveva comportato pensionamenti anticipati, quindi, alti costi per le aziende erogatrici. Tuttavia, poiché la scelta di finanziare le pensioni si rivela non poco esosa, per conto delle aziende, sarebbe comunque più logica la scelta di prolungare l'età della pensione e risolvere piuttosto, caso per caso, le questioni relative al reimpiego.⁷⁹

A partire dai primi anni Novanta, la Cina ha adottato un sistema pensionistico parzialmente finanziato. Prima ancora di definire ufficialmente il proprio sistema, non ha tuttavia mancato di guardare alle esperienze degli altri Paesi e di aprire dei dibattiti incentrati sulla scelta del modello sociale da adottare pesando i pro e i contro per ognuno di essi.⁸⁰ Il sistema “misto”, basato sulla combinazione di fondo collettivo – a livello municipale – e di fondi individuali, si rivelava, per quel particolare momento, il più adatto. Le “Decisioni sulla Istituzione di una Struttura Economica del Socialismo di Mercato” del Comitato Centrale del Partito Comunista Cinese nel Novembre del 1993, ne fissavano i principi e spianavano la strada per la stesura, nel 1997, del Documento N. 26 riguardo alla formulazione di un sistema pensionistico unificato per i pensionati delle aziende statali.⁸¹

La logica fondamentale del sistema misto era quella di mettere in funzione un meccanismo politico in grado di fornire certezze sul piano sociale e sostenibilità su quello economico-finanziario. La sua impostazione era pensata per cogliere i vantaggi che provenivano sia dalla responsabilità individuale, e quindi dall'auto garanzia attraverso il finanziamento del proprio fondo pensionistico, che dalla diffusione del principio di solidarietà alla base del meccanismo dei fondi comuni gestiti a livello locale – *social pools* – . Il sistema misto combina macro meccanismi sociali incentrati su elementi di reciproco aiuto e micro meccanismi economici legati alla ricerca di efficacia. Il primo punto domanda ai contribuenti responsabilità sociale e risponde alla richiesta di correttezza ed equità, il secondo domanda, invece, responsabilità individuale e riflette il bisogno di efficienza; il sistema, in definitiva, aspira ad esaudire congiuntamente i principi della solidarietà e della meritocrazia.⁸²

⁷⁹ Ivi;

⁸⁰ Zhen Bingwen, “NDC Model: A Way to Resolve Moral Hazard in China's Social Security System”, Vol. 12 N. 3, 2004, pp. 91

⁸¹ Ivi;

⁸² Ivi;

Malgrado l'immagine di solidità che la struttura del sistema pensionistico cinese intende dare di sé, a distanza di vent'anni dalla sua implementazione, non pochi sono stati i casi di *default* dei fondi collettivi o di scandali relativi all'utilizzo illecito del denaro pubblico per finanziamenti privati.

Per descrivere il senso di scetticismo che scaturisce da un *social welfare* inefficiente e l'insoddisfazione, conseguenza di una politica dei controlli sulle erogazioni spesso mediocre, la letteratura previdenziale ha proposto il concetto di "*moral hazard*". Letteralmente rischio, azzardo morale, il termine fa riferimento alla mancanza di controlli adeguati nei pagamenti delle pensioni. Una situazione simile può essere la causa di due principali deviazioni: pensionamenti anticipati e utilizzo improprio dei fondi pubblici. Inoltre, quanto più blandi sono i controlli, tanto maggiore è la possibilità che lavoratori e imprese trovino degli espedienti per ridurre le spese contributive.⁸³

Zhen Bingwen, dell'Accademia delle scienze sociali, ha impiegato il concetto di *Moral Hazard* per descrivere quella situazione in cui non vi è alcuna differenza per un lavoratore tra l'essere o meno inquadrato all'interno di uno schema assicurativo.⁸⁴

Il percorso di riforme economiche che ha segnato, in modo permanente, la storia evolutiva del Paese si è basato su due formule in particolare, ovvero lo sperimentalismo e il gradualismo. La prudenza nelle scelte di politica nazionale rappresenta ancora oggi la filosofia dominante delle riforme. Nella sfera del *social welfare* e in quella delle pensioni il governo ha seguito, volontariamente o meno, una condotta molto simile finendo per favorire una transizione graduale da un sistema a ripartizione – *pay as you go* – ad un sistema misto.

L'attuale sistema si rivela, dal punto di vista finanziario, discretamente flessibile. Tale caratteristica gli permette di reagire agevolmente dinanzi a possibili evoluzioni e cambiamenti e di adeguarsi a potenziali sviluppi futuri. Si prenda in considerazione, l'attuale *trend* economico cinese: la crescita dell'economia e l'aumento del Pil pro-capite genereranno nel breve e nel lungo periodo, un incremento nella quota di risparmi individuali, mentre, nello stesso periodo, la quota da versare nel fondo collettivo a livello municipale resterà invariata. Quando si verificheranno le condizioni perché ciò accada realmente, anche la Cina, al pari del Cile, potrà effettuare la transizione verso un modello totalmente finanziato, nel quale, il fondo collettivo ha, come unico scopo, quello di garantire l'assicurazione sociale minima alle classi sociali più vulnerabili.⁸⁵

Dal 1982, in Cile, il vecchio sistema pubblico a ripartizione è stato sostituito da un sistema a capitalizzazione basato su fondi privati.⁸⁶ Negli ultimi anni,

⁸³ Ivi;

⁸⁴ Ibidem,

⁸⁵ Li L. "Family Insurance or Social Insurance. Policy Options for China's Social Economic Reforms". International Journal of Economic Development Vol. 1 1999 pp. 432

⁸⁶ Per ulteriori approfondimenti sul sistema pensionistico cileno si veda Barrientos A. "Pension Reform in Latin America" Ashgate, Aldershot, 1998

infatti, non solo il Cile, ma anche i sistemi degli altri Paesi latino-americani hanno assistito a un aumento significativo del ruolo del mercato, che si è sostituito ai programmi pubblici esistenti.⁸⁷

L'esperienza cilena ha dimostrato che un sistema pensionistico basato unicamente sui conti individuali sia più conveniente di quanto non lo sia invece un sistema a ripartizione. Inoltre, esso meglio si adatta ad una società che invecchia e che deve fare i conti con un numero di pensionati in aumento.

Il sistema PAYG ha generato non pochi problemi come la tendenza all'evasione dovuta agli alti contributi, pensionamenti anticipati, cattiva allocazione delle risorse, sperpero del denaro pubblico. Per tale ragione la Banca Mondiale, nel 1994, suggeriva per la Cina l'introduzione del sistema misto.

Al momento, è impossibile pensare a una rescissione netta dal sistema PAYG sia perché il Paese deve onorare gli obblighi previdenziali dei contribuenti della generazione precedente, sia per via della modesta dimensione del mercato finanziario cinese. Non essendo ancora maturi i tempi per attuare in via definitiva una transizione del genere, i *decision makers* cinesi hanno scelto la strada della cautela che in passato, come dimostrano i primati economici, si è rivelata vincente, mantenendo perciò, un sistema misto basato sulla combinazione di fondo privato e fondo collettivo a cui si è già fatto riferimento.

Altro importante nodo da sciogliere, per un sistema pensionistico che ambisce alla piena efficienza e sostenibilità, resta quello legato alla gestione dei fondi. Attualmente, infatti, sia i fondi privati che quelli pubblici a livello locale sono amministrati dagli Organi per la Sicurezza Sociale – *shi shebao jigou* – disposti dai governi locali, responsabili della riscossione delle imposte, dell'erogazione dei benefici pensionistici e della gestione del denaro versato nei fondi stessi. Per una gestione corretta e trasparente il governo sta cercando, innanzitutto, di dimostrare di aver appreso la lezione dagli errori commessi in passato mettendo in atto delle misure pensate appositamente per evitare che si creino situazioni di sospetti favoritismi. Nel caso della gestione dei fondi cerca di evitare situazioni monopolistiche in cui una singola agenzia detiene il controllo gestionale e favorisce, piuttosto, un contesto concorrenziale e aperto costituito da un numero indefinito di amministratori indipendenti, ma accuratamente designati dal governo. La competizione impone a questi operatori, competenti e preparati, di mettere in atto politiche di riduzione dei costi o sprechi di risorse e incentiva la ricerca di efficienza e qualità per i servizi che si intendono offrire.⁸⁸

Non meno complicata è la questione relativa alle modalità e alle strategie corrette per il finanziamento e la ricapitalizzazione del sistema previdenziale.

⁸⁷ Nella classificazione dei modelli di *welfare* dominanti, gli esperti in materia previdenziale hanno individuato, tra i regimi dei paesi latino-americani, elementi di similarità forti e inequivocabili. Nella letteratura corrente pertanto, si fa riferimento alla famiglia latino-americana per indicare, principalmente, i Paesi dell' America meridionale.

⁸⁸ Li L. "Family Insurance or Social Insurance. Policy Options for China's Social Economic Reforms". op. cit.

Un sistema pensionistico in passivo è la spia di un Paese non abbastanza in grado di risolvere le difficoltà del governo centrale e di quelli locali.⁸⁹ Secondo una stima della Banca Mondiale, il debito pensionistico in Cina, oscilla tra il 120% e il 140% del suo PIL. In realtà, al concetto di debito pensionistico, la letteratura tende a preferire la dicitura di “debito pensionistico implicito”. Il debito pensionistico implicito – IPD, *Implicit Pension Debt* – corrisponde al valore attuale delle promesse pensionistiche future al netto dei contributi pensionistici futuri, implicito nella legislazione corrente.⁹⁰ In altri termini, esso rappresenta il valore delle promesse che un governo fa ai suoi lavoratori e pensionati in virtù della legislazione pensionistica vigente. Così come il debito pubblico, esso rappresenta le passività del governo e le sue dimensioni dipendono da una molteplicità di fattori economici e demografici, quali, per esempio, le caratteristiche della popolazione in età lavorativa coperta da pensione, il tasso di copertura, il valore dei contributi, l’età della pensione, il tasso di sostituzione, il meccanismo di indicizzazione ecc.

La Banca Mondiale sostiene che il concetto di debito implicito sia stato impiegato per dare un’idea del peso fiscale che comporta un sistema pensionistico pubblico.

Debito implicito è anche il valore delle obbligazioni pensionistiche implicite nei confronti dei pensionati e dei contribuenti di oggi.⁹¹ Il valore dell’IPD di una nazione in un determinato momento viene calcolato ipotizzando che, terminato il periodo di funzionamento del sistema retributivo – PAYG – tutti i lavoratori e pensionati di oggi debbano essere compensati dei benefici che spettano loro domani. Pertanto, è sufficiente sommare il valore dei benefici dei pensionati di oggi al valore dei benefici che i contribuenti hanno già accumulato e ai quali accederebbero se il sistema pensionistico, a base retributiva, terminasse in questo momento.⁹²

Il livello del debito pensionistico implicito cinese risulta paradossalmente basso rispetto ai Paesi dell’OCSE o ai Paesi in via di sviluppo dove le stime sull’IPD si aggirano intorno al 100% o addirittura 200% del proprio Pil. In Ungheria e Uruguay, due Paesi che vantano alti livelli di copertura, generosi benefici pensionistici e un rapporto lavoratore-pensionato in equilibrio, il debito pensionistico si attesta al di sopra del 200% del PIL.⁹³

Questo fenomeno, apparentemente in contro tendenza, in realtà è spiegato dalla scarsa adesione della popolazione cinese agli schemi assicurativi pubblici previsti (ancora tre quarti della popolazione cinese è esclusa da

⁸⁹ Wang Y., Xu, Wang Z. e Zhai F. “ *Option and Impact of China’s Pension Reform*”, Journal of Comparative Economics. pp. 105

⁹⁰ Definizione fornita dal CERP, Centro Studi sulle Pensioni e sulle Politiche del *Welfare*, dell’Università di Torino pubblicata sul sito di IRSA, Istituto per la Ricerca e lo Sviluppo delle Assicurazioni, <http://www.irsa.it/admin/plugin/panorama/view.html>

⁹¹ Ma J. e Zhai F. “ *Financing China’s Pension Reform* ” , paper presentato alla conferenza sulle riforme del settore finanziario in Cina, settembre 2001

⁹² Ma e Zhai, op.cit.

⁹³ Ivi;

qualsiasi schema assicurativo). Infatti, il livello di copertura del sistema pensionistico di un Paese può realmente influire sull'ampiezza del debito implicito. Tra i fattori determinanti del debito pensionistico, oltre che naturalmente la generosità delle prestazioni pensionistiche garantite, conta il numero dei beneficiari, la loro età e le loro aspettative di vita. Quanto minore è il numero dei partecipanti allo schema PAYG, tanto più bassa sarà la quota dei benefici da promettere e tanto più irrilevante la porzione di debito sul Pil nazionale.⁹⁴

Dalla dimensione dell'IPD sarebbe scorretto trarre giudizi sulla sostenibilità finanziaria del sistema di pagamento delle pensioni. Esso offre, semplicemente, un'immagine della grandezza che hanno nei diversi Paesi gli schemi di previdenza pubblica e di conseguenza della portata che questi schemi determinano sul cuneo fiscale (differenza tra i costi del lavoro e il reddito effettivo) che dovranno sopportare le giovani generazioni.⁹⁵

La questione del *deficit* previdenziale, ha aperto un dibattito circa l'urgenza di ritoccare alcuni aspetti della sfera del *welfare* in vista di una nuova riforma sulle pensioni. La città di Shanghai, di recente, ha sperimentato, un provvedimento che permette di prorogare il ritiro dall'attività lavorativa anche dopo il raggiungimento dell'età pensionabile riconosciuta dalla legge. Tale misura riguarda esclusivamente i residenti che versano regolarmente i contributi allo Stato e che desiderano restare nel mercato del lavoro oltre gli anni minimi previsti. Gli effetti della proroga sarebbero visibili nel breve periodo poiché apporterebbero dei vantaggi tangibili nel risanamento del *deficit*: più di 400 milioni sarebbero trasferiti nel NSSF e il debito pensionistico calerebbe di 20 miliardi di yuan.⁹⁶

Al concetto di debito pensionistico si tende, generalmente, ad accostare quello relativo ai “costi di transizione” che un Paese dovrà affrontare durante il suo percorso di riforma del sistema pensionistico. Stando alla definizione fornita da Ma della Deutsche Bank e Zhai alla presidenza del Ministero delle Finanze in Cina, i costi di transizione emergono dal *gap* finanziario che si genera quando, i pagamenti dei pensionati attuali e futuri continuano ad essere onorati anche in assenza di disponibilità finanziarie.⁹⁷ In una situazione simile le risorse monetarie vengono fatte derivare dai depositi privati. I costi di transizione derivano, perciò, dalla necessità di dover estinguere i debiti del vecchio sistema accumulati negli anni.

Per finanziare il Fondo di Sicurezza Nazionale necessario alla riforma del *welfare*, il Consiglio di Stato ha formalmente annunciato nel 2001, l'utilizzo delle risorse ottenute dalla vendita di alcune quote delle aziende di Stato. I proventi scaturiti dalle privatizzazioni, sono stati, così, trasferiti nelle casse

⁹⁴ The World Bank, 1997

⁹⁵ Colombo D. “*Il super debito pensionistico*”, articolo tratto dal Sole 24 Ore, settembre 2011

⁹⁶ “*I Problemi della Cina iniziano a 60 anni*” Articolo di Sonia Montrella pubblicato su

<http://www.agichina24.com>, febbraio 2012

⁹⁷ Ma J. e Zhai F. op.cit.

del NSSF per poi essere smistati nei vari *social pools* locali a seconda delle necessità.

La ricapitalizzazione del fondo nazionale rappresenta una maniera alternativa e utile al sostegno dei costi di transizione. Feldstein e Liebman, sostengono che sia possibile per la Cina finanziare la riforma per le pensioni attraverso la vendita dei capitali statali, come terreni, riserve e quote aziendali, approfittando di alcune condizioni economiche strutturali che probabilmente non si ripresenteranno più in un altro momento. Esse sono: basso debito pubblico, alti tassi di risparmi nazionali e buona disponibilità di riserve internazionali. Posto dinanzi a questo ampio ventaglio di risorse, compito del governo sarà quello di valutare volta per volta l'utilità di ognuna di esse facendo attenzione a scegliere, a seconda delle circostanze, le combinazioni più giuste seguendo i principi della minimalizzazione delle distorsioni, della semplicità amministrativa e della sostenibilità fiscale.⁹⁸

2.4 Presupposti per un sistema previdenziale equo e riformato e la questione demografica in Cina

Il susseguirsi di riforme e i sorprendenti risultati economici conseguiti dalla fine degli anni Settanta a oggi hanno contribuito a consolidare la convinzione che il Paese stesse proseguendo nella giusta direzione e sciolto ogni dubbio sulla possibile incompatibilità tra capitalismo e “socialismo con caratteristiche cinesi”. Tuttavia, le trasformazioni economico-politiche che tali progressi hanno comportato hanno avuto inevitabili ripercussioni sul piano sociale al punto da rendere necessario, in vari casi, lo stravolgimento dell'ordine delle priorità nell'agenda politica cinese per non rischiare di perdere di vista un altro obiettivo prioritario qual'è quello di garantire stabilità interna e solidità sociale. Nelle “Risoluzioni” del IV° Plenum del XVI Comitato Centrale nel 2004 appare per la prima volta il concetto di “società armoniosa”- *hexie shehui*-. Tale principio contiene le linee guida a cui deve ispirarsi l'agenda politica e fa riferimento all'importanza attribuita all'equilibrio interno quale presupposto per poter esercitare l'attività governativa senza rischiosi capovolgimenti sociali. In questa prospettiva, l'implementazione di un sistema pensionistico efficace e funzionante appare una condizione essenziale per il raggiungimento di tale scopo.

Una delle principali e più importanti sfide sociali cui si trova davanti il governo cinese nella formulazione di un sistema pensionistico solido e sostenibile è legato alla transizione demografica in atto: il Paese sta sperimentando il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione ancor prima di completare il suo sviluppo economico e sociale.⁹⁹ Questa transizione in Cina è stata certamente accelerata da politiche restrittive sulla natalità delle

⁹⁸ Feldstein M., Liebman J. “Realizing the Potential of China's Social Security Pension System in China”. Economic Times, February 24, 2006

⁹⁹ Jackson R., Nakashima K. e Howe N.. *China's Long March to Retirement Reform: the Graying of the Middle Kingdom*, op. cit. pp. 7

quali la più nota è la *politica del figlio unico*. Approvata ufficialmente nel gennaio del 1979, essa prevedeva un sistema di ricompense per le coppie che si limitavano ad avere un solo figlio, agevolazioni di vario genere a coloro i quali si impegnavano a firmare il certificato di figlio unico e sanzioni piuttosto pesanti per i trasgressori.

Nonostante l'acuta resistenza alla radicalità di tale politica nelle campagne e in molte aree urbane, il bisogno del governo di controllare la crescita demografica è stata generalmente accettata soprattutto in seguito alle motivazioni di carattere socio-economico espresse da economisti e autorità. Oggi, tuttavia, il governo sta pagando le conseguenze delle sue scelte passate e se non si prepara adeguatamente ad affrontare le sfide ad esse collegate si troverà dinanzi ad una crisi sociale di vaste dimensioni che rischieranno di vanificare tutti i progressi economici fin'ora conseguiti. Deve affrettarsi a dare al suo sistema sociale un'impostazione diversa che tenga conto dei cambiamenti in atto e che sia allo stesso tempo flessibile e sostenibile dal punto di vista finanziario. Il paese deve impegnarsi nella formulazione di un piano universale di protezione sociale contro la povertà nell'età della vecchiaia da estendere a tutti gli anziani del Paese che abbiano o meno aderito al sistema pensionistico contributivo e che sia in grado di assicurare sicurezza e benefici adeguati.¹⁰⁰ Il rischio che si correrebbe sarebbe, infatti, quello di lasciare una vasta componente anziana senza copertura previdenziale. Serve una manovra comprensiva di riforme coerenti con le trasformazioni in atto che possano contribuire alla modernizzazione di tutti i settori.

Il problema dell'invecchiamento demografico sembra accomunare molte altre realtà europee diverse da quella cinese. Negli ultimi decenni il crollo del tasso di fertilità, congiuntamente al miglioramento della qualità della vita e all'innalzamento dell'età media, ha portato vari Paesi a dover intraprendere delle politiche riformiste coerenti che tenessero conto delle dinamiche demografiche.¹⁰¹ Nei prossimi anni l'aumento della popolazione nell'età della pensione nei Paesi dell'UE sarà tale da richiedere importanti riforme per i sistemi previdenziali.

Nel 2005 in Cina vi erano 16 anziani ogni 100 adulti in età lavorativa: questo rapporto salirà secondo le stime a 32 nel 2025 e a 61 nel 2050. Tra il 2015 e il 2050, qualora il *trend* demografico continuasse ad attestarsi ai livelli odierni, la popolazione in età lavorativa calerebbe del 23%. Per il 2020 si prevede un incremento di 10 milioni di anziani ogni anno; nel 2050 sarebbero 438 milioni gli anziani *over 60*, un terzo dei quali sarà ultraottantenne.¹⁰² Giappone e Corea del Sud, che come la Cina stanno sperimentando il medesimo fenomeno demografico, vivono, tuttavia, condizioni economiche migliori e fanno registrare un Pil pro-capite più alto. Questo dimostra che

¹⁰⁰ Op. cit. pp 4.

¹⁰¹ Jackson R. Howe N. in "L'Invecchiamento del Regno di Mezzo, Aspetti Demografici ed Economici delle Politiche Pensionistiche in Cina", Quaderni Europei sul Nuovo Welfare, pubblicato da Istituto del Rischio Trieste, Milano, Ginevra 2005 pp.7

¹⁰² Dati forniti dal UN (2007) *World Population Prospects: The 2006 Revision* (New York: UN Population Division, 2007). in Jackson R. e Howe N pp. 7

l'ondata di invecchiamento che sta colpendo il Regno di Mezzo si sta abbattendo su una società la quale, nonostante la sua rapida crescita economica, è ancora nel pieno della fase di modernizzazione.

L'invecchiamento della popolazione impone al sistema sociale cinese importanti sfide e richiede alla classe dirigente e alle figure competenti una certa prontezza nella realizzazione di un piano previdenziale adeguato. Si richiede, inoltre, come ribadito da Feldstein e Liebman, la capacità di trarre vantaggio da alcune condizioni strutturali che caratterizzano ancora la sua economia (debito pubblico basso in rapporto alle grandi e piccole economie mondiali, alti tassi di risparmio e riserve internazionali sufficientemente utili). Pertanto l'azione del governo dovrebbe proseguire verso la realizzazione di obiettivi mirati grazie ai quali è possibile portare a termine, congiuntamente, modernizzazione del Paese, sviluppo del mercato finanziario e perfezionamento del modello sociale. I due studiosi suggeriscono una politica che punti sul miglioramento dell'amministrazione del sistema di sicurezza sociale come incentivo all'adesione e come presupposto per conquistare la fiducia dei contribuenti, sulla riduzione dei contributi che aziende e lavoratori sono tenuti a versare per il finanziamento delle pensioni e su una programmazione gestionale in grado di separare i costi del vecchio sistema pensionistico dal nuovo in corso di sperimentazione. Jackson e Howe sono dell'avviso che il modo in cui la Cina affronterà questa transizione inciderà notevolmente sul suo sviluppo e sulla sua stabilità. Il Paese deve far fronte a una duplice sfida che si articola in due momenti diversi: nel breve periodo dovrà cercare di modernizzare l'economia e aumentare il tenore di vita della popolazione finché la cifra di persone anziane si mantiene su livelli sostenibili, mentre nel lungo periodo escogitare piani strategici che garantiscano la previdenza sociale a tutti gli anziani senza pesare, allo stesso tempo, sulle famiglie e sui contribuenti.¹⁰³

Il susseguirsi delle riforme sulle pensioni, le modifiche e gli emendamenti che esse hanno conosciuto nel tempo, gli obiettivi e le scadenze a breve termine fissati contestualmente, costituiscono una prova tangibile dell'impegno del Paese nella formulazione di un modello sociale in linea con gli *standard* internazionali. La realizzazione di un sistema pensionistico moderno è un progetto giovane e in via di sperimentazione che ancora oggi cerca di attingere da realtà economiche e sociali solide. I tentativi che si sono compiuti fino ad ora sono riusciti complessivamente a snellire il sistema e ad alleggerire le aziende di Stato dagli oneri finanziari e amministrativi che le opprimevano e le rendevano meno competitive; hanno, invece, fallito nel cercare di gestire gli squilibri insiti nel sistema e nel fornire una risposta adeguata dinanzi al fenomeno demografico dell'invecchiamento della popolazione.

¹⁰³ Jackson R., Nakashima K. e Howe N., op. cit.

Focus specifici sul sistema pensionistico cinese hanno dimostrato quanto esso sia frammentario o ancora quanto limitata sia la sua copertura tra la popolazione urbana. Quest'ultimo aspetto è strettamente legato a una questione di scarsa attrattività e fiducia da parte dei lavoratori, per i quali, poco chiari sono ancora i benefici e il significato della pensione in quanto sicurezza sociale. Zhao e Xu hanno invece intravisto una stretta connessione tra i bassi livelli di copertura e l'atteggiamento di inadempienza generale delle aziende nei confronti del sistema. L'inadempienza tende ad assumere svariate forme ma quella più comune è l'evasione attraverso false dichiarazioni sul numero di dipendenti o sulle buste paga. Alla base di simili atteggiamenti vi è certamente la mancanza di incentivi sia per le aziende che per i lavoratori. Disincentivi possono esserlo gli alti tassi di contributi richiesti ai partecipanti, ritorni economici e interessi tutto sommato trascurabili o nulli e la mancanza di un regolamento nazionale omogeneo. Per i due studiosi, l'inadempienza generale e la tendenza all'evasione hanno contribuito ad acuire le difficoltà finanziarie del sistema pensionistico e ad annullare l'utilità dei conti individuali ma imputano tutto ciò agli scarsi incentivi dedicati all'adesione del sistema.¹⁰⁴ Secondo Zhang e Qiu, invece, l'evasione rappresenta, soprattutto per le aziende più vecchie con un alto numero di pensionati e con dei tassi di contribuzione al 30%, una risorsa di guadagno da aggiungersi al profitto finale.

Malgrado i progressi che si sono potuti apprezzare nelle cifre e nelle adesioni, la formulazione attuale del sistema pensionistico scoraggia fortemente la mobilità della forza lavoro. La causa si intravede nella mancanza di una politica unitaria ed universale a livello nazionale che possa garantire, ai lavoratori che cambiano impiego la possibilità di conservare e trasferire i propri risparmi da un conto ad un altro a prescindere dalla provincia di residenza o di permanenza temporanea.

Teoricamente, le riforme più recenti – legge sulla sicurezza sociale della Repubblica Popolare Cinese del 01/07/2011 *Zhonghua Renming Gong He Guo Shehui Baoxian* – hanno apportato importanti modifiche in merito a ciò; un lavoratore cinese che si sposta in una provincia che sia diversa da quella in cui ha già effettuato precedenti prestazioni lavorative ha diritto al conteggio degli anni di contributi versati in passato. Per i dipendenti stranieri la legge prevede che debbano essere trascorsi almeno quindici anni di residenza in Cina per avere diritto a una pensione. Tuttavia, coloro i quali si trattengono per un periodo più breve, avranno diritto, grazie a specifici accordi, al conteggio dei contributi anche dopo il ritorno in patria.¹⁰⁵ In pratica, la legge, seppur innovativa nel contenuto, non ha comunque annullato la discrezionalità lasciata in mano ai governi e alle amministrazioni locali, aspetto quest'ultimo, che contraddistingue la tendenza a mettere in pratica leggi e regolamenti.

¹⁰⁴ Zhao Y., e Xu J. (2002) "China's Urban Pension System: Reforms and Problems" *Cato Journal* 21 (3): 395-421

¹⁰⁵ <http://www.gov.cn> 中华人民共和国社会保险法

Una buona rete di sicurezza sociale, oltre che universalmente valida e applicata, deve poter essere estesa il più possibile tra la popolazione indifferentemente dalla provincia di appartenenza e, ancora, deve poter procedere congiuntamente al livello di sviluppo economico.

Nonostante i progressi ottenuti nel corso degli anni, il tasso medio di copertura nazionale si attesta a livelli ancora molto bassi; solo il 20% della popolazione cinese, stando alle stime dell'OCSE, beneficia di una pensione di anzianità.

Una copertura limitata è la spia di un sistema pensionistico di bassa portata di cui la popolazione non ne riconosce l'efficacia né comprende il valore ma è, anche, conseguenza di una politica che ha fatto poco per incoraggiare i lavoratori a contribuire al finanziamento dei fondi pensione.

I datori di lavoro, dal canto loro, preferiscono restare ai margini di tale schemi per una questione di competitività: ogni impresa è, infatti, direttamente responsabile dei profitti e delle perdite che la riguardano ed è oramai libera dagli obblighi che in passato la vincolavano allo Stato. Avvenuta la transizione dall'economia pianificata all'economia di mercato, essa, non soltanto ha molte più responsabilità di natura amministrativa e gestionale, ma ha anche la possibilità di decidere autonomamente questioni riguardanti la forza lavoro, o la gestione degli oneri pensionistici che, quando troppo gravosi, potrebbero risultare in perdita di competitività per l'azienda sul mercato domestico e internazionale.

Il sistema pensionistico attuale, nel suo aspetto teorico e pratico, tende a scoraggiare le adesioni dei contribuenti specialmente delle imprese a causa degli alti costi amministrativi e di procedure burocratiche piuttosto complesse. Inoltre fallisce nel tentativo di stabilire un terreno uniforme e universale che possa mettere tutti sullo stesso piano ed evitare che imprese operanti nello stesso settore paghino contributi diversi a seconda della provincia di appartenenza.

Imprese e lavoratori coperti da assicurazione o non coperti affatto dovrebbero poter essere inseriti in un sistema unico fatto di *standard* comuni per poter infondere fiducia tra i contribuenti e limitare la discrezionalità e l'arbitrio che lo caratterizzano. A questo proposito non è poi così improprio affermare che il sistema di sicurezza sociale sia regolato da linee guida amministrative piuttosto che da leggi¹⁰⁶: infatti i governi locali tendono a stabilire proprie ordinanze e regolamenti pensati in base alle circostanze locali; uffici, agenzie e organizzazioni amministrative variano la loro denominazione a seconda delle aree.

L'uso di linee guida piuttosto che di leggi ufficiali è causa di discrepanze a livello regionale. Per guadagnare credibilità occorre investire in risorse umane che assicurino efficiente amministrazione, migliore contabilità e una più rigorosa gestione. Non meno importanti sarebbero il *training* del personale, una maggiore computerizzazione e l'aumento dei controlli finanziari mirati

¹⁰⁶ Ebbers, Hagendijk e Smoremborg, op. cit. pp.24

per scongiurare scandali e irregolarità nella gestione del Fondo di Sicurezza Sociale. Un'amministrazione unica e riformata, infine, gioverebbe certamente alla mobilità del lavoro e renderebbe il sistema più accessibile a tutti.

CAPITOLO 3:

LA CONTRAPPOSIZIONE CITTA' - CAMPAGNA NEL SISTEMA PENSIONISTICO CINESE

La popolazione in Cina è di oltre 1,3 miliardi di persone ma la distribuzione demografica appare piuttosto irregolare. I dati forniti dall'Ufficio Nazionale di Statistica rivelano una concentrazione maggiore della popolazione nelle regioni costiere, più ricche e modernizzate, e livelli di densità molto più bassi in quelle interne e occidentali.¹⁰⁷

Il territorio può essere idealmente suddiviso in tre macro aree che si differenziano per il numero di abitanti, risorse disponibili, produzione, peso dell'economia ecc. Secondo le indagini effettuate dal Centro Studi di Confindustria, CSC, il 73% dei cinesi benestanti vive nella parte est del Paese mentre solo il 13,7% si stabilisce ad ovest. Il cosiddetto est, stando alla suddivisione proposta dal CSC, include nove province e tre municipalità, copre l'11% del territorio nazionale e il 40% della popolazione; il "centro" comprende otto province, occupa un'area pari al 18% del Paese e concentra il 32% degli abitanti complessivamente; l'"ovest", con 12 province e il 71% del territorio nazionale, ospita soltanto il 28% del numero totale.¹⁰⁸ Il peso economico delle tre aree è molto diverso: nelle regioni situate lungo la costa si produce il 58% del Pil cinese, in quelle centrali il 24% e in quelle interne il 18%. Queste disparità si estendono anche a livello inter-provinciale e prendono forma nella netta contrapposizione città-campagna. Lo squilibrio è determinato dalle differenze nelle scelte di natura politica ed economica adottate dal governo per le due realtà del Paese così come dalle priorità storicamente accordate alle zone urbane in termini di *welfare*, interessi commerciali e istituzionali, investimenti, ricerca e sviluppo. La società, la politica e l'economia della Cina poggiano, ancora oggi, su una struttura "dualistica", che si caratterizza per l'applicazione di interventi mirati, ovvero specifici e che, secondo il parere di alcuni studiosi, possono essere causa di tensioni e conflitti.¹⁰⁹

Le incongruenze economico-geografiche della Cina rappresentano gli effetti più vistosi delle riforme liberiste di Deng Xiaoping e a distanza di trent'anni costituiscono la sfida principale alla sostenibilità dello sviluppo cinese.

¹⁰⁷ <http://www.stats.gov.cn>

¹⁰⁸ Marianera M., "Cina: Nuovi Ricchi Concentrati nelle Aree Urbane Costiere" nota dal CSC, 18 Febbraio 2011, Num. 11

¹⁰⁹ Lu X. "Adjusting the Social Structure and Developing a Harmonious Socialist Society", The China Society Yearbook 2006, pp.150

Il *gap* tra aree rurali e aree urbane è andato crescendo a partire dagli anni Ottanta in seguito all'industrializzazione e al fenomeno dei flussi migratori. La crescita economica e gli spostamenti di forza lavoro sottoccupata nelle campagne, non soltanto favorirono lo sviluppo del settore industriale grazie all'impiego abbondante di manodopera presso le aziende di proprietà statali, ma contribuirono, anche, a incrementare la differenze strutturali delle due anime del Paese.

A partire dalle differenze regionali nel presente capitolo si tenterà di analizzare l'evoluzione e i contenuti delle politiche di *welfare* scelte dal governo centrale e di operare un confronto tra le peculiarità del sistema pensionistico in vigore nelle realtà urbana e rurale. L'indagine includerà, inoltre, lo studio delle problematiche alla base di un'applicazione congiunta delle politiche di sviluppo tanto in città quanto in campagna per stimare, infine, gli esiti dei principi espressi dall'XI Piano Quinquennale e delle agende politiche orientate allo sviluppo equilibrato.

3.1 politiche di sviluppo nelle aree urbane e nelle aree rurali

Lo sviluppo economico cinese è passato da una prima fase in cui l'agricoltura sosteneva l'industria e le aree rurali supportavano quelle urbane, alla fase in cui l'industria supporta l'agricoltura e le aree urbane supportano quelle rurali.¹¹⁰ Indubbiamente, questi due ipotetici stadi hanno influenzato il processo decisionale delle politiche strategiche nazionali.

Negli ultimi anni l'attenzione del governo cinese non è stata più esclusivamente rivolta verso la realizzazione di obiettivi legati alla sfera economica; nelle agende politiche trovano ampio spazio strategie di sviluppo orientate al miglioramento generalizzato ed esteso delle condizioni sociali di tutta la popolazione, in particolare quella rurale. Tali premesse sintetizzano lo spirito sotto cui si svolse il XVI Congresso del PCC che riunì gli oltre 300 membri del partito per l'elezione del nuovo segretario, dei membri dell'Ufficio politico e quelli del Comitato permanente. Il nuovo gruppo dirigente ufficializzò le intenzioni di proseguire verso un percorso di riforme finalizzato allo sviluppo congiunto tra città e campagne, alla distribuzione equa delle risorse, alla promozione dei consumi interni e all'abbattimento delle differenze socio-economiche attraverso politiche ispirate ai principi di uguaglianza e al concetto di "società armoniosa".

Malgrado gli sforzi in tale direzione, uno studio condotto dalla Banca Mondiale nel 2006 sull'evoluzione economica del Paese, ha dimostrato che il tessuto sociale in Cina è ancora segnato da profonde disparità. In base alle stime, il 10% della popolazione ha chiuso il triennio 2001-2003 con una

¹¹⁰ Xu X., "2005: Non- Governmental Development and Transformation of Rural Areas in China", The China Society Yearbook, Volume 1 (2006) p. 181

riduzione del proprio reddito pari al 2,4% e, sempre nello stesso periodo, un altro 10% ha conosciuto un incremento in tal senso pari al 16%¹¹¹.

Il divario economico tra i ricchi e i poveri del Paese risulta particolarmente evidente nel confronto tra città e campagne. Secondo quanto diffuso nel 2005 dal *China Statistical Year book*, il reddito annuo pro capite nel 2004 è di circa 1200 dollari nelle città e di 400 nelle campagne, dove si manifestano alti livelli di arretratezza. Attualmente, si stima che il 20% della popolazione cinese detenga il 47,5 % del reddito nazionale e che questo 20% risieda essenzialmente nelle città.¹¹²

Le disparità tra aree rurali e aree urbane o tra le stesse aree rurali sono aumentate con il tempo. Nel 1978 il rapporto tra il livello di reddito nominale pro capite percepito nelle aree urbane rispetto a quello delle aree rurali era di 2,5 a 1. Questo rapporto scese a 1,8 a 1 nel 1985 ma aumentò a partire dal 1986. Nel 1995 salì a 2,7 a 1, 2,9 a 1 nel 2001 e a 3,2 a 1 nel 2004¹¹³.

I dati a disposizione rivelano la persistenza di sperequazioni e l'allargamento della distanza tra ricchi e poveri. Secondo un recente rapporto della *World Luxury Association* i meccanismi da mettere in pratica per invertire una tendenza che potrebbe creare pericoli per la stabilità sociale comprendono l'aggiustamento dei salari e la revisione del sistema fiscale per garantire una migliore distribuzione delle ricchezze.¹¹⁴

La preoccupazione per il mantenimento della stabilità è profondamente radicata nell'ideologia del partito come è possibile percepire dalla stesura dell'XI Piano Quinquennale (2006-2011). In esso è espressa la volontà di voler implementare il sistema amministrativo e finanziario, introdurre un sistema di protezione sociale, in grado di offrire garanzie di sussistenza, l'istruzione obbligatoria, cure mediche e pensioni, sostegno e potenziamento del mercato rurale, istituzione delle infrastrutture. (tab.3.1).

Secondo le stime elaborate dall'OCSE, la maggiore attenzione agli squilibri territoriali ha generato una crescita degli investimenti nelle aree rurali. La spesa pubblica nelle campagne è raddoppiata tra il 2004 e il 2007. Si tratta prevalentemente di misure di politica agricola (55%), investimenti in infrastrutture (23%) e misure di sviluppo sociale (20%)¹¹⁵

Nonostante il gli importanti successi conseguiti sussistono forti disuguaglianze territoriali in termini di disponibilità e qualità dei servizi di base. Nelle aree situate lungo la costa, dove risiede il 57,2% della popolazione urbana, ad esempio, si registra un livello di istruzione più alto, mentre nelle

¹¹¹ Bianchi S. "Cina: tra Sviluppo e Democrazia" Editrice Uniservice, Trento 2009. p.52

¹¹² Domeneach J.L., "Dove va la Cina – da Tian An Men a oggi", libreaire Arthème Fayard, 2002 (traduzione di Dora Berucci) p. 285

¹¹³ Lu X. op. cit

¹¹⁴ Cortassa G. "La Popolazione Cinese tra Campagne e Città: 1950- 2050" da Mondo Cinese N 120 Luglio – Settembre 2004.

¹¹⁵ Cheng G. (2008) "Financing of Rural Areas in China" , Working Paper, studio rurale OCSE Pechino.

regioni centro-occidentali gli indici di scolarizzazione si attestano su livelli più critici.¹¹⁶

Tabella 3.1 Piani cinesi: più welfare e benessere sociale

(Obiettivi del 12° Piano quinquennale, 2011-2016)

Sviluppo economico stabile e relativamente rapido
Progressi rilevanti nell'aggiustamento della struttura economica:
Più elevato tasso di consumo privato
Aumento del peso del settore dei servizi
Aumento del tasso di urbanizzazione
Maggiore efficienza energetica e riduzione delle emissioni di carbonio e altri principali agenti inquinanti
Miglioramenti significativi nell'attenzione alle questioni ecologiche e ambientali
Rapida crescita del reddito delle famiglie
Il reddito delle famiglie cresce allo stesso ritmo della crescita economica e i redditi da lavoro crescono insieme alla produttività
Aumento del reddito delle fasce più povere
Espansione della classe media
Riduzione della povertà
Sviluppo sociale
Promozione della creazione di lavoro e di relazioni lavorative armoniose
Correzione della distribuzione del reddito (aumento dei redditi dell'industria primaria, riduzione delle distanze tra i redditi nelle aree urbane e rurali, tra differenti regioni e settori)
Realizzazione di un sistema pensionistico universale sia per le aree urbane sia per quelle rurali
Realizzazione di un sistema sanitario nazionale che copra sia i residenti delle aree urbane sia quelli delle aree rurali
Riforme e politiche di apertura
Progressi marcati nelle riforme del sistema fiscale, nel settore finanziario, nei settori monopolistici

Fonte: elaborazioni CSC su documenti ufficiali cinesi

Il sottosviluppo e l'arretratezza che caratterizzano il settore agricolo e la scarsità degli investimenti pubblici destinati alle zone rurali hanno l'effetto di determinare massicci spostamenti di manodopera dalle campagne alle città. Il 2009 si è concluso con tasso di urbanizzazione pari al 48%.¹¹⁷ Qualora le previsioni di un aumento medio annuo pari all'1% dovessero essere rispettate, tale percentuale salirebbe al 59%. Se invece i flussi migratori facessero

¹¹⁶ Berger M. e Lucatelli S., "Lo Sviluppo Rurale in Cina: lo Stato dell'Arte e la Possibilità di Riforma" AGRIREGIONIEUROPA Anno 5, Num. 18 Settembre 2009. www.agriregionieuropa.univpm.it

¹¹⁷ Berger M. e Lucatelli S. op. cit.

registrare un incremento addirittura superiore al 1,5%, in conseguenza delle politiche economiche, l'indice di inurbamento toccherebbe, verosimilmente, il 60%. Ciò implica che circa 15 milioni saranno gli emigranti cinesi che ogni anno si trasferiranno dalle campagne alle città. Secondo le previsioni nei prossimi 15 anni 200-300 milioni di contadini emigreranno nelle città e la popolazione urbana passerà dagli attuali 520 milioni a 800-900 milioni.¹¹⁸

Le proiezioni e le statistiche effettuate sulla base degli scenari di massa e intensità di sviluppo hanno restituito valori relativi al livello di urbanizzazione nei prossimi decenni compresi tra il 54 e il 60%: in nessuna delle stime tale percentuale è attesa al di sotto del 50% nel 2050.

Il premier uscente Hu Jintao, nell'enunciare i principi e gli obiettivi dell'urbanizzazione, ha posto l'accento sulla necessità di rimuovere gli ostacoli allo sviluppo equo. Le discriminazioni nei confronti degli emigranti rurali, profondamente radicate all'interno della società urbana, sono legittimate dalla presenza di un sistema di registrazione di residenza – *hukou zhidu* – che colloca su due piani completamente differenti residenti permanenti e lavoratori temporanei. Questi ultimi, benché esclusi da alcuni benefici e servizi pubblici, come istruzione gratuita, pensioni, sanità, ammortizzatori sociali, non rinunciano a stabilirsi nelle città per tentare la fortuna. Il governo cinese, dal canto suo, malgrado le restrizioni sui rilasci dei permessi, porta avanti politiche di incentivo agli spostamenti dei lavoratori rurali affinché il mercato del lavoro possa mantenersi dinamico e flessibile. Il 40% della forza lavoro cinese, circa 300 milioni di persone, è passata, negli ultimi decenni, dall'agricoltura all'industria e ai servizi, concentrati principalmente nelle città. Di conseguenza, nelle città cinesi i lavoratori migranti con un *hukou* rurale sono addirittura più numerosi dei lavoratori con *hukou* urbano.¹¹⁹

Mentre il governo ritiene vantaggioso permettere l'ingresso di manodopera nelle aree urbane da impiegare nei vari settori lavorativi, chiamandosi favorevole agli spostamenti di flussi di persone, di tutt'altro avviso sono un gruppo di esperti del settimanale *The Economist* per i quali è sbagliato far partire l'azione del governo dalle politiche urbane. A loro avviso sarebbe più saggio agire sin da subito proprio dalle campagne per favorire una "crescita più stabile ed equilibrata del sistema Cina".¹²⁰

3.2 L'impatto demografico nelle aree rurali

Nei primi anni Cinquanta e dopo il lancio del "Grande Balzo in Avanti", la vita nelle campagne era organizzata all'interno delle comuni popolari. La

¹¹⁸ Fan P., "Report on Development in Chinese Farming in 2005" The China Society Yearbook 2006, p. 231

¹¹⁹ Fan Gang "Verso l'urbanizzazione della Cina" - Il Sole 24 Ore – articolo visualizzabile su <http://www.ilsole24ore.com/art/economia/2010-12-30/verso-lurbanizzazione-cina>

¹²⁰ Bianchi S. op. cit p.51.

terra, i mezzi di produzione, il bestiame e il *surplus* erano divisi equamente tra i contadini che operavano in squadre e brigate. Appartenere a queste organizzazioni significava poter usufruire dei servizi sociali di base come assistenza sanitaria, istruzione scolastica, alloggio ecc.

Le riforme economiche e sociali avviate negli anni Ottanta determinarono l'abolizione delle comuni popolari e posero fine al funzionamento del sistema sociale che garantiva ai contadini la fruizione di servizi di base segnando l'inizio di un nuovo corso storico e sociale per la comunità rurale. Privati di ogni supporto e beneficio previdenziale, milioni di contadini si trovarono nella situazione di dover sperimentare soluzioni di assistenza alternative e a ricercare reti di "sicurezza informale" per la protezione da una vecchiaia in povertà.

La famiglia allargata e la solidità delle relazioni sociali avrebbero potuto offrire, per quella fase particolare, le risposte più adeguate.

Tali soluzioni in realtà, non rappresentarono nulla di totalmente estraneo nell'immaginario sociale cinese, giacché la centralità della famiglia e il concetto di pietà filiale, erano fermi principi della dottrina confuciana.

Le famiglie multi generazionali rappresentarono la soluzione più pratica non solo perché riproponevano aspetti consolidati della realtà socio-culturale cinese, sia che si trattasse di città che di campagna, ma anche perché le contingenze storiche avevano impreziosito e consolidato il significato del concetto di coesione tra membri di uno stesso gruppo. Rigide norme sociali incrementarono la fiducia nei confronti della famiglia come assicurazione sociale e sistema pensionistico informale; la prole, specie se di sesso maschile, era considerata un investimento per il presente, perché forniva forza lavoro, e una sicurezza per il futuro perché avrebbe assistito i genitori in età avanzata.

I dati del censimento del 2000 rivelano che il 67% degli anziani residenti nelle campagne di età compresa tra i 65 ai 79 anni vive con i propri figli mentre per gli *over 80* la percentuale sale all' 80%¹²¹.

Anche quando non vivono con loro, gli anziani contano sul sostegno economico dei propri figli soprattutto, appunto, nelle zone rurali. Secondo un'indagine riguardante le famiglie rurali gli anziani di età compresa tra i 60 e i 64 anni riceve un terzo del proprio reddito dai figli; tale quota sale a tre quarti per gli *under 75* e a nove decimi per gli *under 85*.¹²²

Le famiglie composte da più generazioni continuano ad essere la norma anche se, rispetto solo a dieci anni fa, sono già meno comuni. Per i prossimi decenni questo genere di assistenza dovrà fare i conti con una serie di sfide demografiche senza precedenti prime fra tutte la crescita del fenomeno migratorio e degli spostamenti di giovani lavoratori dalle campagne verso le

¹²¹ Zeng e Wang (2003) "Dynamics of Family and Elderly Living Arrangements in China: New Lessons Learned from the 2000 Census", The China Review, 3:2 (Autumn) in Jackson R. e Howe N. (2006) L'invecchiamento del Regno di Mezzo: aspetti demografici ed economici delle politiche pensionistiche in Cina, Quaderni Europei sul nuovo Welfare (3), p.19

¹²² Qiao, X. (2001): "Aging Issues and Policy Choices in Rural China," contributo presentato alla XXIV Conferenza generale, dell'Unione Internazionale per lo Studio dei Problemi della Popolazione (Salvador, Brasile; 20-24 agosto) in Richard, J. e Neil H.(2006) op. cit. p.19

città; le partenze della componente giovanile, in età lavorativa, complicherebbe la situazione delle aree rurali, sempre più popolate da anziani e senza alcun tipo di pensione. A spostarsi sono, infatti, giovani o famiglie in cerca di nuove opportunità lavorative o studenti che intraprendono percorsi universitari.¹²³

Qualora gli spostamenti migratori dovessero mantenere i *trend* attuali, la Cina rurale sarebbe condannata ad invecchiare rapidamente e con una velocità decisamente più sostenuta rispetto a quella urbana.

L'urbanizzazione, e di conseguenza anche l'industrializzazione, hanno ridotto notevolmente le possibilità di contare sulle reti sociali e familiari.¹²⁴

Lo squilibrio demografico, quindi l'aumento della componente anziana che necessita di assistenza, è l'esito di un'imprevista conseguenza della politica del figlio unico, che ha imposto un freno alle nascite e generato, tra le altre cose, una distorsione nell'equilibrio tra generi. Il timore di violare la legge suddetta ha spinto, infatti, molte famiglie a praticare aborti selettivi e infanticidi in base al sesso: i dati pervenuti dal censimento del 2000 rivelano che il rapporto alla nascita tra maschi e femmine sia di 118 a 110 per i primogeniti e di 152 a 100 per i secondogeniti.¹²⁵

3.3 riforme e pensioni di anzianità nelle aree rurali

I lavoratori delle aree rurali hanno beneficiato in misura molto limitata di sussidi e supporti statali sebbene gli sforzi del governo si siano orientati ad uniformare il più possibile il sistema pensionistico.

Nel 1986 il governo nazionale promosse dei progetti pilota in alcune aree rurali (le più ricche e più adatte a sostenere riforme sperimentali) per introdurre un sistema di previdenza sociale d'anzianità. Nel 1991 il Ministero degli Affari Civili introduce un sistema di assicurazione pensionistica volontaria per contadini e lavoratori nelle campagne e nelle imprese di villaggio. Alla fine degli anni Novanta oltre 1400 contee aderirono al progetto di riforma e oltre 50 milioni di residenti presero parte al piano di riserva pensionistico.

Lo schema era pensato per incoraggiare i contadini a finanziare i propri fondi pensione di cui avrebbero beneficiato al raggiungimento dell'età pensionabile (anche per i residenti rurali fissato a 60 anni per gli uomini e 55 per le donne). Al 1997 500mila anziani beneficiavano di una pensione d'anzianità e la maggior parte di essi preferiva la modalità di prelievo in

¹²³ Jackson R.. e Howe N. (2006) op. cit. p.19

¹²⁴ Bingqin L. "Urban Social Change in Transitional China: A Perspective of Social Exclusion and Vulnerability", 2005 journal of contingencies and crisis management Volume 13 Number 2 June 2005 Journal compilation 2005 Blackwell Publishing Ltd., 9600

¹²⁵ Jackson R.. e Howe N. (2006) op. cit.

un'unica soluzione. Il programma registrò adesioni significative nelle aree rurali più ricche situate lungo la costa o nelle vicinanze.¹²⁶

Alla base di un'adesione inaspettatamente discreta vi era l'effettiva mancanza di alternative finanziarie a disposizione e l'efficace opera di sponsorizzazione portata avanti dagli ufficiali dei governi locali. Tuttavia, perché un sistema pensionistico possa funzionare correttamente e quindi produrre degli utili al singolo risparmiatore e alla collettività, è necessario che riesca a soddisfare alcuni requisiti uno dei quali è la disposizione di capitale liquido. Nella realtà queste condizioni spesso non vengono realizzate e un sistema pensionistico funzionante difficilmente riesce a concretizzarsi. Dinanzi a ciò continuare a lavorare pare sia l'alternativa più ovvia, sebbene, con gli anni, questa tendenza comincia ad essere meno diffusa soprattutto se rapportata ai livelli dei Paesi del sud-est asiatico. Al 2000 il 43% degli anziani *over 60* svolge attività lavorative di vario genere; l'8% della stessa fascia d'età beneficia di una pensione di anzianità mentre l'86% degli *over 60* non in attività è sprovvisto di copertura pensionistica¹²⁷.

I dati a disposizione rivelano, nel complesso, un basso coinvolgimento della popolazione rurale nei sistemi di *welfare* e l'esclusione dalle misure previdenziali nazionali. Il sostegno familiare e altre strategie di sussistenza informale si sostituiscono a pensioni di anzianità.

Nel 1992 viene promulgato il *Basic Program for Rural Social Security Insurance at Country Level*. Il programma, che si poneva l'obiettivo di stabilire un sistema previdenziale finanziato da contributi individuali, dai fondi provenienti dai contributi collettivi e dai governi locali, tuttavia, non riscosse l'adesione sperata. A vent'anni di distanza, il tasso di copertura continua a rimanere basso (nel 2002 ha aderito soltanto l'11% della forza lavoro totale) e i contributi restano minimi¹²⁸.

Oltre a piani pensione nel corso degli anni il governo ha compiuto notevoli sforzi sul piano della formulazione delle politiche di previdenza avviando specifici programmi pensati per ridurre la vulnerabilità degli anziani delle aree rurali; tra questi il programma dei *tre né* - per gli anziani impossibilitati fisicamente a lavorare e che sono anche sprovvisti del sostegno familiare ed economico -. Si tratta di programmi di dimensioni molto limitate: nelle zone rurali meno del 10% degli anziani indigenti riceve questo genere di sussidi.¹²⁹

Un'importante svolta nell'elaborazione di uno schema previdenziale nelle aree rurali è rappresentato dal *Documento n.32* del Consiglio di Stato del 2009 riguardo allo sviluppo di nuovi provvedimenti per le pensioni rurali (*New Rural Pension System NRPS*). Si tratta di una contromisura pensata non solo per fronteggiare il fenomeno dell'invecchiamento demografico, ma

¹²⁶ Washington DC The World Bank, 1997 "*Old Age Security: Pension Reform in China*" op. cit..

¹²⁷ Fonte ILO, 2004, Jackson R. e Howe N. (2006) op. cit.

¹²⁸ Jackson R. e Howe N., op cit. p.16

¹²⁹ Ivi.

anche per incentivare lo sviluppo della società e dell'economia rurale.¹³⁰ Sin dalla sua formulazione molti studiosi si sono avvicinati per studiare la situazione generale o approfondire casi specifici. Su Baozhong (2009), ad esempio, sostiene che tale riforma sia stata pensata in conformità con il principio di giustizia sociale allo scopo di promuovere la convergenza città-campagna; Su Donghai e Zhou Qing (2010) ritengono, invece, che il provvedimento non abbia ricevuto la giusta risonanza e che la scarsa pubblicizzazione potrebbe incidere sugli esiti finali;¹³¹ anche Huang Xiumei (2010) è dell'avviso che l'NRPS desti scarso interesse nei confronti dei contadini a causa di una politica di incentivazione inadeguata.¹³²

Il programma sul nuovo sistema pensionistico nelle aree rurali venne fatto partire dalla contea di Feidong, (nella provincia dell'Anhui) designata area pilota del progetto. Tutti i residenti permanenti dell'area in questione a partire dai 16 anni, (eccetto studenti) che nel frattempo non partecipano a nessun altro schema previdenziale, sono intitolati a prendere parte al NRPS. Dopo aver provveduto a registrare la propria adesione il centro NRPS della contea di riferimento si occuperà di aprire fondi pensione individuali per ciascun contribuente per la registrazione delle informazioni personali di base, informazioni relative ai pagamenti e ai trattamenti previdenziali. Il fondo NRPS è finanziato da contributi individuali, sussidi collettivi e governativi.¹³³

Il programma pilota della contea di Feidong è stato portato avanti con continuità secondo le previsioni. Al momento, la percentuale di adesione, è vicina al 90% mentre, il grado di soddisfazione è piuttosto elevato. Ciononostante, gli studi condotti da Gao Yixuan e Su Baozhong, l'uno *project team-leader* di una commissione di agronomi della facoltà di economia e *management* della *China Agricultural University*, l'altro professore associato della medesima, dimostrano l'esistenza di svariate difficoltà nell'implementazione della riforma. In prima istanza, i due studiosi fanno riferimento all'inefficienza propagandistica intorno alla promozione del progetto: infatti, la pubblicizzazione della riforma, insieme ad una campagna informativa sull'utilità del NRPS, avrebbe in qualche modo incentivato l'"educazione al *social welfare*" e favorito la nascita di una "coscienza previdenziale" tra la massa di contadini. Certamente, operare attraverso una politica di informazione influisce sull'efficienza del NRPS e giova alla collettività che trae beneficio dalle conoscenze.

Altre problematiche insite nel progetto, stando alle analisi effettuate da Gao e Su, sono da intravedere nella mancanza di connessione tra l'NRPS e le altre

¹³⁰ Gao Y., Suzhong B., Gao F. 2010 "New Rural Pension System of China: Is it Possible? An Exploratory Study of Feidong County, Anhui Province", Vol. 7 n. 3, 122 Fundamental Research Funds for the Central Universities(15051115,CAU)

¹³¹ Su D., e Zhou Q. (2010). "Problems and Strategies on China's New Rural New Rural Pension Insurance System --An Exploratory Study of Ningxia Hui Autonomous Region" [J].Social Sciences in China 9:74-85

¹³² Huang X. (2010). "Problems and Strategies on China's New Rural New Rural Pension Insurance System--A Study Based in Jiangsu Provinc" e [J]. Financial Perspectives Journal 12: 40-43

¹³³ Gao Y.,Su B. e Gao F. "New Rural Pension System in China" Journal of Cambridge Studies, Vol. 7 No.3, 2010.

politiche pensionistiche e nella mancanza di trasparenza nella gestione dei fondi. Per riuscire in ciò lo Stato dovrebbe compiere grandi sforzi nell'elaborazione e implementazione delle politiche, rendere note leggi, regolamenti, modifiche e novità.

3.4 Riforme e pensioni d'anzianità nelle aree urbane

Il piano di riforme, lanciato da Deng Xiaoping a partire dal 1979, ebbe un impatto decisivo nella trasformazione delle condizioni economiche e sociali della popolazione urbana e contadina in Cina. Vennero coinvolti vari settori e categorie di lavoratori e, sebbene con tempi e modalità diverse, i nuovi provvedimenti migliorano nettamente lo *status* generale della popolazione e liberarono milioni di individui dalla povertà assoluta. Nelle aree rurali la povertà si ridusse del 20% mentre il reddito pro-capite aumentò del 15% ogni anno nel periodo '78-'84.¹³⁴ Queste trasformazioni furono accompagnate da un'azione di propaganda e di sostegno morale nei confronti del popolo attraverso *slogan*, manifestazioni collettive, *meeting* e visite di quadri di villaggio. Al popolo, che usciva da anni di egualitarismo imposto, viene fatto capire che "arricchirsi è glorioso e che i contadini ricchi sono soltanto i pionieri di un benessere che tenderà a generalizzarsi"¹³⁵. Dietro queste nuove formule vi era la volontà di voler giustificare le disuguaglianze implicite al sistema capitalista di un'economia di mercato. Lo squilibrio fra città e campagna fu, senza dubbio, la rappresentazione più drammatica.

Il dualismo tra aree urbane e aree rurali, che le riforme degli anni Ottanta hanno accentuato, esisteva già nel periodo maoista. La vita dei residenti delle aree urbane era organizzata in unità di lavoro, le *danwei*, situate all'interno delle aziende di Stato. La *danwei* era più che una semplice impresa: era l'unità di base dell'organizzazione sociale e urbana e, oltre a svolgere le normali funzioni produttive, si faceva carico dei trattamenti previdenziali dei cittadini-lavoratori. La vita dei contadini era invece organizzata nelle comuni popolari: anche tali unità, nel loro piccolo, fornivano ai contadini e alle loro famiglie i servizi sociali di base, in proporzione alle risorse che riuscivano ad ottenere dalla vendita dei prodotti agricoli.¹³⁶

La differenze e le disparità in termini di *welfare* o di accesso alle risorse in generale tra i residenti delle aree urbane e i residenti delle aree rurali contraddistinguono ancora oggi l'economia sociale del Paese. Sebbene le riforme degli anni Ottanta innescarono un processo di crescita importante di cui ancora oggi si avvertono gli effetti, ugualmente, esse sono state la causa dell'affermarsi del fenomeno dell'esclusione sociale intesa come privazione di alcuni diritti politici ed economici che ha interessato i gruppi sociali più vulnerabili. Tang (2002) sostiene che le riforme del 1978, nello stabilire le

¹³⁴ Ministero dell'Agricoltura, 1988

¹³⁵ Tratto da un discorso di Deng Xiaoping.

¹³⁶ Ignazio Musu "La Cina contemporanea – le grandi sfide e l'obiettivo della società armoniosa" p.113- 148

“nuove regole di gioco” abbiano avuto il merito di integrare la popolazione fino a quel momento esclusa e il demerito di aver creato nuovi emarginati. In tal senso, le riforme non hanno attenuato, bensì rimarcato la distinzione già esistente tra la realtà urbana e quella rurale, tra chi sta dentro e chi sta fuori e hanno permesso che si formasse una nuova struttura di classe basata su un nuovo sistema socio-economico.¹³⁷

Nel corso della transizione economica, il governo cinese ha adottato una politica riformista favorevole alle aree urbane. Tale orientamento trova un riscontro tangibile anche nella formulazione della riforma del sistema pensionistico.

Un sistema previdenziale, basato sul modello sovietico, fu introdotto nelle città per la prima volta nel 1951. Esso trovava applicazione nelle aziende di stato con più di cento dipendenti e si basava sulla formula *pay-as you-go*¹³⁸; Si trattava di uno schema pensionistico pensato per una società e un'economia collettivizzate chiaramente ispirato ai principi socialisti poiché lo Stato, attraverso le aziende, garantiva a ciascun dipendente lavoro e sicurezza sociale. Infatti, seppur modeste nelle dimensioni, le aziende statali o le unità di lavoro, abbracciavano tutte quelle che erano le funzioni e le responsabilità previste dai sistemi di *welfare*, pensioni comprese.

Nel corso degli anni si susseguirono vari disegni di legge molti dei quali, soprattutto quelli realizzati in concomitanza con le riforme economiche di Deng Xiaoping, risultarono dalle politiche di ristrutturazione delle aziende statali: tra il 1980 e il 1995 il Paese sperimentò vari tentativi preliminari di riforma. Il Documento n.77 – “Decisioni sulle riforme per le pensioni di anzianità dei lavoratori delle aziende di Stato” - del Consiglio di Stato nel 1986, incoraggiò ufficialmente l'adozione del sistema contributivo attraverso dei fondi pensionistici istituiti a livello municipale basati sulla formula *pay as-you-go*. La nuova normativa precisava i compiti delle aziende di Stato e fissava i rapporti di connessione tra aziende e governi locali.¹³⁹

I provvedimenti del 1986 erano pensati per ridurre le spese delle SOE e istituire un fondo per far fronte al crescente numero di pensionati e al prolungamento della durata media della vita. Le novità introdotte, inoltre, contribuirono a modificare nell'immaginario collettivo il ruolo delle imprese statali, non più soltanto erogatrici di servizi per la sicurezza sociale, bensì organismi autonomi in cerca di competitività nello scenario economico moderno. Questo genere di indipendenza non sempre si rivelò proficua per molte aziende, le quali, agli inizi degli anni Novanta, sia per la competitività delle TVE¹⁴⁰, sia per la poca disponibilità di capitale a loro disposizione, alle

¹³⁷ Li B. , 2005 *Urban Social Change in Transitional China: a Perspective of Social Exclusion and Vulnerability*, journal of Contingences and crisis management, vol. 13 N.2 June 2005

¹³⁸ James E. 2001 “*How Can China Solve its Old Age Security Problem? The Interaction Between Pension, SOE and Financial Market Reform*”, paper presented at Conference on Financial Sector Reform in China, Harvard University, September, 2001 pp.7-8

¹³⁹ Ivi;

¹⁴⁰ Township Village Enterprise, imprese collettive di villaggio sorte nelle aree rurali dopo l'avvio delle riforme economiche dei primi anni Ottanta.

prese con difficoltà finanziarie, furono costrette a dichiarare bancarotta e l'inesigibilità dei pagamenti pensionistici.

Il meccanismo di funzionamento delle pensioni dei lavoratori urbani nelle aziende di Stato ancora oggi risulta legato all'andamento finanziario delle stesse pertanto è possibile ravvisare in ciò un limite per la formulazione di uno schema previdenziale solido e stabile.

La transizione dal modello dell'economia pianificata a quello dell'economia di mercato determinò una forte riduzione del grado di protezione sociale. Questo fenomeno ebbe l'effetto di cambiare non soltanto il rapporto tra imprese e Stato, ma anche quello tra imprese e lavoratori. La risposta del governo, nel corso degli eventi, è stata quella di intraprendere un percorso di riforma sociale che partisse dall'interno delle aziende collocate nelle aree urbane per poi svilupparsi e andare a toccare gli altri ambiti economici, politici e sociali. Il sistema pensionistico venne ampiamente ritoccato e riformulato sulla base delle necessità finanziarie delle SOE; un'importante novità era costituita dall'introduzione di fondi pensionistici collettivi per il versamento dei contributi anche se, di fatto, l'erogazione e la gestione dei pagamenti restava compito delle aziende.

Il Documento del 1986 rappresentò, indubbiamente, un primo importante passo in direzione di un sistema pensionistico quanto più moderno e vicino a piani di previdenza occidentali e soprattutto spianò la strada per l'introduzione del sistema "multi pilastro" per la tutela degli anziani e dei lavoratori, basato sulla partecipazione estesa dei contribuenti per il finanziamento dei fondi pensione. Nel 1991 venne, invece, stabilito l'obbligo dei lavoratori a partecipare, al fianco delle imprese, al finanziamento dei fondi pensione sulla base di un sistema a tre livelli pensato per garantire una pensione di base per tutti i pensionati. La pensione era finanziata da governo, imprese e lavoratori all'interno di uno schema che comprendeva finanziamenti supplementari garantiti dalle imprese - vitalizi di impresa- e un conto finanziato dai singoli individui su base volontaria. Il Documento n.33 del 1991 nella sua formulazione, gettava le basi per l'omogeneizzazione del sistema pensionistico e del trattamento previdenziale tra i lavoratori delle SOE a livello nazionale. Nel 1995, il Consiglio di Stato, attraverso il Documento n. 6, proponeva l'adozione di un sistema multi pilastro costituito da due parti: una basata sulla formula PAYG - gestita pubblicamente- che prevedeva il versamento di benefici definiti ed era finalizzata al finanziamento di una rete di sicurezza sociale ed un'altra che si basava su un modello detto a contribuzione definita che promuoveva l'adozione dei depositi individuali gestiti privatamente. Il primo poneva l'accento sull'aspetto sociale mediante l'introduzione di una riserva comune, il secondo enfatizzava la responsabilità individuale mediante la gestione dei risparmi privati. Governi locali e prefetture erano tenute a scegliere il modello che ritenevano più consono alla realtà locale di competenza. Con questo programma il Paese si presta ad applicare un sistema misto che combina benefici e contributi definiti. La prima parte stabilisce che i lavoratori giunti

all'età della pensione ricevano una somma finanziata dal sistema *pay-as you-go* mentre la seconda prevede un sistema di contributi versati su un conto individuale.¹⁴¹

Le riforme delle pensioni, conobbero in poco meno di un decennio continue revisioni e modifiche. La soluzione dei conti individuali rappresentò la novità più interessante e fu, indubbiamente, la tappa più significativa verso il processo di allineamento ai parametri internazionali in materia.

Sebbene gli sforzi di integrazione siano cominciati già a partire dagli anni Ottanta, fu la pubblicazione del Documento n. 26 del 1997 che di fatto annunciò ufficialmente l'omologazione della Cina al meccanismo di previdenza *multi pillars*. La “Decisione sull'Istituzione di un Sistema di Base Unificato per i Lavoratori delle Imprese” delineava i presupposti necessari per un sistema pensionistico omogeneo e unificato su tutto il territorio basato sulla sintesi di due modelli: PAYG e conti individuali. Auspicava una partecipazione più estesa e una gestione amministrativa meno frammentaria grazie al consolidamento delle due componenti e all'esperienza acquisita dalle precedenti riforme. La “Decisione sulla Riforma del sistema pensionistico per i lavoratori delle imprese” - Documento n. 33 del Consiglio di Stato - offriva un elenco generale sulle condizioni necessarie all'implementazione del sistema pensionistico e promuoveva l'integrazione dei programmi a livello locale e nazionale. Inoltre, la transizione dal modello PAYG al modello misto (social pool e conto individuale) fu pensata per abbassare le spese per i contributi (per fronte ad una componente anziana in crescita) e per rendere il sistema più sostenibile. La gestione privata del conto individuale è invece giustificata dal tentativo di aumentare i tassi di interesse e contribuire allo sviluppo dei mercati finanziari.

Il sistema “multi pilastro” fu raccomandato dalla Banca Mondiale e consisteva di: uno schema assicurativo sociale – pensioni di base – basato sulla formula PAYG e pensato per garantire a tutti livelli minimi di sussistenza (pilastro 1); una parte autofinanziata, rappresentata dai conti individuali (pilastro 2) ; una piccola componente supplementare volontaria finanziata dalle imprese – vitalizi di impresa – e dai dipendenti.

Per il primo pilastro, imprese e lavoratori contribuivano insieme per il 28% della retribuzione (le imprese versavano il 20% mentre i lavoratori versavano l'8%). Il tasso di sostituzione venne fissato al 35% del salario medio locale. Il secondo pilastro, autofinanziato dai singoli contribuenti, venne pensato per incentivare la popolazione a prolungare l'attività lavorativa il più possibile e a concepirlo come una sorta di polizza assicurativa che avrebbe fruttato interesse una volta raggiunta l'età del pensionamento. Il terzo pilastro, finanziato insieme da imprese e lavoratori, è concepito per ammortizzare il carico finanziario del sistema pensionistico e distribuirlo non più solo tra le aziende.

¹⁴¹ “Old Age Security: Pension Reform in China”, op. cit.

Per prendere parte allo schema l'impresa deve rispettare determinate condizioni: adesione al sistema pensionistico (quindi rispettare il primo pilastro); accordare un piano progettuale con il Ministero del Lavoro e della Sicurezza Sociale (MOLLS); indicare un organo supervisore che effettui i dovuti controlli e infine nominare una figura specifica per l'amministrazione, la gestione e la supervisione del fondo.¹⁴²

Negli anni successivi vennero emanati una molteplicità di provvedimenti volti a correggere le imprecisioni e ad estendere la copertura. Nel Gennaio del '99 il Consiglio di Stato emana le “Regole Sperimentali sul Pagamento degli Obblighi per la Sicurezza Sociale” allo scopo di accelerare la partecipazione delle aziende non statali e dei lavoratori emigranti al meccanismo contributivo. Tale urgenza rifletteva il grado di criticità finanziaria che il sistema moderno aveva ereditato e che in qualche modo avrebbe dovuto estinguere grazie ai nuovi provvedimenti.¹⁴³

Il susseguirsi di riforme ed emendamenti produsse un incremento nel numero di adesioni allo schema e contribuì ad estendere la copertura facendo registrare cifre tutto sommato soddisfacenti: dal 1989 al 2003 i lavoratori urbani regolarmente iscritti al sistema passarono da 48 milioni a 122.5 milioni; il numero di pensionati passò da 8 a 40 milioni.¹⁴⁴

Le riforme del '97 per le pensioni nelle aree urbane non sono riuscite, tuttavia, a centrare l'obiettivo di stabilire un sistema coerente su base nazionale. Il nuovo sistema si trascina un *deficit* finanziario piuttosto serio ereditato dal vecchio ordine e continua a portarsi dietro quelle imperfezioni che caratterizzano il modello di *welfare* cinese a partire dall'epoca della “demaioizzazione” del sistema. La frammentarietà e l'insostenibilità finanziaria, gli alti costi i lasciti del vecchio ordine pensionistico sembrano tutt'ora caratterizzare il sistema pensionistico malgrado gli sforzi e i tentativi di rinnovamento.

Nel 2000 venne istituito il Fondo Nazionale per la Sicurezza Sociale per far fronte alle disparità economiche presenti nelle diverse aree. In questo modo, qualora i fondi sociali di una determinata municipalità fossero vuoti, i governi locali avevano la possibilità di attingere alle risorse provenienti dal Fondo Nazionale sottoforma di sussidi. Il Fondo Nazionale era infatti concepito come una risorsa strategica nonché fondo pensione di emergenza a sostegno della previdenza sociale.¹⁴⁵

Il sistema pensionistico cinese è tutt'ora in evoluzione: esso opera entro certe linee guida dettate dal governo sebbene i contributi sono fissati contestualmente (a seconda delle condizioni economiche e della struttura sociale delle singole municipalità) e le decisioni finali relative a pensionamenti anticipati, formule speciali ecc, siano lasciate alla

¹⁴² “Old Age Security: Pension Reform in China” op. cit. 16

¹⁴³ Zhao e Xu (2002) “China's Urban Pension System: reforms and problems”, *cato journal*, Vol. 21 N.3 pp. 400

¹⁴⁴ Dati riportati dal China Labour Statistical Year-book (2000-04)

¹⁴⁵ Oksanen , 2010, op. cit.

discrezionalità dei governi locali. Il sistema attuale è prevalentemente a base urbana: copre soltanto una parte della popolazione e ammette particolarità e varianti di ogni tipo. Al giorno d'oggi la copertura è ancora al di sotto del 20%.

Malgrado la soddisfazione legata alla formulazione di disegni di legge sempre più circostanziati, tuttavia, vi è ferma convinzione che la questione della frammentarietà e della bassa copertura richiedano ancora notevoli sforzi e sacrifici. Le riforme che si sono susseguite sono la dimostrazione di un'ansia legata alla realizzazione di un quadro specifico che indichi, di volta in volta, la direzione verso un sistema nazionale unificato.

Parte seconda

CAPITOLO 4

UN'ANALISI SUL SISTEMA PENSIONISTICO NELLA ZONA ECONOMICA SPECIALE DI SHENZHEN

*“L’incontentabilità è il primo passo
nel
progresso di un uomo o di una
nazione”
(O. Wilde)*

Cosa ha potuto determinare una crescita economica rapida e quali fattori hanno cambiato irreversibilmente l'identità di un'area e di un popolo di fronte al cambiamento: il decollo economico di Shenzhen degli ultimi decenni ha fornito in questo senso spunti interessanti per l'analisi di un *case study* unico.

Diventa metropoli quasi per caso, il cuore economico e commerciale del Guangdong – provincia della Cina meridionale situata lungo la costa orientale – ha mantenuto tassi di crescita alti e costanti da quando il governo riformista di Deng Xiaoping, nel 1980, la nominò Zona Economica Speciale. La designazione fu motivata dalla sua collocazione geografica e soprattutto dalla convinzione che l'area, disponendo di ottime potenzialità di crescita economica, avrebbe certamente messo in luce pregi e difetti delle politiche sperimentali in un momento di transizione cruciale per le sorti del Paese.

Nel 1979, ossia prima della sua designazione in piattaforma per il commercio, Shenzhen non era altro che una piccola città periferica la cui popolazione, qualche migliaia, viveva di agricoltura e pesca. L'industria e le infrastrutture erano assenti, la manodopera abbondante ma poco qualificata. L'unico vantaggio dell'area era la vicinanza ad Hong Kong, Macao e Taiwan.¹⁴⁶

A partire dai primati e dei successi economici conseguiti nella prima parte del presente capitolo si cercherà di stimare l'impegno del governo locale nella gestione del *welfare* e del sistema pensioni e di valutare l'efficacia delle politiche orientate all'integrazione dei lavoratori emigranti nell'area scelta per il *focus*; inoltre, si illustreranno, genericamente, alcuni aspetti divenuti

¹⁴⁶ Barbieri, Di Tommaso, Rubini “*Industria contemporanea nella Cina meridionale - governi, imprese e territori*”, p.88. Carocci editore, Roma 2009

centrali nell'agenda sociale della città, come la questione degli *hukou* – sistema di registrazione della residenza – , immigrazione, mercato del lavoro, tutela dei diritti, ecc. dopo aver fatto una sintesi panoramica sulle peculiarità dell'economia di Shenzhen, sugli aspetti che contraddistinguono la sua dinamicità e che contribuiscono a rendere la metropoli del Sud polo attrattivo per i lavoratori.

Nella seconda parte si tenterà di penetrare la realtà lavorativa e migratoria dando voce alle “braccia del Pil”, un nome agli artefici della svolta capitalista e agli interpreti delle politiche di apertura dell'area; attraverso la cronaca urbana provare a fornire delle stime approssimative sulle *performance* delle politiche sociali in base al livello di tutela che ordinanze e regolamenti previsti dalla legge offrono ai contribuenti locali e non solo. L'approccio legislativo consentirà, in questa sede, di riflettere, dal punto di vista giuridico, sui principi di funzionamento del *welfare* e di rintracciare, fin dove è possibile, i confini dell'arbitrarietà, prassi che da sempre si accompagna all'interpretazione del *corpus legis* nel Regno di Mezzo.

4.1 Le sfide politiche e sociali di Shenzhen dopo il 1980: cenni storici e dati statistici

Shenzhen fu tra i primi grandi centri urbani ad aver introdotto pratiche capitaliste dopo le riforme del 1979. Ciò che impressiona di più è la velocità con cui le politiche messe in atto hanno fornito delle risposte e la dinamicità con cui tutta una popolazione ha accolto con curiosità e interesse materialista le nuove sfide.

La città ha collezionato molti *record*: oltre che per la crescita più rapida del mondo, Shenzhen si distingue per la massima velocità di costruzione di un grattacielo (una media di due giorni e mezzo per piano).¹⁴⁷ Sul piano urbanistico la città ha dimostrato, negli ultimi decenni, una tendenza al continuo rinnovamento dell'architettura dei palazzi e delle strade: in essa prendono forma esperimenti di mercato eterogenei, si affermano gusti e tendenze straniere che non spaventano i suoi abitanti, al contrario, appaiono sempre più apprezzati nonostante siano causa della sua estrema mutevolezza e della perdita di identità.

“L'esplosione urbanistica” ha reso la città estremamente volubile permettendole di aprirsi a tendenze nuove e di cambiare pelle in continuazione: gli edifici, sempre più alti e più vicini al gusto occidentale, testimoniano l'irrinunciabilità al progresso e la determinazione nel raggiungimento di obiettivi specifici. Per questa ragione Shenzhen si è rivelata una delle città a più rapido sviluppo non solo della provincia del Guangdong ma dell'intera Cina. Ha inoltre il Pil procapite più alto fra tutte le città della provincia, pari, nel 2002, a 59.271 yuan.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Ratti e Fellow. “Shenzhen: La Città Istantanea” 2003 p.4

¹⁴⁸ Op. cit. Barbieri, Di Tommaso, Rubini p.88.

A testimonianza dell'impossibilità di programmare totalmente un contesto in così rapida evoluzione, dalla metà degli anni Ottanta, i *policy makers* di Shenzhen hanno introdotto la variabile *quick changes* all'interno delle proprie pianificazioni, aprendo così, le porte a nuove prospettive non soltanto più spaziali e urbanistiche ma anche sociali, economiche, commerciali, culturali e filosofiche.

La città di Shenzhen, situata nella regione denominata il "Delta del Fiume delle Perle", ospita al giorno d'oggi centinaia di multinazionali, aziende straniere, *joint-ventures*, vanta un'industria in fase di modernizzazione e la presenza di numerosi centri di ricerca e sviluppo; da qualche decennio si sta imponendo come sede all'avanguardia delle tecnologie avanzate configurandosi nodo strategico d'eccellenza per gli scambi commerciali e per il traffico internazionale. Grazie non soltanto alla sua collocazione geografica, ma anche al trattamento fiscale di cui ha goduto dall'avvio delle riforme economiche, Shenzhen ha saputo cogliere i vantaggi che le si presentavano in quanto area privilegiata del Paese e ha sfruttato la presenza dei capitali stranieri per attingere a risorse, conoscenze e *know-how*. Viste le sue cifre impressionanti e i primati che ancora oggi non smette di collezionare, la città-simbolo del progresso rapido ha tutte le caratteristiche e gli attributi per essere soprannominata la nuova "fabbrica del pianeta".

Il decollo economico della città di Shenzhen è stato certamente favorito dal perseguimento di alcuni obiettivi precisi e mirati come la realizzazione di un ambiente favorevole alla sperimentazione, l'ingresso nel giro del commercio internazionale e soprattutto il desiderio di convergenza con gli *standard* economici di Hong Kong.¹⁴⁹ Nella prima fase delle riforme l'ex colonia britannica rappresentò il modello ideale di modernizzazione ed esercitò un'influenza considerevole tra cittadini e governatori coinvolti nei piani riformisti. L'obiettivo di affiancare l'isola richiese flessibilità e grande apertura da parte del governo locale: modalità amministrative e gestionali repute tradizionaliste e inadatte alle contingenze storiche, vennero sostituite da politiche moderne. La popolazione comune e la classe lavoratrice instancabile e a buon mercato ebbe, in tal senso, un atteggiamento collaborativo: ancora oggi non teme le conseguenze degli stravolgimenti economici e politici, non guarda alla modernizzazione come massima espressione del capitalismo né si preoccupa di allontanarsi troppo dai parametri ideologici filo-socialisti.

Motore delle politiche riformiste e sperimentali, la ricca metropoli ha ripagato, attraverso gli immediati successi, la fiducia ripostagli con la designazione di Zona Economica Speciale dimostrando al contempo ottime abilità nel cercare di affrontare i problemi che possono derivare dalla crescita rapida e di osservare i nuovi dettami politici che si richiamano alla conciliazione di sviluppo sostenibile e armonia sociale.

¹⁴⁹ *Shenzhen Statistic Yearbook 2002*

La trasformazione di Shenzhen da contesto rurale a piattaforma commerciale e industriale ha richiesto un intervento massiccio di manodopera e di risorse umane e imposto un cambio di direzione nel mercato del lavoro e nella gestione dei fattori produttivi. Assunzioni e licenziamenti, a partire dall'avvio delle riforme economiche degli anni Ottanta, hanno seguito logiche diverse, di ispirazione capitalista, diventando appannaggio delle imprese, sempre più svincolate dal sostegno economico statale. Il sistema della “ciotola di ferro” – *tiefanwan* – che si basava sulla garanzia del posto di lavoro a vita e su una rete di sicurezza sociale che comprendeva alloggio, educazione della prole, pensioni ecc., così come altri piccoli aspetti tradizionali dell'economia pianificata scomparvero in favore di nuovi criteri gestionali e amministrativi che tenevano conto, per esempio, delle abilità professionali, delle inclinazioni personali, dell'esperienza, della serietà dei lavoratori o ancora dell'andamento del mercato internazionale, dei *trend* produttivi e della competitività aziendale in base alle risorse a disposizione.

Queste novità si accompagnarono all'introduzione e al perfezionamento di un sistema di sicurezza sociale i cui costi non sono più esclusivamente a carico delle aziende ma distribuiti tra aziende, lavoratori e governo. Esso comprende cinque tipologie assicurative: pensioni di anzianità, assicurazione sanitaria, risarcimenti per infortuni sul lavoro, sussidi di disoccupazione e maternità.

Nonostante, i primati ottenuti nell'architettura, nell'edilizia e le cifre da *record* nei settori dell'economia e del commercio e nella produzione del Pil locale, la distribuzione delle risorse, nel cuore economico-finanziario del *Pearl River Delta*, continua ad avvenire in maniera totalmente ineguale: nell'attuale scenario, la forbice sociale tra l'*élite* industriale e la massa urbana ed emigrante si sta ampliando sino a raggiungere livelli di apertura notevoli e incontrollabili. I progressi economici hanno imposto pesanti sacrifici a gran parte della popolazione, comportato delle volte violazioni e abusi ai danni delle classi sociali più vulnerabili e meno tutelate. A pagare il prezzo più alto sono, indubbiamente, gli operai emigranti, i così detti *nongmingong*, la cui cifra è stimata attualmente, in tutto il Paese, tra 150 e 250 milioni: essi rappresentano per Shenzhen il volto del “miracolo economico”. Senza il loro sacrificio la città non avrebbe raggiunto i livelli di sviluppo odierni. Provenendo da una realtà rurale, gli emigranti vivono una condizione di emarginazione sociale rispetto ai cittadini residenti. Non hanno accesso ai servizi urbani, alla sanità, alla previdenza e alla sicurezza se non a costi insostenibili e fuori dalla loro portata. Percepiscono salari molto bassi - il che riflette le disparità di trattamento rispetto ai lavoratori locali - e svolgono gli impieghi peggiori e più umili della città, spesso volte in nero. Nella maggior parte dei casi essi nutrono scarso interesse nei confronti delle politiche sociali e hanno limitate conoscenze in merito al *welfare* pubblico. Ciò sembra giustificare la loro predisposizione ad anteporre la certezza di un salario

imminente, seppur ingiusto e non regolato da nessun contratto, alla garanzia di una sicurezza sociale futura ma intangibile.¹⁵⁰

Sul finire degli anni Novanta la crescita generalizzata dell'economia e la situazione favorevole in cui versavano il settore dell'industria e del commercio cambiarono definitivamente la percezione dei residenti rispetto ad alcuni settori della sfera sociale. Le statistiche relative a quel momento rivelano che il potere d'acquisto dei suoi residenti era nettamente superiore alle aree limitrofe e molto vicino ai livelli di Hong Kong. Un potere di spesa maggiore comportò un aumento nei consumi dei cittadini residenti e dei valori positivi in più settori in virtù della crescita economica costante e sostenibile. Le spese per l'istruzione si collocavano al primo posto, seguite dalle spese per i trasporti, per la comunicazione, sanità, intrattenimento ecc. Al 1996 il valore medio della spesa su base annua era pari a 14.809 yuan che, rispetto all'anno precedente, significava un incremento dell' 11% mentre i consumi, pari a 13.044 yuan, crebbero del 18% rispetto al valore registrato nello stesso semestre dell'anno 1995.¹⁵¹ A completare il quadro positivo si aggiungeva, infine, il segno più alla voce "tasso di occupazione".

Nel mettere in moto un meccanismo di crescita economica così sostenuta, Shenzhen, non soltanto ha ufficializzato l'adozione di pratiche moderne e impensabili solo mezzo secolo prima ma, anche e soprattutto, dimostrato di aver accolto e afferrato il senso del "Viaggio al Sud" del presidente Deng Xiaoping del 1992. Grazie a ciò la città oggi può conservare quel vantaggio economico che accumulò a partire dagli anni Ottanta e sfruttarlo per scopi commerciali attirando capitali stranieri e trainando l'investimento estero anche nelle aree limitrofe.

4.2 Welfare e pensioni in una società con una forte componente migratoria

Il successo delle riforme economiche e lo sviluppo dell'area costiera ha avuto, tra gli altri, l'effetto di determinare cambiamenti demografici rilevanti e imporre nuove direzioni ai flussi migratori all'interno del territorio cinese. Se da un lato l'ingresso di forza lavoro o più in generale della "popolazione fluttuante" ha dato un prezioso contributo all'edificazione economica e industriale della città di Shenzhen, dall'altro, la presenza poderosa di individui sprovvisti di permesso di residenza o con *status* di lavoratori temporanei, ha rischiato di minare le basi del già precario sistema previdenziale locale, di compromettere gli esiti delle riforme e di vanificare gli sforzi per una crescita equilibrata, stabile e duratura.¹⁵²

¹⁵⁰ Zhao Y. "Xin Yanglao Baoxian Guanxi Zhuanyi XujieBanfa xia Lishi Jichu Yanglaojin Zhuisu WentiChutan – Yi Shenzhen Tequ wei Li" ; "Lilun Yanjiu" June, 2012 p.87

¹⁵¹ Shenzhen Statistic and Information Yearbook, 1997

¹⁵² Zhao Y. 2012, op. cit. p.87

Il governo della città impone ancora oggi una rigida distinzione tra lavoratori locali, con permesso di residenza – *Shenzhen huji renkou* – e lavoratori con lo *status* di emigranti temporanei, cioè lavoratori che ne sono sprovvisti – *Shenzhen fei huji renkou* –. Disporre di un permesso di residenza implica notevoli vantaggi in termini di benefici e servizi sociali come alloggio, cure mediche, istruzione ecc.. I lavoratori emigranti, oltre ad essere tagliati fuori da questo genere di facilitazioni, devono farsi carico delle spese richieste e dei costi previsti per la permanenza. Vivono in pessime condizioni sociali e lavorano per turni prolungati il più delle volte senza un contratto regolare. Un'indagine eseguita dal *People China Congress News* nell'area del Guangdong, pubblicata nel settembre 2002, ha rivelato che l'80% degli emigranti lavora dalle undici alle quattordici ore, che il 47% di essi rinuncia al riposo nel fine settimana e riceve una retribuzione soltanto a fine anno. I lavoratori hanno bassissimo potere contrattuale e un numero veramente esiguo di essi è tutelato da diritti.¹⁵³ Stando ai dati di un *reportage* realizzato dallo *Shenzhen News* (2003) su un campione di 200 intervistati soltanto il 3.6% di essi è iscritto alle unioni sindacali: il resto dei lavoratori dichiara di non avere fiducia nelle capacità dell' FNCS - Federazione dei Sindacati Cinesi (l'unico sindacato ufficiale riconosciuto) o addirittura di non conoscerne né le funzioni né l'esistenza.

Shenzhen è la città con il più alto tasso di lavoratori emigranti con *status* di residenti temporanei sebbene il criterio di rilascio dei permessi non stia andando incontro all'allentamento auspicato dalle autorità centrali bensì ad un irrigidimento delle condizioni d'entrata sempre più legate a livello di istruzione, abilità professionali e disponibilità economiche dei richiedenti. L'elevata concentrazione di *nonmingong*, malgrado ciò, non ha alcuna implicazione diretta con il livello di appagamento e di benessere di chi sceglie di stabilirvisi. In seguito a una ricerca condotta dalla facoltà di psicologia della *Renmin University of China* e dal *Gzhong.cn*, un portale esclusivo per i lavoratori emigranti in cerca di impiego, è emerso, infatti, che Shenzhen, sia la città in cui i lavoratori emigranti sono meno felici. Per il 30% degli intervistati la città è un luogo alienante in cui il residente temporaneo – *zanzhuren* – vive segregato nelle periferie o nei quartieri più malfamati; il 46% ammette di voler continuare a restarvi per lavorare mentre il 23% di volersi spostare e cercare sistemazione in un'altra città. L'esito dell'indagine ha permesso, inoltre, di stilare una classifica che tiene conto della ricchezza economica della località “ospitante” e il senso di soddisfazione del lavoratore temporaneo. Contrariamente alle previsioni, al vertice della classifica si colloca la città portuale di Quanzhou nella provincia del Fujian il cui prodotto interno lordo occupa solo la venticinquesima posizione nel *ranking* del Pil cinese.¹⁵⁴

¹⁵³ Chan, Kam Wing e Hu, Ying (2003): “Urbanization in China in the 1990's: New Definition, Different Series and Revised Trends”, *The China Review*, Vol. 3 No. 2 pp.40-71

¹⁵⁴ Zheng J. “Top Citise no Happy Haven for Migrants”, articolo tratto dal sito online del quotidiano cinese www.chinadaily.com Aprile 2012

Negli ultimi anni il governo centrale ha promosso svariati tentativi di riforma per cercare di appianare le disuguaglianze economiche e sociali tra le aree geografiche tentando di potenziare le politiche di coordinamento tra i governi locali. Tuttavia, il susseguirsi delle iniziative non ha portato all'abolizione del sistema degli *hukou*, il principale meccanismo istituzionale di esclusione sociale e di discriminazione in Cina che ha il potere di limitare la mobilità della popolazione, l'accesso alle risorse e ai servizi offerti dallo Stato.¹⁵⁵

Il sistema di residenza fu introdotto nel 1958, come parte integrante dei programmi del "Grande Balzo in Avanti". Ciascun cittadino era registrato ad un determinato *hukou* che ereditava dalla famiglia e che ne specificava la sede di appartenenza e il luogo in cui si aveva diritto a beneficiare dei servizi. Era pensato per esercitare un fermo controllo sugli spostamenti della popolazione, bloccare gli ingressi non autorizzati, tutelare il *welfare* dei residenti di una determinata località e monitorare l'impiego delle risorse e l'efficienza del loro utilizzo. Tale schema, che resistette alle riforme economiche del 1979 e che ancora oggi mantiene intatte le sue funzioni, si configura come una strategia di controllo dei consumi dell'economia socialista.

A partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, su iniziativa del governo centrale, le restrizioni prima previste per il rilascio degli *hukou* vennero allentate e i flussi migratori divennero più comuni sebbene l'esclusione dai diritti e dall'erogazione del *welfare* accordate ai residenti locali continuavano a rappresentare la regola.

Il sistema di registrazione della residenza ha avuto un impatto significativo su molti aspetti della vita della popolazione e insieme al genere, età e reddito esso rappresenta una delle principali variabili che limitano e decidono la collocazione sociale di un individuo.¹⁵⁶ Il controllo sugli ingressi nella città, attraverso il sistema di registrazione ha, inoltre, implicitamente generato una tendenza a discriminare la popolazione così detta "fluttuante" e a mettere in funzione un meccanismo di erogazione dei servizi di *welfare* sulla base dello *status* sociale. La popolazione fluttuante – *liudong renkou* – include la componente migratoria che compie spostamenti temporanei ed è, perciò, sprovvista del permesso di residenza. Vi fanno parte tutti coloro i quali vivono temporaneamente in un *hukou* diverso da quello originario perciò essi sono esclusi dal sistema di *welfare* della località di destinazione.¹⁵⁷

Il governo cinese impone una netta distinzione tra emigranti con *hukou* ed emigranti che ne sono sprovvisti. I primi sono considerati residenti permanenti e beneficiano di uno *status* legale che li colloca sullo stesso piano dei residenti in termini di benefici e servizi: questo genere di migrazione

¹⁵⁵ Wang, Feiling. 2005. "Organizing through Division and Exclusion". Stanford: Stanford University Press.

¹⁵⁶ Chan e Buckingham, "Is China Abolishing the Hukou System?" 2008

¹⁵⁷ Cindy Fan, "Migration, Hukou and the City, 2008 in *China Urbanizes: Consequences, Strategies and Policies*" a cura di Sahid Yusuf e Tony Saich, The World Bank, 2008

rientra nella cosiddetta *jihua qianyi* – migrazione programmata – i secondi sono invece tagliati fuori, per legge, dalle assicurazioni sociali pubbliche.

Malgrado i progressi e i continui aggiornamenti in materia di riforme sociali vi è come l'impressione che, non solo Shenzhen, ma anche le altre metropoli del Paese, non siano, in realtà, disposte a rinunciare alle differenze sociali e alla segmentazione della popolazione, aspetto peculiare della società capitalista del XXI secolo. Ciò che è invece cambiato rispetto al passato è l'amministrazione dei permessi. Mentre un tempo tale compito era affidato esclusivamente al governo centrale oggi è stato esteso anche ai governi locali. Con le riforme dei primi anni Novanta ai governi locali veniva rilasciato il pieno controllo per la determinazione delle quote relative ai permessi. Questi ultimi hanno adottato, col tempo, un approccio che si richiama alle politiche "imprenditorialistiche" e "produttivistiche", tendenza riscontrabile anche nei sistemi di *welfare* in Asia (cap. 1.2 "Caratteristiche dominanti e tratti comuni dei modelli di *welfare* del sud-est asiatico"), per cui tendono a rilasciare certificati soltanto a chi, tra coloro i quali fanno domanda, avesse una motivazione appropriata e rientrasse in una certa "tipologia" di emigrante. L'idoneità dei lavoratori candidati viene valutata in base a dei criteri che stabiliscono, a seconda dei casi, la compatibilità delle professioni e delle inclinazioni rispetto ai piani di crescita e di sviluppo dell'area in cui ambiscono ad entrare.¹⁵⁸ Il censo, il livello di istruzione e le abilità lavorative possono risultare determinanti nella decisione per il rilascio dei certificati alla forza lavoro in grado di incrementare il livello di produttività economica della città ospitante. Chan e Buckingham hanno constatato come le *new entry conditions* – *zhunru tiaojian* – adottate da un numero sempre maggiore di governi locali, abbiano notevolmente ridotto le *chances* degli migranti di basso profilo di ottenere permessi di residenza.¹⁵⁹ Malgrado ciò, stando ai dati comunicati dal governo municipale di Shenzhen, nel 2010 l'Autorità municipale per il Lavoro della città ha rilasciato oltre diecimila permessi di lavoro agli stranieri facendo registrare un aumento del 15% rispetto all'anno precedente.¹⁶⁰

Le riforme che si sono susseguite per perfezionare il sistema degli *hukou* e la transizione da un meccanismo di gestione centralizzato ad uno "localizzato" ha avuto in realtà pochi significativi effetti sull'allentamento delle restrizioni. Il localismo ha incrementato l'autonomia decisionale accordata alle autorità designate e generato le condizioni favorevoli affinché ciascuna località fosse libera di poter decidere sull'impostazione dei criteri d'entrata. Solitamente, le grandi città con una disponibilità notevole di risorse materiali tendono ad imporre vincoli maggiori, viceversa, le città che ne sono sprovviste o che ne possiedono in misura ridotta, impongono delle soglie più basse e alla portata.¹⁶¹

¹⁵⁸ Chan, W. "Internal Migration in China :trends, geography and policies". 2008 p.81

¹⁵⁹ Ivi.

¹⁶⁰ <http://www.sz.gov.cn>

¹⁶¹ Chan, W. op. cit. p. 82

Le iniziative lanciate a favore dell'abolizione delle differenze socio-economiche provano l'interesse del governo nel tentare di rimediare agli abusi che derivano dal sistema degli *hukou*. Tuttavia, ciò che appare con evidenza è che, mentre i governi locali tendono ad imporre delle restrizioni sul rilascio dei permessi di residenza per tentare la massimizzazione del profitto attraverso lo sfruttamento della manodopera emigrante, il governo centrale risulta invece più combattuto tra la volontà di scoraggiare le discriminazioni tra i diversi gruppi evitando, così, fenomeni di segregazione sociale all'interno della realtà urbana e la necessità di preservare l'elevata competitività del Paese in termini di costi del lavoro e mercato produttivo¹⁶². A Shenzhen e nelle altre principali città del Paese come Pechino e Shanghai, la segregazione spaziale ed economica dei migranti rurali è piuttosto vistosa.

Nel maggio 2001 il Consiglio di Stato rilascia un documento che prevede l'obbligo per i governi locali di garantire nove anni di istruzione obbligatoria nelle scuole pubbliche ai figli di emigranti. Nella pratica non tutte le località hanno accolto tale impegno: a Pechino, solo il 62% degli emigranti dichiara di potersi permettere il pagamento delle rette scolastiche per i propri figli mentre, coloro i quali che non dispongono dei mezzi economici necessari optano per istituti di istruzione di qualità mediocre.¹⁶³ Infine, nel dicembre 2009 e nel gennaio 2010 il governo nazionale ha confermato il suo impegno nel cercare di permettere agli emigranti di stabilirsi nei piccoli e medi centri urbani e di garantire loro gli stessi servizi e gli stessi diritti dei possessori di *hukou*.¹⁶⁴

Per arginare fenomeni di sfruttamento e di ingiustizia sociale, tra il 2004 e il 2009, il governo di Shenzhen ha introdotto un sistema di permessi di residenza per lavoratori emigranti – *fei huji de diwai dagongzhi* – : questo certificato concede loro l'autorità di "residenza temporanea" per scopi lavorativi sebbene, nella pratica, il loro *status* non cambia: emigranti provenienti da regioni rurali impiegati nelle attività ad alta intensità di lavoro e di basso profilo.

A partire dai primi anni 2000 la provincia del Guangdong ha dato avvio ad una serie di iniziative finalizzate ad aumentare il livello di sicurezza dei lavoratori emigranti. L'Ufficio Nazionale delle Statistiche nel 2006 ha reso noti i dati relativi all'adesione dei lavoratori emigranti agli schemi pensionistici. Solo 14 su 100 milioni di *nongmingong* stimati in tutto il Paese risultano coperti da tale tipologia assicurativa. Nella città di Shenzhen i lavoratori emigranti che intendono sottoscrivere un'assicurazione pensionistica sono tenuti, in virtù del "Regolamento sulle Pensioni d'Anzianità dei Lavoratori delle Aziende all'Interno della Zona Economica Speciale di Shenzhen" emanato nel 1992, a lavorare e versare i contributi per

¹⁶² Wang F. (2005) op cit. p. 304

¹⁶³ "Guowuyuan guanyu jichu jiaoyu gaige yu fazhan de jue ding" ("decisione del Consiglio di Stato sulle riforme e sullo sviluppo dell'istruzione scolastica di base") 29 Maggio 2001, at <http://www.moe.edu.cn/edoas/>

website18/info3313.htm, accessed 25 August 2007.

¹⁶⁴ Chan e Buckingham, 2008 op. cit.

un periodo minimo di quindici anni consecutivi prima di poter essere intitolati a ricevere la corresponsione mensile dovuta. La normativa, così come è formulata, appare ancora oggi poco giusta e conveniente poiché preclude la possibilità di beneficiare realmente di una pensione alla maggior parte degli emigranti. Infatti, soltanto una bassissima percentuale di lavoratori migranti tende a stabilirsi nella città di Shenzhen per periodi così lunghi non solo per il tenore di vita alto che contraddistingue la città e che la popolazione emigrante non è in grado di sostenere, ma anche per tutta una serie di fattori che sono alla base della dinamicità del suo mercato del lavoro.¹⁶⁵ Il Dipartimento per la Pianificazione delle Emigrazioni ha pubblicato, nel 2010, una relazione relativa agli spostamenti della popolazione fluttuante e al periodo di tempo che essa tende a rimanere all'interno di un territorio "straniero". I trasferimenti tendono a durare mediamente poco più di cinque anni; il 50% supera i quattro mentre solo il 18% arriva sino a dieci anni. Il 63.9% degli intervistati dichiara di essere intenzionato ad affrontare le difficoltà economiche connesse con il sopraggiungere della vecchiaia e con l'interruzione dell'attività lavorativa nel proprio luogo di residenza originario mentre il 10.4% è convinto di restare nel luogo in cui ha scelto di emigrare.¹⁶⁶ Ulteriori riforme si rendono necessarie per la realizzazione di un sistema previdenziale unificato e quindi per garantire ai lavoratori emigranti condizioni di vita accettabili.

Con lo spirito del XVI Congresso del Partito Comunista Cinese, che ribadiva la necessità di concepire la riforma del sistema pensionistico come l'obiettivo prioritario per l'edificazione di un sistema di sicurezza sociale forte e adeguato al nuovo panorama economico e demografico, il Ministero per la Sicurezza Sociale della città di Shenzhen ha orientato i suoi sforzi in direzione di una maggiore competenza in materia di *welfare* e previdenza offrendo assicurazioni di vario tipo e potenziando i meccanismi di riscossione che sono alla base del suo funzionamento.¹⁶⁷

L'emigrazione nella città di Shenzhen e in generale il flusso di forza lavoro che sta coinvolgendo in maniera crescente sempre più province, si configura per il governo centrale, come una manifestazione sociale di grande rilevanza. Al contrario di quanto si potrebbe credere il fenomeno delle migrazioni può rivelarsi un fattore di crescita potenziale per la Cina poiché favorisce il riaffiorare di alcuni aspetti positivi per l'economia delle aree coinvolte. Gli spostamenti di persone incentivano i consumi, creano nuovi posti di lavoro e restituiscono vigore alla forza lavoro locale impegnata nel processo di sviluppo economico¹⁶⁸. Se invece il governo opera una stretta sui flussi e aumenta i controlli il mercato del lavoro viene privato della sua componente

¹⁶⁵ Dong W.X. "Comparison Between Migrant Workers in Pearl River Delta and Yangtze River Delta", Report developed by Sun Yat-Sen University, Guanzhou, China, 2011.

¹⁶⁶ Zhao Y. 2012 op. cit. p. 87

¹⁶⁷ Articolo di Li Nanling, apparso sul Renmin Ribao l'8 Aprile 1998

¹⁶⁸ Zhang P. e Zi Lin 2000. "Market Economic Development and Reform of Household Registration System in China". *Renkou yu Jinnji* (Popolazione ed Economia) 6: 35-41

più flessibile impiegata solitamente nelle mansioni più umili, altrimenti rimaste vuote. Alcune considerazioni meno ottimistiche hanno, invece, evidenziato come le migrazioni abbiano generato malcontento tra i residenti, che lamentano un calo nell'efficienza dei servizi e l'aumento della criminalità urbana. Gli emigranti sono spesso al centro di episodi di cronaca nera o di traffici illeciti e il più delle volte violano i principi di alcune leggi, come ad esempio quelli relativi pianificazione familiare ¹⁶⁹.

Il fenomeno delle migrazioni verso le aree urbane ha conosciuto in Cina un forte incremento negli anni Ottanta con l'avvio delle riforme economiche quando l'aumento degli investimenti e la rapida urbanizzazione generarono una domanda di manodopera a basso costo e poco qualificata da impiegare all'interno di aziende *labour-intensive*. Per oltre vent'anni un *surplus* massiccio di forza lavoro proveniente dalle aree rurali del Paese, dove il tasso di manodopera in esubero è ancora oltre il 30%, è stato in grado di adempiere a tale necessità. Per armonizzare domanda e offerta di lavoro e per livellare gli squilibri socio-economici regionali, il governo ha agito sul sistema degli *hukou* attraverso delle riforme che se da un lato facilitavano gli spostamenti dall'altro mantenevano intatta la sua natura discriminatoria. ¹⁷⁰

La compressione spazio-temporale di cui si sta facendo esperienza con l'avvento della globalizzazione ha prodotto certamente un incremento nel numero degli spostamenti migratori. Le caratteristiche del fenomeno sono diventate più complesse e riflettono le trasformazioni legate alle innovazioni nel settore dei trasporti e delle comunicazioni. Malgrado le perplessità intorno alle sue implicazioni, la tendenza a cambiare luogo di residenza non può essere concepita come un fattore destabilizzante per la crescita del popolo. Al contrario, la storia dimostra che gli spostamenti di persone hanno accompagnato il processo di formazione di numerose civiltà contribuendo a plasmarne l'identità e la sovrastruttura e a rafforzare la coscienza di unità nazionale attraverso il riconoscimento dell'unicità della propria lingua e delle proprie tradizioni a partire proprio dal miscuglio culturale e dagli incroci tra i popoli.

Dinanzi a tutto ciò, la *leadership* di Shenzhen è chiamata a promuovere un'azione virtuosa su più fronti. Innanzitutto dovrebbe orientare la propria strategia di politica sociale in direzione dell'integrazione e del coinvolgimento delle forze produttive operanti nel mercato del lavoro smentendo, in tal modo, coloro i quali continuano a mettere in luce i limiti del governo cinese in materia di politiche migratorie; preparare le giuste condizioni per favorire il reciproco vantaggio e allo scambio equo; in materia previdenziale, impegnarsi per ridurre le irregolarità nei sistemi di calcolo dei contributi, adeguare le normative sui trattamenti alle esigenze dei contribuenti per favorire la mobilità dei lavoratori ed evitare inconvenienti che possono essere determinati dai trasferimenti dei benefici nelle località limitrofe; nella

¹⁶⁹ Solinger D. (1999) "Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State and the Logic of the Market", Berkley University of California

¹⁷⁰ Tunon M. ILO Office, Pechino, Aprile 2006

sanità e nell'istruzione incoraggiare l'adozione di misure che ne allarghino l'accesso alle classi sociali più esposte ai rischi, emigranti inclusi; in materia giuridica, infine, promuovere l'azione legislativa attraverso la discussione di clausole e regolamenti che possano dare credibilità al sistema del *welfare* e la giusta autorità alle istituzioni competenti.

4.3 Leggi e regolamenti in difesa dei lavoratori emigranti nella città di Shenzhen

Da serbatoio inesauribile di manodopera e risorse materiali, negli ultimi anni la città di Shenzhen è stata al centro di polemiche e agitazioni operaie che hanno attirato l'attenzione mediatica non solo in Cina ma anche nel resto del mondo. Il fenomeno non ha interessato soltanto la città del Guangdong bensì anche varie località interne del Paese come Wuhan, nella provincia centrale dello Hubei e alcune contee nello Sichuan sono state teatro di rivolte operaie e di agitazioni da parte dei *nongmingong*. L'ondata di proteste ha coinvolto il settore manifatturiero, l'edilizia e i servizi ed è stata ispirata dalle richieste di adeguamento dei salari medi all'inflazione crescente, altre hanno invece avuto per oggetto il salario minimo, la riassegnazione del posto di lavoro, il pagamento degli arretrati e dei contributi previdenziali e la condanna dei dirigenti corrotti.¹⁷¹

L'attivismo operaio che caratterizza gli impianti di Shenzhen e che negli ultimi anni ha destato la preoccupazione degli ufficiali preoccupati di farsi sfuggire di mano il controllo della situazione, non muove dalla mancanza dei posti di lavoro quanto dal livello molto basso dei salari; dopo l'aumento salariale accordato nel biennio 2006 al 2008 di oltre il 30%, (passando da 2451 a 3233 yuan al mese), oggi è comune registrare contrazioni in tal senso del 10% o addirittura 20% rispetto ai livelli raggiunti qualche anno fa.¹⁷² Durante gli anni 2000 il governo aveva soddisfatto le richieste di incremento dei salari minimi, ma dopo il sopraggiungere della crisi finanziaria del 2008 tali aumenti vennero bloccati.

Le trasformazioni nella composizione e nelle caratteristiche dei lavoratori emigranti provenienti dalle campagne e impiegati nel settore privato hanno decisamente contribuito a ridefinire la tipologia delle organizzazioni di protesta collettive. Un prezioso contributo proviene soprattutto dall'atteggiamento rinnovato degli emigranti rurali di "nuova generazione", ovvero dei *nongmingong* nati negli anni Ottanta e Novanta più istruiti dei propri genitori e dotati di maggiore determinazione nella conquista dei propri diritti, talvolta attivi all'interno di ONG impegnate nella tutela delle categorie sociali più umili o nella formazione giuridica dei lavoratori con scarse

¹⁷¹ China Labour Bulletin, "Le Braccia del Pil", East, rivista Europea di geopolitica, No. 41 Aprile 2012

¹⁷² Franceschini I. " Tempesta sulla Fabbrica del Mondo ", Aprile 2009, Nuove prospettive sulla Cina Contemporanea, www.cineresie.info

conoscenze in materia. A Shenzhen opera la *Institute of Contemporary Observation*, (ICO) la prima ONG impegnata in difesa dei diritti dei lavoratori. Stabilita nel 2001, la Ico ha diffuso informazioni relative ai diritti umani di base all'interno delle fabbriche, fornendo sostegno ai lavoratori emigranti e dimostrandosi attiva nella mediazione delle dispute interaziendali.

Il flusso di cinesi che in questi anni si è mosso all'interno del Paese è enorme giacché un ampio bacino di abitanti delle campagne sottoccupati sono emigrati in città in cerca di impiego. Nel 2000 il Ministero delle Risorse umane ha stimato che nel Paese gli emigranti ammontavano a 113 milioni. Secondo le stime del Ufficio Nazionale delle Statistiche (NBS), del Ministero dell' Agricoltura e del Ministero del Lavoro e della Sicurezza Sociale (MoLLS) sono approssimativamente 120 milioni, 100 dei quali emigrano verso le aree urbane. Recentemente l'Accademia Cinese delle Scienze Sociali ha pubblicato un rapporto in cui tale cifra veniva corretta e portata a 150 milioni.¹⁷³ Le conseguenze sulla qualità della vita non sempre si sono rivelate trascurabili soprattutto nel momento in cui le città abbiano stentato a riservare alla popolazione emigrante piani sociali e trattamenti previdenziali adatti accoglierli.¹⁷⁴ Secondo le stime presentate dalla ILO (Organizzazione Internazionale del Lavoro), malgrado i lavoratori migranti rappresentino la componente produttiva principale, essi continuano ad essere esclusi dal circuito ufficiale degli schemi assicurativi. Lo *status* di “non residente” preclude loro la possibilità di porsi sullo stesso livello dei residenti. La strategia più virtuosa in merito al fenomeno dell'emigrazione è rappresentata dalla formulazione di politiche sociali di integrazione fortemente incentrate sulla garanzia di un posto di lavoro, di un salario e della previdenza. Una simile tendenza fatica a trovare applicazione anche nella città di Shenzhen, dove un numero cospicuo di lavoratori emigranti vi soggiorna, non necessariamente per brevi periodi, contribuendo alla produzione della ricchezza locale. Le leggi in materia sociale, formulate per la tutela dei *nongmingong*, si sono rivelate inadeguate anche presso altre località chiave del Delta del Fiume delle Perle, persino laddove, per l'appunto, l'applicazione delle riforme si è tradotta in azione pratica solo dopo accurate analisi investigative.

La bassa partecipazione dei *nongmingong* alle cinque principali tipologie - assicurative, pensioni, sanità, disoccupazione, infortuni sul lavoro e maternità - sottolinea la vulnerabilità a cui è esposta continuamente tale classe sociale. I tassi di partecipazione variano considerevolmente in base alla provincia, al settore d'impiego e agli istituti di statistica che si occupano della pubblicazione dei dati. Nella sfera del *social welfare* le informazioni disponibili tendono a riferire cifre contrastanti e rivelare situazioni diverse e contraddittorie. Ad esempio, i *reportage* curati dagli organi di informazione

¹⁷³ Tang Jun (2005) “*Selections from Report on Poverty and Anti-Poverty in Urban China*”, Chinese Sociology and Anthropology, Winter-Spring 2005, Chinese Academy of Social Sciences.

¹⁷⁴ Viaggiano M.E., “*La corsa verso la modernità*”, East, Rivista europea di geopolitica, No. 41, Aprile 2012

ufficiali e vicini al partito forniscono percentuali di adesione incoraggianti e collocano al di sopra del 30% la copertura per il sistema delle pensioni, al 21% quella sanitaria, al 10% i sussidi di disoccupazione, al 31% le assicurazioni per infortuni sul lavoro e al 5.5% i sussidi di maternità.¹⁷⁵ Un altro studio condotto dall'Accademia Cinese delle Scienze Sociali fissa invece al 5% la percentuale di lavoratori migranti coperti da pensioni di anzianità mentre al 3% appena gli emigranti che beneficiano del sussidio di disoccupazione.¹⁷⁶

Fornire una protezione sociale adeguata alla popolazione fluttuante richiede una revisione comprensiva del sistema di *welfare* nonché un cambiamento radicale della sua impostazione. Il programma sociale prevede un'organizzazione locale piuttosto che nazionale ed implica la radicalizzazione dei benefici che sono propri di un individuo ad un determinato contesto territoriale. Gli spostamenti della forza lavoro, sebbene ancora oggi ma già a partire dagli anni Ottanta rappresentavano il motore dell'economia urbana, sono, inevitabilmente, causa di problemi e tensioni poiché sollevano una varietà di questioni relative alla trasferibilità dei benefici tra province diverse.

La legge per la sicurezza sociale fornisce le basi legali per la tutela dei lavoratori emigranti e per la loro assicurazione sociale. Accogliere le loro richieste e apprezzarne fino in fondo il senso costituisce il nodo fondamentale per il perfezionamento del sistema previdenziale.¹⁷⁷

La normativa che regola il sistema previdenziale dei lavoratori all'interno della zona economica speciale di Shenzhen - *Shenzhen Jingji Tequ Qiye Yuangong Shehui Yanglao Baoxian Tiaoli* - venne pubblicata nel maggio del 1992 ma entrò in vigore solo a partire dal primo agosto dello stesso anno. La riforma delle pensioni venne attuata nel momento in cui la città preparava ufficialmente la transizione a un modello economico orientato al capitalismo. Le unità governative, i Ministeri e le Istituzioni dovettero adeguarsi ai cambiamenti economici in atto e affrontare le problematiche relative alle riforme e al cambiamento.

Gli ultimi emendamenti e le modifiche apportate al regolamento sulle pensioni all'interno della ZES di Shenzhen estendevano ai lavoratori emigranti la possibilità di aderire allo schema pensionistico e di beneficiare mensilmente di una quota risultante dalla somma dei contributi versati durante gli anni di attività lavorativa. La novità era rappresentata dal fatto che i *nongmingong* che avessero ottenuto il permesso di ingresso nella città avrebbero potuto beneficiare delle stesse coperture assicurative dei residenti e

¹⁷⁵ 'Nongmingong Zheng chengwei Zhongguo gongren jieji de zhuyao liliang' [I lavoratori migranti stanno diventando la principale forza della classe operaia cinese], Gongren ribao [quotidiano dei lavoratori], 7 luglio, 2004 citato in Asian Labour New <<http://www.asianlabour.org/archives/002126.php>>

¹⁷⁶ China Human Development Report 2005: 3.

¹⁷⁷ Wang R. "Fei Zhenggui Jiuye Nongmingong de Yanglao Baoxian Xuqiu Zheng Fenxi" (Analisi concreta sulle richieste di pensioni da parte dei lavoratori emigranti non assunti regolarmente) Tequ jingji (Rivista della Zona Economica Speciale) Gennaio 2012 pp. 46-47

dello stesso trattamento previdenziale dopo aver compiuto l'età pensionabile e versato i contributi per quindici anni consecutivi. La trattenuta sui salari dei lavoratori venne portata dall'iniziale 17% al 13%, di cui l'8% a carico del datore di lavoro mentre la restante parte a carico del lavoratore.¹⁷⁸

Il regolamento pretende chiarezza e trasparenza per cui impone alle aziende la pubblicazione delle voci in entrata e in uscita relativa ad ogni semestre. L'omissione, la falsificazione e la mancata registrazione dei dati relativa alle spese per i contributi comportano sanzioni e multe salate a danno dell'impresa.

Il provvedimento, così riformato, pone l'enfasi sulla rinnovata concezione relativa al contributo sociale e si appella al senso di responsabilità che deve scaturire dalla fusione di impegno sociale e impegno individuale cui tutti, residenti permanenti e temporanei, sono chiamati ad avere.¹⁷⁹

La nuova impostazione auspica una partecipazione collettiva agli schemi assicurativi e pensionistici per garantire un trattamento previdenziale esteso e adeguato e arginare le imperfezioni che ostacolano la mobilità della forza lavoro e il dinamismo del mercato domestico. Il sistema delle pensioni deve assicurare flessibilità nell'agevolare i trasferimenti trans-provinciali dei benefici mediante l'installazione di *social pooling* su tutto il territorio; deve perfezionare la gestione delle informazioni provenienti dalle contee e dalle municipalità limitrofe e potenziare metodi e utilizzo di tecniche amministrative per la promozione delle misure più efficaci. L'impegno degli organismi istituzionali di Shenzhen in questo senso consiste nell'osservanza di alcuni importanti principi quali la sicurezza, l'equità, la qualità e la valorizzazione delle risorse umane. Essi hanno stabilito una serie di misure, tra cui la riduzione delle imposte sui contributi e l'alleggerimento degli oneri fiscali per le imprese, finalizzate ad allargare il raggio di partecipazione e a rendere il sistema sostenibile dal punto di vista finanziario.¹⁸⁰

In qualità di lavoratore contribuente, il lavoratore emigrante che ha aderito al sistema delle pensioni previsto nella città di Shenzhen, ha il diritto di usufruire degli stessi benefici riservati ai partecipanti del *pooling* locale, siano essi residenti permanenti o temporanei. Al momento del pensionamento la sua corresponsione risulterà dalla somma dei contributi versati negli anni di attività lavorativa e del denaro accumulato nel conto deposito.

I Principi Generali della "Legge sulla Sicurezza Sociale dei Lavoratori delle Aziende all'Interno della Zona Economica Speciale di Shenzhen" – *Shenzhen jingji tequ qiye yuangong shehui yanglao baoxian tiaoli* – includono la formulazione di normative necessarie a garantire *standard* di vita minimi ai lavoratori pensionati delle aziende poste all'interno della ZES di Shenzhen. In basso sono riportati i punti che sono maggiormente degni di nota:

¹⁷⁸ *Shenzhen Wailaigong ke Xiangshou Tuixiu Yanglao Daiyu* "Xinxi Zhichuan" 2001 N.º 3

¹⁷⁹ Ou S. *Shilun Shenzhen Jiguan Shiye Danwei Shehui Yanglao Baoxian Zhidu Gaige*. ("Discussione sulla riforma del sistema pensionistico all'interno delle Istituzioni Governative a Shenzhen") Tequ

Lilun yu Shixian (Teoria e pratica a Shenzhen) No. 8 1996.

¹⁸⁰ Ivi.

第一条 为保障企业员工退休后的基本生活，根据有关法律、法规的规定 结合 深圳经济特区 的实际制定本条例。

1. Per garantire *standard* di vita minimi adeguati ai lavoratori pensionati delle aziende operanti nella ZES di Shenzhen è stata formulata la seguente ordinanza.

第二条 深圳经济特区实行社会养老保险制度。本条例所指的社会养老保险包括基本养老保险、地方补充养老保险和企业年金等多层次的养老保险。

2. L'area in questione ha adottato un sistema pensionistico che si basa sulla fusione di: pensioni di base, pensioni complementari locali e vitalizi di impresa.

第四条 社会养老保险应遵循公平与效率相结合、权利与义务相对应和保障水平与社会生产力发展水平相适应的原则。

4. Le pensioni di anzianità tentano di perseguire il principio dell'equità e dell'efficienza, della compatibilità tra il rispetto dei diritti e dei doveri e dello sviluppo congiunto della sicurezza sociale e della produttività economica.

第五条 基本养老保险实行社会共济与个人账户相结合的基金管理模式

5. Il sistema pensionistico cinese si basa sulla combinazione di *Social pooling* - fondo comune - e conto individuale.

第十九条 企业缴纳的养老保险费，在成本中列支。个人缴纳的养老保险费在税前提取。

19. Le imposte sulle pensioni figurano nella voce di spesa che un'azienda deve effettuare. La parte del lavoratore viene trattenuta mediante le imposte.

第二十条 员工个人账户积累额，每年参考银行同期存款利率计算利息，利息全部转入员工个人账户

20. Gli interessi maturati dal denaro del fondo pensione individuale, rimarranno nel conto deposito del lavoratore stesso.

第二十一条 市社保机构每年定期对企业缴纳养老保险费的情况进行年检，并对年检合格的，发给社会保险年检证。

21. L'ufficio per la sicurezza sociale, ogni anno in un periodo stabilito, effettua controlli specifici nelle imprese per verificare la loro situazione a proposito dei pagamenti pensionistici e vi rilascia un certificato a fine ispezione.

第二十二条 市社保机构核查企业缴纳养老保险费的情况时，企业应如实提供员工名册、工资表及其他有关资料。

22. Nell'esaminare la situazione relativa ai pagamenti pensionistici, il Dipartimento per la Sicurezza Sociale chiede alle imprese sottoposte ai controlli la verifica dei nominativi dei lavoratori, busta paga, ecc. e di altro materiale simile.

第二十三条 享受按月领取养老金的员工（含失业人员，下同），应同时具备以下条件：

（一）达到国家规定的退休年龄或者退职条件；

（二）本市户籍员工在 1992 年 7 月 31 日以前参加工作的，缴费年限累计满 10 年；本市户籍员工在 1992 年 8 月 1 日以后参加工作的，缴费年限累计满 15 年；非本市户籍员工实际缴费年限累计满 15 年。

23. Per beneficiare di sussidi pensionistici (compresi sussidi per la disoccupazione) bisogna soddisfare le seguenti condizioni:

- Aver raggiunto l'età della pensione oppure essersi ritirato dall'attività lavorativa;

- Essere residente della città di Shenzhen; aver iniziato l'attività lavorativa prima del 31/07/1992 e versato i contributi per dieci anni; essere residente della città di Shenzhen, aver iniziato l'attività dopo il 01/08/1992 e versato i contributi per quindici anni; aver versato i contributi per quindici anni se non residente.

第二十四条 符合本条例第二十三条规定条件的员工，可向市社保机构办理领取养老金的手续，经市社保机构核定后按规定享受养老保险待遇.

24. I lavoratori in possesso dei requisiti richiesti dal punto 23 possono presentare la domanda per la pensione di anzianità presso il Dipartimento per la Sicurezza Sociale che, a sua volta, dovrà provvedere a controllarne l'idoneità ed eventualmente autorizzarne il trattamento pensionistico.

第三十八条 退休前离开本市的员工，养老保险关系按以下办法处理：

（一）养老保险关系可以转移的，按规定转移养老保险关系，终结在本市养老保险关系；

（二）养老保险关系无法转移的，经本人申请，可以一次性领取个人账户积累额，终结在本市养老保险关系；

（三）养老保险关系继续保留在本市的，本人重新返回本市就业并按规定继续缴纳养老保险费的，其实际缴费年限和个人账户积累额可以累积计算；

38. Per i lavoratori che lasciano la città di Shenzhen prima di pensionarsi è previsto quanto segue:

- Se il regolamento lo prevede, le pensioni possono essere trasferibili;

- Se il regolamento non prevede la trasferibilità delle pensioni allora si può ricorrere al pagamento in un'unica soluzione dei fondi accumulati nel conto individuale;
- Se il lavoratore vi si stabilisce a Shenzhen per intraprendere un nuovo impiego e come da regolamento continua a versare i contributi, gli anni di contributi o il contenuto del fondo individuale non vengono esclusi dal conteggio finale.

第四十五条 养老保险基金纳入市财政专户，实行收支两条线管理，专款专用，严禁挤占挪用。

45. I fondi pensione vengono trasferiti nel conto speciale dell' Ufficio dell'amministrazione finanziaria municipale che si occupa di controllare che il denaro del fondo non venga impiegato per propositi che differiscono da quelli originali.

第四十六条 市财政部门会同市劳动保障部门按国家有关规定建立养老保险基金预算和决算制度。

市财政部门应当向市人大常委会常务委员会报告养老保险基金预算收支执行情况和决算。

46. Il Ministero delle Finanze insieme al Ministero del Lavoro e della Sicurezza Sociale di Shenzhen, in virtù del regolamento nazionale, sono intitolati a stabilire un sistema per il calcolo e la gestione del sistema pensionistico. Il Ministero delle Finanze è tenuto a riportare al Comitato del Congresso Nazionale la situazione relativa alle entrate e alle uscite del fondo pensione.

第四十七条 设立由政府代表、企业代表、工会代表和其他方面代表组成的社会保险监督机构。社会保险监督机构中的政府代表不超过代表总数的四分之一。

社会保险监督机构的组成、职权、议事规则由章程规定，其章程须报市人民政府批准。

社会保险监督机构对养老保险法律、法规、规章的执行情况和基金收支、使用、管理实行监督。

47. L'organo che sovrintende alla sicurezza sociale è costituito da rappresentanti del governo, delle imprese, delle associazioni dei lavoratori e da altri esponenti. I rappresentanti governativi all'interno di tale organo non superano il 25%. La composizione, i poteri e i regolamenti devono essere approvati dal governo municipale. L'organo per la sicurezza sociale controlla che le leggi e le norme sulle pensioni d'anzianità siano rispettate, che le entrate e le uscite siano in regola e si assicura che non si commettano irregolarità nella gestione e nell'utilizzo del fondo.

第四十八条 市审计机关每年应对养老保险基金的财务收支进行定期审计，审计结果应向社会保险监督机构报告。市社保机构应当设置社会保险费查询系统，方便企业和员工查询缴费情况。

48. L'Ufficio della contabilità di Shenzhen deve eseguire la revisione dei conti relativa alle entrate e alle uscite del fondo pensione e comunicare i risultati all'organo supervisore della sicurezza sociale. L'organo per la sicurezza sociale della città è tenuto a installare un sistema per la verifica dei pagamenti pensionistici per snellire il lavoro di controllo dei pagamenti alle imprese e ai lavoratori.

第五十二条 企业不按规定缴纳养老保险费的，由市劳动保障部门发出追缴通知书，责令企业限期缴纳；逾期仍未缴纳的，除补缴欠缴数额外，从欠缴之日起，按日加收2%的滞纳金。

52. Le aziende in ritardo con i pagamenti rispetto ai tempi previsti dal regolamento, riceveranno un comunicato di sollecito di pagamento da parte del Ministero del lavoro e della Sicurezza Sociale. Qual'ora il pagamento non venga saldato entro il periodo di proroga stabilito, l'azienda è tenuta a pagare una tassa incrementata del 2% per ogni giorno di mancato pagamento.

4.4 Il profilo dei nongmingong a Shenzhen: percezioni, conoscenze, reddito, istruzione, professione

L'alta disponibilità di posti di lavoro, generata dalla combinazione di più fattori come l'avvio delle riforme urbane, l'apertura agli investimenti stranieri e l'affermazione del settore privato, hanno certamente influito negli spostamenti di manodopera oltre provincia in direzione di Shenzhen – destinazione di milioni di lavoratori emigranti provenienti dalle aree rurali impiegati principalmente nel settore manifatturiero, nell'edilizia, nell'elettronica e nei servizi. La concentrazione di manodopera rurale – *nongmingong* – sotto molti aspetti ha rappresentato un punto di forza per l'economia della metropoli poiché ha stimolato i consumi, la circolazione di merci e denaro, ha generato un clima cosmopolita, accelerato la nascita di tendenze nuove e diverse ecc., ma sotto altri aspetti, ha portato la *leadership* locale a prendere atto dell'inadeguatezza delle politiche previdenziali e dell'urgenza di dover attribuire al fenomeno migratorio la dovuta rilevanza sociale; in primo piano figura inoltre la necessità di agire prontamente sulle riforme del *welfare* che tocchino pensioni e sanità per adattare al mutato contesto urbano. L'adozione di tali misure appare altresì urgente in seguito al moltiplicarsi di manifestazioni di proteste e *sit-in* organizzati da lavoratori sotto pagati, sempre meno disposti ad essere concepiti alla stregua di semplici fattori produttivi giunti in un momento di transizione e di decollo economico. Degna di attenzione è, infine, la pericolosità di alcuni fattori controversi connessi all'aggravarsi delle sperequazioni sociali in seguito al permanere del

sistema dell'*hukou* - che continua a collocare su due piani diversi residenti ed emigranti - all'emergere del settore privato e al ritiro dello Stato dalla sfera del *social welfare* - impossibilitato a farsi carico dell'onere della sussistenza - .

A distanza di tre decenni dalla repentina trasformazione economica e urbanistica, la configurazione sociale della città di Shenzhen appare ancora oggi assai precaria e instabile. La condivisione dello spazio urbano tra la comunità locale e la comunità emigrante continua ad avvenire in maniera articolata e complessa e a provarlo sono le molteplici manifestazioni di disagio e di discriminazione che negli ultimi anni hanno interessato questo processo di convivenza. La componente *nongmingong* vive segregata e tende ad occupare generalmente le zone degradate della periferia urbana oppure vive raccolta all'interno di interi quartieri nati nell'*hinterland* degli stabilimenti industriali. Robert Park, membro di spicco della Scuola di Chicago e studioso delle diversità e delle caratteristiche dei quartieri nella Chicago degli anni Trenta, individuò nel processo di industrializzazione la causa principale della segregazione residenziale degli immigrati in conseguenza della "specializzazione" degli usi degli spazi urbani. Infatti, alcuni quartieri si configurano come mondi isolati senza alcun legame con la città circostante mentre altri aggregati si definiscono in relazione all'attività che vi si svolge.¹⁸¹ La configurazione spaziale e sociale deriva inoltre non soltanto dalle funzioni territoriali ma anche da un atteggiamento di rifiuto e di pregiudizio razziale della società di accoglienza e dal sentimento di solidarietà che accomuna la comunità immigrata e i gruppi di persone con la medesima identità culturale. Le relazioni tra queste due compagini appaiono, nella maggior parte dei casi, disorganizzate e prive di una comunicazione interculturale.

Ma qual è stato l'atteggiamento del governo municipale in merito alla questione dell'insediamento dei *nongmingong* sul territorio di Shenzhen?

La politica di gestione degli spostamenti di persone coinvolge svariati soggetti e prevede l'attuazione di misure contrastanti poiché, riflettono il conflitto dialettico tra la necessità di garantire l'ordine sociale e il bisogno di rispondere alla logica del mercato del lavoro che richiede manodopera a basso costo.¹⁸² La normativa prevista per il controllo sistematizzato dei flussi impone, a un comune lavoratore emigrante, l'obbligo di registrarsi presso l'ufficio della polizia della città di Shenzhen, in modo tale che, nel momento in cui si rivolgesse, ad esempio, a un cittadino privato e residente nel territorio, per l'affitto di un appartamento per scopi abitativi, l'accordo tra le due parti potrebbe avvenire mediante un contratto regolare. O ancora, stabilisce che tutti i lavoratori emigranti debbano essere inquadrati e registrati per poter ottenere la "carta d'identità" che li abilita al lavoro in azienda. Compito dei

¹⁸¹ "Immigrazione e Segregazione Spaziale", di Patrizia Motta. ACME – Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli studi di Milano, vol. LIX – Fascicolo II, Maggio-Agosto 2006, www.ledonline.it/acme

¹⁸² Xu F. "Women Migrant Workers in China's Economic Reform", International Political Economy Series, 2000. pp.181-185

governi locali è di verificare la messa in atto di tali provvedimenti, segnalare abusi e inadempienze e imporre, quando necessario, sanzioni esemplari ai trasgressori.¹⁸³ Malgrado il discreto trattamento sociale e le evidenti discriminazioni, la città continua a rappresentare la destinazione preferita degli emigranti provenienti dalle aree rurali: su una popolazione di dieci milioni di abitanti, soltanto un terzo del totale è in possesso del permesso di residenza permanente.¹⁸⁴ Sul sito ufficiale della città di Shenzhen si sottolinea l'apertura e la tolleranza della municipalità nei confronti della popolazione migrante. Forbes China (versione cinese della rivista statunitense di economia e finanza) l'ha eletta "città più dinamica e più attraente per i *nongmingong* di tutta la Cina continentale. Essa rappresenta la sede ideale per lo *start-up* delle aziende locali e delle multinazionali straniere.

Tuttavia, le statistiche ufficiali rivelano il basso livello di permanenza degli emigranti cinesi in una determinata area e la tendenza in aumento delle migrazioni di gruppo. Il periodo di residenza dura mediamente dai quattro ai sei anni e si conclude con il "controsodo" o con ulteriori spostamenti fintantoché non si trovano condizioni soddisfacenti.¹⁸⁵ I lavoratori emigranti hanno scarso interesse a stringere relazioni sociali, non solo con i colleghi ma anche con i residenti. Raramente frequentano ambienti che non siano la sede degli stabilimenti o i dormitori e tendono a concepire la città come un luogo estraneo. Wang Chuguang, nel suo saggio "*Social mobility and reconstruction - research on Zhejiang's village in Beijing*" pubblicato nel 1995, affermò che Shenzhen dovrebbe essere definita "la base per l'impiego della forza lavoro piuttosto che una società urbana".

Poiché i salari sono molto bassi, anche se non paragonabili ai compensi delle zone rurali, i lavoratori emigranti riducono al minimo indispensabile le spese per i consumi e lasciano la città quando reputano di aver accumulato la somma di denaro che gli permetta di aprire un'attività in proprio al ritorno nella comunità originaria. Stabilirsi a Shenzhen in via definitiva richiederebbe in primo luogo un buon lavoro, un appartamento di proprietà e certamente un titolo di studi ragguardevole.¹⁸⁶

La forza lavoro rurale emigra di propria iniziativa (33%) sebbene una buona parte sceglie di seguire l'esperienza di amici e parenti e di avvalersi del loro sostegno economico prima di trovare un impiego (65%).¹⁸⁷ Secondo uno studio incentrato sul comportamento dei lavoratori emigranti della regione del Delta del Fiume delle Perle (PRD), la ricerca di un lavoro richiede, generalmente, 26 giorni, periodo durante il quale, i *nongmingong* hanno

¹⁸³ Ivi

¹⁸⁴ I dati sono stati riportati dalla versione inglese del sito della città di Shenzhen http://english.sz.gov.cn/gi/201210/t20121015_2050857.htm

¹⁸⁵ Campana G. "*La Cina contemporanea, paese di emigrazione. Le migrazioni interne*" p. 21 in "*L'immigrazione Silenziosa. Le Comunità Cinesi in Italia*" a cura di Giovanna Campana, Francesco Carchedi e Alberto Tassinari. 1992 by Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli Internet: <http://www.fga.it>

¹⁸⁶ Chen J. "*Workers in Between: Social Relation in Shenzhen Factory*" Thesis / Dissertation ETD. <http://hdl.handle.net/1783.1/5519>.

¹⁸⁷ *China Society Yearbook 2006*

potuto fare assegnamento sulle reti di *guanxi*, una modalità di mutua assistenza sui quali i cinesi costruiscono il proprio futuro.¹⁸⁸ Le relazioni interpersonali costituiscono la base dello scambio di capitale sociale e sono regolate dal principio di reciprocità. Ogni membro del gruppo può contare sul supporto del capitale sociale posseduto collettivamente, ovvero sull'insieme delle risorse effettive e potenziali a cui è possibile attingere in caso di necessità.

Le province centrali e occidentali registrano la più alta concentrazione di lavoratori emigranti mentre le regioni situate lungo la costa rappresentano le destinazioni più frequenti. Nel 2004, il 67% degli spostamenti sono stati effettuati dagli individui provenienti dalle aree della Cina interna mentre il 70% dei flussi sono avvenuti in direzione delle regioni sud-orientali. Insignificante è invece la percentuale dei flussi inversi (dalla costa verso l'interno).¹⁸⁹

I lavoratori emigranti sono impiegati generalmente nei settori chiave dell'economia regionale vale a dire nel manifatturiero, nell'edilizia, nel mercato all'ingrosso e nella vendita al dettaglio. Quando assunti regolarmente, lavorano sulla base di un contratto a tempo determinato ma ricevono un trattamento salariale ingiusto rispetto ai locali o ai lavoratori assunti da più anni. Pertanto, i datori di lavoro preferiscono gli *outside workers* ai lavoratori del luogo perché più "obbedienti" e competitivi e sicuramente meno selettivi nelle scelte dell'impiego.¹⁹⁰ Questi ultimi, infatti, pretendono salari più alti oppure occupazioni di un certo profilo e ambiscono al raggiungimento di uno *status* sociale che scaturisce dal possesso di determinati requisiti come abilità tecniche, formazione e specializzazione.

La forza lavoro migrante è generalmente giovane con oltre il 70% nella fascia d'età compresa tra i 15 e i 29 anni. Molto bassa è invece la percentuale dei nuclei familiari che si spostano congiuntamente a causa delle difficoltà connesse ai costi per l'utilizzo dei servizi di base, della sanità e dell'istruzione. Le statistiche rivelano che nel 2003 oltre 106 erano i milioni di persone che si trovavano in quel momento al di fuori del proprio *hukou* originario: il 51% di essi era rappresentato da emigranti uomini mentre il 49% da emigranti donne. Il sostanziale equilibrio di genere negli spostamenti è da attribuire alla domanda crescente di forza lavoro femminile nei settori manifatturiero e dei servizi. Alcune ricerche condotte sul campo, presso gli stabilimenti di Shenzhen, sembrano rivelare che per le donne sia più facile trovare impiego perché giudicate più diligenti e scrupolose degli uomini, quindi più adatte per le occupazioni *labor-intensive*.

¹⁸⁸ Dong W.X. "Comparison Between Migrant Workers in Pearl River Delta and Yangtze River Delta", 2011 op. cit.

¹⁸⁹ China Society Yearbook 2006

¹⁹⁰ Chen Jin, nel suo lavoro "Workers in Between: Social Relations in Shenzhen Factory" impiega il termine di "outside workers" in riferimento ai lavoratori emigranti. Egli inoltre scinde questa categoria in due sotto gruppi distinguendo tra emigranti che arrivano a Shenzhen dal Guangdong ed emigranti che arrivano a Shenzhen dalle altre province della Cina.

Gli studi sociali e le indagini dedicate al tema dell'immigrazione hanno restituito ritratti variegati e complessi del lavoratore emigrante in Cina. Chen Jin, si serve dell'espressione "*workers in between*" per riferirsi alla popolazione che si sposta dalla propria comunità originaria a partire dagli anni Ottanta del Novecento per raggiungere le regioni costiere più sviluppate. Gli individui appartenenti a questa categoria – WIBs – rappresentano un gruppo estremamente eterogeneo, composto da individui di tutta l'età, ma di ceto sociale medio basso in cerca di un lavoro redditizio che possa cambiare le loro sorti e il loro *status* una volta fatto ritorno nel proprio villaggio. Interessante è il concetto di "3D del Lavoro" proposto da Max Tunon (2006) nel saggio intitolato "*Internal Labour Migration in China: Features and Responses*". Lo studioso sintetizza in tre aggettivi, ovvero *dirty, dangerous and demanding*, le caratteristiche principali delle occupazioni dei WIBs e sostiene che "Shenzhen ospita un'alta percentuale di lavoro con connotazioni di schiavitù". Infine, il basso livello di istruzione e le discrete o nulle abilità professionali sono la causa dell'occupazione della forza lavoro migrante nei lavori manuali e a nero.

Lo sfruttamento del lavoratore migrante si articola in tre livelli: bassa incidenza di contratti di lavoro, salari al di sotto della soglia minima prevista, condizioni di lavoro precarie e rischiose.¹⁹¹ I *nongmingong* hanno una scarsa percezione dei diritti e degli statuti del lavoratore per cui tendono ad ignorare il senso del contratto e del lavoro regolare e a stipulare, invece, un rapporto basato esclusivamente sul salario e sulla produzione. Nell'Aprile del 2006 il Quotidiano del Popolo ha diffuso i dati relativi ai salari medi dei lavoratori rurali. In base alle statistiche emerge che circa il 30% di essi ha un salario medio compreso tra i 300 e i 500 RMB, circa il 40% tra i 500 e gli 800 RMB mentre solo il 28% un compenso superiore agli 800 RMB¹⁹². In rarissime occasioni i salari sono stati adeguati al livello dell'inflazione e ai costi della vita: nella regione del PRD, in base a quanto emerge dalle statistiche del *China Daily*, si è registrato un aumento nella retribuzione di soli 68 RMB negli ultimi dodici anni.¹⁹³

Le discriminazioni nei confronti dei lavoratori emigranti sono evidenti nella corresponsione salariale, nelle indennità, nelle assicurazioni e nel numero di ore e dei giorni lavorativi: non soltanto nel settore informale, ma anche in quello formale gli emigranti ricevono un salario più basso e godono di un minor numero di benefici. Un'indagine eseguita dal *China Urban Labor Survey* (CULS) nel 2005 rivela la netta differenza relativa al numero delle ore lavorative settimanali (8,9 a fronte delle 10,6 dei *lai nongmingong*), dei giorni lavorativi settimanali (6 contro i 6,8 dei lavoratori migranti) e della retribuzione lorda (1094 yuan rispetto a 976 yuan della forza lavoro

¹⁹¹ Tunon M. op. cit.

¹⁹² "Rural Urban Income Gap Continue to Widen" *China Daily*, 17 Aprile 2006

¹⁹³ Tunon M. op. cit.

emigrante) nel settore informale. Ma anche in ambito formale le statistiche dimostrano l'esistenza dello stesso *gap* tra i due gruppi sociali¹⁹⁴.

Svantaggi dei lavoratori migranti sul mercato del lavoro urbano (2005)

	Locali	emigranti
Settore informale:		
Giorni lavorativi settimanali	6.0	6.8
Ore lavorative giornaliere	8.9	10.6
Retribuzione mensile (yuan)	1094	976
Pensione	54.8	2.1
Indennità di disoccupazione	12.6	0.4
Assicurazione per infortuni sul lavoro	6.0	1.2
Assicurazione sanitaria	32.6	1.3
Settore formale:		
Giorni lavorativi settimanali	5.3	6.0
Ore lavorative giornaliere	8.2	8.7
Retribuzione mensile (yuan)	1387	1247
Pensione	82.1	29.0
Indennità di disoccupazione	39.7	17.8
Assicurazione per infortuni sul lavoro	29.1	31.7
Assicurazione sanitaria	71.4	29.7

Fonte: CULS data (*China Urban Labor Survey*)

Un'indagine effettuata dal *National Bureau of Statistics* (NBS) in Cina ha rivelato che il 76% dei lavoratori emigranti che hanno lavorato durante le festività non hanno ricevuto gli straordinari pagati. Infine, molte sono le aziende sono in ritardo con le remunerazioni o che preferiscono la soluzione di saldo in unica soluzione a fine contratto.¹⁹⁵

La rivista *Tequ Jingji*, nel numero di Gennaio 2012 ha pubblicato i risultati di una ricerca svolta dal Politecnico di Shenzhen dalla quale è emersa non soltanto la situazione generale relativa al trattamento sociale dei lavoratori emigranti ma anche la percezione, le conoscenze e le aspettative degli stessi in merito al *welfare* e alle pensioni di anzianità. I ricercatori, guidati dal preside di facoltà Wang Ruzhi, si sono avvalsi del programma di

¹⁹⁴ Cai Fang, Du Yang, and Wang Meiyang, "Migration and Labor Mobility in China" Human Development Research Paper, Aprile 2009

¹⁹⁵ Tunon M. op. cit.

statistica SPSS (*Statistical Package of Social Science*) - oggi uno dei programmi di statistica più utilizzati che permette di svolgere numerose operazioni che con i *software* di calcolo classici non è possibile effettuare - ottenendo delle risposte interessanti. Stando ai risultati delle indagini il 33% degli emigranti intervistati dichiara di avere buone conoscenze riguardo al sistema pensionistico e alle sue finalità, il 50% sostiene di averne sentito parlare senza mai essersene interessato personalmente, mentre il 17% non ha nessuna pratica e dimestichezza. Inoltre, lo studio ha posto in evidenza la necessità di intensificare le iniziative di propaganda in materia previdenziale, ancora piuttosto mediocri e inefficienti.¹⁹⁶ Attualmente, poco più della metà degli intervistati dichiara di ricevere una pensione nella città di Shenzhen, il 16% risulta in una “situazione di incertezza” mentre il 17% non riceve alcun sussidio di anzianità. Il fatto che il 16% degli emigranti sia collocato nella “zona grigia” rafforza la convinzione della necessità di insistere sulla promozione di campagne di informazioni.

La tutela dei diritti e la garanzia della sicurezza sociale non rappresentano, per i lavoratori migranti, le ragioni principali dei loro spostamenti nella città di Shenzhen. La scelta di cambiare residenza muove, bensì, dalla necessità di trovare un impiego remunerativo che consenta di fare esperienza della vita urbana, della realtà consumistica e del benessere che emerge dai racconti di chi è tornato arricchito, non solo materialmente. Tuttavia, al quesito “reputate che valga la pena partecipare al sistema delle pensioni”, dall’analisi condotta da Wang Ruzhi, il 55% degli intervistati ha fornito una risposta affermativa, il 32% si è dimostrato indifferente mentre il 13% ha dichiarato che non sia importante.

I dati a disposizione, relativi alla percezione dei lavoratori riguardo alla partecipazione allo schema delle pensioni, hanno messo in evidenza due problematiche di fondo: scarsa consapevolezza dei rischi connessi ad una vecchiaia senza pensione e limitate conoscenze sul valore e sul suo significato. Il 30% degli emigranti intervistati auspica di poter contare sulla pensione di anzianità mensile, il 18% ritiene di poter fare assegnamento sui risparmi messi da parte, il 7% sul sostegno della prole, il 5% dichiara di voler tornare nel proprio villaggio d’origine, infine il 34% non ha ancora ben chiaro i programmi per la vecchiaia. Ad incidere sulle scelte di prospettiva rientrano secondo gli studi del politecnico, due variabili fondamentali: il livello di istruzione e l’età. Più alta è la formazione degli individui e maggiori sono le probabilità di adesione al sistema pensionistico. Inoltre, più vicina è l’età minima per la pensione e maggiore la propensione a sottoscrivere un’assicurazione per la vecchiaia. La partecipazione o anche soltanto

¹⁹⁶ Wang R “*Fei Zhenggui Jiuye Nongmingong de Yanglao Baoxian Xuqiu Zheng Fenxi*” (Analisi concreta sulle richieste di pensioni da parte dei lavoratori emigranti non assunti regolarmente”) Tequ jingji (Rivista della Zona Economica Speciale) Gennaio 2012 pp. 46-48

l'interesse della popolazione nei confronti delle pensioni, assume un certo rilievo nella fascia d'età compresa tra i 25 e i 40 anni, tra la quale vi è una coscienza più salda sul significato della previdenza, mentre è minore tra la popolazione più giovane, al di sotto dei 25 anni. Per completare il quadro dell'analisi e fare chiarezza sui fattori che condizionano le scelte di una tutela futura, i ricercatori hanno inserito nel questionario realizzato per la rivista *Tequ Jingji* (Economia della Zona Speciale) alcuni quesiti relativi al livello del reddito e tipologia occupazionale dei *nongmingong* ottenendo delle risposte interessanti ai fini dello studio. L'indagine ha dimostrato una certa incidenza nella partecipazione alle politiche di *welfare* tra i lavoratori emigranti con un salario superiore ai 1500 yuan al mese. Questa categoria, solitamente, tende a collocare al primo posto la pensione d'anzianità e successivamente quella sanitaria tra le tipologie assicurative e i programmi di tutela sociale previsti.

Il livello medio dei salari dei lavoratori emigranti a Shenzhen risulta superiore a quello delle province limitrofe e delle aree con una cospicua presenza di forza lavoro emigrante, il che implica una domanda di pensioni relativamente alta nella municipalità in questione. Secondo il 28% degli intervistati l'ostacolo maggiore è rappresentato dall'alto livello dei contributi e quindi dalla detrazione esagerata di una parte del proprio salario da riservare a una sicurezza futura e intangibile. Il 25% è frenato dalla poca chiarezza in merito alla possibilità di trasferire i benefici accumulati dalla località di Shenzhen a quella d'origine, l'8,5% rifiuta perché ritiene che sia più facile trovare lavoro quando non si hanno pretese assicurative, il 15% non è interessato perché convinto di non trascorrere la vecchiaia a Shenzhen.

Decisamente importante è inoltre lo *status* occupazionale dei lavoratori. Infatti, quando la tipologia di impiego non offre garanzie di stabilità i dipendenti sono orientati verso richieste di altro genere, in *primis* l'indennità di disoccupazione, successivamente l'assicurazione sanitaria. Al contrario, se il lavoratore impiegato è coperto da un contratto a tempo indeterminato e le probabilità di cambiare professione sono minime, la pensione risulta la tipologia assicurativa più conveniente e adatta alla situazione personale, seguita poi dall'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

4.5 Il fenomeno del “tuibao” tra i lavoratori emigranti

Le strategie di *welfare* pensate per risolvere la questione della previdenza sociale tra i *nongmingong* trova espressione nel principio di equità e uguaglianza tra gli individui contenuto nelle agende politiche più recenti. Per estendere i diritti pensionistici e incentivare il miglioramento dei meccanismi di funzionamento e copertura gli impegni sono andati in direzione della

ricerca dei fattori alla base delle contraddizioni e delle problematiche più evidenti e verso l'individuazione delle soluzioni più adatte per il caso.

Attualmente, malgrado gli sforzi e gli importanti passi in avanti compiuti nella sfera previdenziale, specialmente nelle aree urbane, pochissimi sono i lavoratori emigranti che effettivamente riescono a beneficiare dei trattamenti pensionistici previsti dalle normative nazionali. L'unica garanzia è rappresentata, ultimamente, dalla riscossione della parte contributiva, versata negli anni, alla conclusione del periodo di attività in un determinato contesto lavorativo. Si tratta di una tendenza piuttosto diffusa e che tocca il picco nei giorni che precedono il capodanno cinese, la festività più importante del Paese, durante i quali gli emigranti si affrettano a riscuotere la liquidazione spettante per il lavoro svolto prima di rientrare nel proprio paese d'origine. Il pagamento avviene in un'unica soluzione sia perché il lavoratore che riscuote generalmente è intenzionato a non fare più ritorno nello stesso sito sia perché lo spostamento determina la perdita dei requisiti per partecipare al fondo previsto del precedente lavoro. Si tratta di una pratica diventata ormai consuetudinaria, chiamata comunemente *tui bao* (退保) ovvero liquidazione anticipata, interruzione della polizza assicurativa che implica la possibilità, per i lavoratori dipendenti all'interno di un'azienda pubblica o privata situata nelle aree urbane, di prelevare la parte dei contributi versati ricavati dalle trattenute sui salari alla cessazione del rapporto lavorativo con l'azienda stessa. Il fenomeno del *tui bao* – *tuibao chao* – ha iniziato a diffondersi su vasta scala da una decina di anni diventando un aspetto sociale e argomento di scottante attualità per i media. Il mondo politico e accademico ne sono coinvolti.¹⁹⁷

Con l'avvicinarsi del capodanno cinese, nei giorni che precedono il rientro in massa dei lavoratori “fuori sede”, gli Uffici per la Sicurezza Sociale, sono invasi da *nongmingong* intenzionati a riscattare la propria liquidazione. Code estenuanti, lunghe attese fuori e dentro gli edifici, corse frenetiche nella speranza di riuscire a sbrigare la pratica per la riscossione: queste, le scene che fanno da cornice nel periodo che accompagna la fine di ogni stagione lavorativa.¹⁹⁸ Di seguito sono riportati frammenti di interviste condotte all'esterno degli uffici per la Sicurezza Sociale della città di Shenzhen a cura del quotidiano *Southern Metropolitan* in data 15 gennaio 2008. I protagonisti sono i testimoni di storie di emigrazione a Shenzhen e in tutta l'area del Delta del Fiume delle Perle:

“Sono stato in questa situazione altre volte”- sostiene uno dei tanti alle sei del mattino”. L'ufficio sbriga 300 pratiche al giorno, perciò se vuoi i tuoi soldi non ti resta che piantarti

¹⁹⁷ Zheng B. “*Cong Nongmingong Tuibao Kan Shehuibaoxian Gaige de*” (Analizzare le riforme sulla sicurezza sociale a partire guardando al fenomeno del *tuibao* tra i lavoratori emigranti) “Tianjin Shehui Baoxian (Assicurazione Sociale a Shenzhen) 2008 Vol. 4

¹⁹⁸ Southern Metropolitan Daily, ‘Homeward-bound migrant workers queue up all night to cash-in their pension’, 15 January 2008. 返乡劳工彻夜排队退保 http://epaper.nddaily.com/H/html/2008-01/15/content_366225.htm

qui alle sei o addirittura la sera prima. Solo in questo modo puoi assicurarti di recuperare il denaro che ti spetta” (The Southern Metropolitan, 15 gennaio 2008)

“Mi chiamo Ah Guo e sono arrivato a Shenzhen quando avevo solo vent’anni. Oggi ne ho 42 e dopo tanti anni di sacrifici ho deciso di ritornare a Yangjiang, nel mio villaggio originario perché tra le spese dell’affitto, i costi per vivere e le rette scolastiche per i miei figli arrivo a fine mese con molta difficoltà. Provo invidia per chi ha la possibilità di restarvi, ma per me, purtroppo, non è più possibile. Nel 1986, quando arrivai, avevo 21 anni e avevo tutte le buone intenzioni per farmi una vita, provare nuove esperienze. Di Shenzhen si raccontava fosse una città straordinaria, ricca di attrazioni e svaghi. Trovai un appartamento nella periferia occidentale di Dongguan ma dopo un mese mi trasferii a Shenzhen dove trovai lavoro in una ditta di giocattoli nel distretto di Longgang. Inizialmente percepivo un salario di 4 RMB al giorno. Lavoravo con devozione e sacrificio e a poco a poco riuscì a guadagnarmi la fiducia del mio capo che mi promosse capo reparto. Ho lavorato nello stesso posto per 21 anni, un’intera giovinezza, il periodo più bello della vita di ogni persona. Ma oggi sono stanco e intendo gettare la spugna” (the Southern Metropolitan, 15 gennaio 2008).

Il “Quotidiano del Popolo”, l’8 gennaio 2008, dedica uno speciale sulle partenze dei lavoratori, raccogliendo interviste e riportando resoconti di esperienze vissute nella città dal punto di vista di alcuni dei protagonisti tra le lunghe file d’attesa:

“Mi chiamo Liu Yuan e sono originario dello Hunan. Mi trovo a Shenzhen da 7 anni e adesso credo sia giunto il momento di ritornarmene a casa. Se uno lavora e vive qui per qualche anno puoi essere certo che non ci ritornerà più; se sono qui in coda oggi è esattamente per questa ragione. Vale la pena tentare di recuperare ciò che si può dai propri sacrifici” (Renmin Ribao, 8 gennaio 2008).

“Sono Hua Feng vengo dal Jiangxi; ho un diploma di perito industriale e lavoro presso lo stabilimento della Foxconn. Il salario non è male ma il lavoro è stressante e ripetitivo ed è per questo motivo che a distanza di un anno voglio tornare a casa e programmare lì il mio futuro. Shenzhen è una città niente male, ti offre molte opportunità però la vita è frenetica, mantenerne il passo è difficile. Ho solo 20 anni e sono molto curioso di fare altre esperienze” (Renmin Ribao, 8 gennaio 2008).

Recenti studi hanno dimostrato che il controesodo dei *nongmingong* in occasione delle celebrazioni per il nuovo anno, assume in Cina, proporzioni più vistose nella regione del *Pearl River Delta*, località nota non soltanto per l’elevata concentrazione di emigranti, ma anche per la circolazione di denaro liquido che a fine anno viene distribuito tra i lavoratori emigranti che decidono di riscattare la propria buonuscita.

In alcune città della provincia meridionale del Guangdong, la percentuale dei richiedenti arriva a sfiorare addirittura quota 100%.¹⁹⁹ Nel 2005, oltre 400

¹⁹⁹ Chen J, “*Nongmingong Yanglao Baoxian Zhidu Jianshe Tansuo – You Nongmingong Tuibaochao Yifa de Sikao*” (Analisi del Sistema Pensionistico per i Lavoratori Migranti – Riflessioni sul fenomeno del “Tui Bao” tra i Nongmingong) Jingrong Jingji (Finanza ed economia) 2011, Vol. 12

mila lavoratori emigranti nella sola città-prefettura di Dongguan, nella provincia del Guangdong, hanno dichiarato di aver presentato domanda per ottenere la liquidazione anticipata. Nel 2008 questa cifra è più che raddoppiata passando a 830 mila.²⁰⁰

Dalle indagini è emerso un generale disinteressamento da parte dei lavoratori emigranti nei confronti della previdenza e delle tutela sociale nell'età della pensione, soprattutto tra la componente giovanile, per la quale il denaro contante esercita un *economic appeal* certamente più alto rispetto alla promessa di un vitalizio mensile futuro.

Nella città di Shenzhen, con 10 milioni e mezzo di abitanti a fine 2011, almeno due terzi della popolazione appartiene alla categoria di lavoratori emigranti o "fluttuanti".²⁰¹ Sette milioni, secondo Chen Jiaju della *Renmin Daxue*, hanno un contratto regolare ma solo una minoranza di essi beneficia effettivamente di un trattamento pensionistico. Il tasso di partecipazione, stando ai dati diffusi dal Ministero della Sicurezza Sociale e delle Risorse Umane, si attesta a livello nazionale, al 23,8% nel 2011. Il 2008 si è chiuso con centinaia di migliaia di persone in fila in attesa di riscuotere la propria buonuscita, mentre nel 2009, ad oggi l'anno in assoluto con il più alto numero di richiedenti, la cifra *record* di pratiche da sbrigare, ha costretto i dipendenti dell'ufficio centrale a prolungare l'orario di lavoro fino alle ore ventuno del giorno 31 dicembre.²⁰²

Le ragioni alla base della richiesta del *tuibao* non possono essere giustificate soltanto dalle caratteristiche anagrafiche dei *nongmingong*, che essendo giovani non riescono appunto a cogliere l'importanza della sicurezza economica nella lontana età della vecchiaia, ma vanno ricercate nelle imperfezioni del sistema previdenziale. La mancanza di un codice pensionistico unico a livello nazionale e la presenza di oltre 2000 *social pools* sparsi su tutto il territorio, rende complicato il trasferimento dei benefici pensionistici di un lavoratore che decide di cambiare località. Infatti, in ognuna di esse sussistono notevoli differenze riguardanti, per esempio, i tassi dei contributi, il numero dei contribuenti, il valore delle imposte e gli *standard* relativi al salario o alla qualità della vita. La somma e la conversione dei contributi versati rappresenta, perciò, una faccenda piuttosto difficile e, quand'anche qualcuno ci riuscisse, essa comporterebbe un elevato dispendio di tempo, denaro ed energie.²⁰³

Sebbene il riscatto dei contributi versati appare, a primo impatto e a breve termine, la scelta più giusta per i dipendenti non intenzionati a trattenersi nella stessa unità lavorativa per lungo tempo, tuttavia essa non può essere l'alternativa alla pensione poiché a lungo andare fallisce nel centrare quello che è il fine ultimo della previdenza, ovvero la tutela sociale ed economica

²⁰⁰ Ivi;

²⁰¹ <http://english.sz.gov.cn>

²⁰² Chen J. Op. cit p. 12

²⁰³ Liu Y. "Shilun Jianli Ke Chixu Fazhan de Nongmingong Shehui Baozhang Zhidu – Dui Shenzhen Nongmingong "Tuibaoshao" de Fansi"; 2008 Contemporary economics" N.o 8 pp.66-67

nell'età della vecchiaia. Per spiegare, allora, le difficoltà che emergono nell'estensione del sistema pensionistico ai lavoratori emigranti occorre innanzitutto soffermarsi sulla lettura di alcuni dati relativi alle caratteristiche e alle condizioni occupazionali. Le attività in cui sono impegnati i *nongmingong* hanno generalmente scadenze definite e il periodo di permanenza non va oltre i sei anni per gli impiegati nei settori dell'industria, della ristorazione e dei servizi e si attesta, addirittura, al di sotto dei tre anni in quello edile e negli altri ambiti che richiedono lavoro manuale.²⁰⁴ Non irrilevante è, inoltre, la percezione dello squilibrio tra il livello dei salari e la somma dei contributi da versare per il proprio fondo pensione. La maggior parte dei lavoratori emigranti ritiene che sia già estremamente difficile sostenere i costi della vita nella città di Shenzhen pertanto, sottrarre al salario - che è appena sufficiente per vivere - la percentuale da destinare al fondo pensionistico, è una prospettiva che molti tendono ad escludere a priori. L'insostenibilità economica, unita all'incertezza dei lavoratori in merito alla futura località di residenza, fanno sì che la preoccupazione più comune tra gli emigranti in coda negli uffici erogatori, sia soltanto quella di ottenere il contante sicuro che gli spetta di diritto.²⁰⁵

Il fenomeno del *tuibao*, oltre che compromettere un eventuale futuro trattamento previdenziale ai richiedenti e a lasciare irrisolto il nodo delle pensioni dei *nongmingong*, genera profonda ingiustizia nei confronti del lavoratore regolarmente inquadrato. Infatti, la liquidazione vuol'essere una restituzione parziale dei benefici accumulati negli anni giacché esclude la parte contributiva versata dall'azienda, che resta alla municipalità, e comprende soltanto quella versata dal lavoratore stesso tramite le trattenute sul salario. Il governo locale congela la quota dei contributi versati dalle aziende traendone profitto.²⁰⁶

La questione è in un certo senso conseguenza del problema del "localismo" (*difang zhuyi 地方主义*) all'interno di un contesto pensionistico decentralizzato. Attualmente, su tutto il territorio si contano oltre duemila *social pools* a livello municipale, ognuno dei quali condivide aspetti e *standard* che lo collocano su posizioni differenti rispetto agli altri. Talvolta, osserva Yuan Wei, responsabile del dipartimento del Lavoro e della Sicurezza Sociale, emergono delle particolarità anche all'interno di uno stesso *pool*.²⁰⁷ Le spese destinate al *welfare* variano in base alla località e sono influenzate dagli *standard* di vita e dal tenore dei consumi dei suoi cittadini. Shenzhen, ad esempio, figura tra le metropoli dai trattamenti pensionistici più alti e con tali parole il vice direttore dell'ufficio amministrativo del Fondo per la Sicurezza

²⁰⁴ Chen J. 2011 op. cit. p.13

²⁰⁵ Ivi;

²⁰⁶ Cnlt – China Labor News Translation: "Systematic Government Theft of Migrant Workers' Retirement Pension" p.1 scaricabile da <http://www.cntranslations.org/article>

²⁰⁷ People's Daily, 'Social Insurance policy has become worthless: a wave of migrant workers resign and cash-in their pension', 8 January 2008. 社保政策成鸡肋 农民工辞工退保成潮 <http://news.sina.com.cn/c/2008-01-08/030314688714.shtml>

Sociale giustifica il rifiuto del suo governo nell'accettare i trasferimenti dei depositi pensionistici individuali provenienti dalle altre sezioni del Paese:

“In confronto all'intera nazione, le pensioni della nostra città sono alte, probabilmente le più alte in assoluto. Tutti i lavoratori vorrebbero trasferire il proprio fondo pensione a Shenzhen proprio per questo motivo ma l'amministrazione non può farsi carico della previdenza di un numero più alto del dovuto. Il sistema pensionistico di Shenzhen non è in grado di assorbire tutto questo” (The Souther Metropolitan, 25 Febbraio 2008)

Il rifiuto delle amministrazioni locali di elargire la totalità dei benefici spettanti al lavoratore che ha prestato un servizio temporaneo dimostra le scarse intenzioni dei governi di rinunciare alle risorse economiche per trasferirle altrove.²⁰⁸ Se il coordinamento nazionale non provvede a trovare una soluzione tempestiva per compattare il sistema delle pensioni, i trasferimenti dei benefici avverranno con sempre maggiore difficoltà mentre il fenomeno della liquidazione anticipata continuerà a rappresentare la prassi più comune. Le contese interne e i provincialismi, fintantoché non verranno superate, non potranno far altro che privare i lavoratori emigranti della loro sicurezza sociale.

Tra le risoluzioni possibili il giornalista Chen Jiaju suggerisce di accelerare la formulazione legislativa in materia previdenziale affinché si riesca a superare il dualismo “residente” - “non residente” e andare verso l'unificazione del sistema pensionistico. Egli propone, infine, la promozione dei contratti di lavoro e il potenziamento dei controlli per la tutela dei diritti soprattutto all'interno delle aziende che impiegano lavoratori emigranti per tentare, in questo modo, di consolidare la coscienza della sicurezza sociale tra gli *outsiders*.

²⁰⁸ China Labor News Translation, op. cit.

CONCLUSIONI

Le riforme sulle pensioni sono riuscite, nel complesso, ad avvicinare la popolazione al concetto di protezione sociale restituendo, rispetto al passato, numeri incoraggianti relativi al tasso di copertura e partecipazione; con l'introduzione del sistema "multi pilastro" – pensione di base, pensione complementare locale e fondo pensionistico individuale – il lavoratore è stato chiamato a contribuire al finanziamento del fondo pensionistico sociale e ad affiancare le imprese e i governi locali nelle funzioni di supporto al *welfare* dei cittadini. Grazie alle riforme le aziende di proprietà statale sono state alleggerite dal peso finanziario e amministrativo da cui erano piegate negli anni dell'economia pianificata, quando cioè erano le sole responsabili della sicurezza sociale dei propri dipendenti.

Al pari degli altri sistemi di sicurezza sociale, le pensioni di anzianità non sono soltanto il prodotto di un'ondata generale di leggi e provvedimenti che hanno rivoluzionato il corso storico e politico del Paese; esse sono soprattutto la dimostrazione di cambiamenti gradualmente nelle scelte strategiche della classe dirigente che col tempo ha imparato ad accettare sfide sempre nuove.

Nella Cina del Ventunesimo secolo è tutt'ora in corso un processo di adeguamento a nuovi *standard* e a nuove politiche in senso lato; la *leadership* al potere, non soltanto è chiamata a scegliere le politiche decisive per il suo futuro economico e per quello mondiale, ma deve anche fare i conti con i lasciti delle precedenti riforme socio-politiche per risolvere alcuni importanti squilibri di cui esse sono state generatrici; l'esempio più evidente è la politica per il contenimento demografico – la politica del figlio unico – avviata a fine anni Settanta che, con il tempo, fra le varie conseguenze, ha avuto l'effetto di alterare il rapporto tra la popolazione anziana e la popolazione in età lavorativa e di conseguenza appesantire i costi legati alla previdenza sociale.

Al Paese si chiede oggi di insistere nell'organizzazione di una rete di sicurezza sociale che sia da supporto alla componente anziana in crescita e, che allo stesso tempo, ridimensioni e distribuisca il peso delle responsabilità tra lavoratori, governi e compagnie assicurative in modo da non gravare sulle giovani generazioni; si chiede di agire adeguatamente in vista della transizione demografica in atto - fenomeno che si verifica quando i tassi di fertilità e mortalità da livelli alti passano a livelli bassi - e si auspicano soluzioni che possano aiutare il Paese a mantenere tassi di risparmi, investimenti e *standard* di vita di pari passo con i cambiamenti sociali in corso.

Interventi simili hanno coinvolto in passato anche altri grandi Paesi come Giappone e Corea del Sud, protagonisti di una rimonta economica e tecnologica che affonda le proprie radici, specie nel caso del Giappone, nella stretta connessione tra ambizioni economiche e impegno sociale; i due Paesi, che come la Cina stanno sperimentando il fenomeno dell'invecchiamento

della popolazione, vivono, però, condizioni di vita migliori e registrano un Pil pro-capite più alto.²⁰⁹

L'ondata di invecchiamento sta interessando una società, la quale, nonostante la sua rapida crescita economica, si trova ancora in fase di modernizzazione: essa è chiamata a mettere a punto determinati aspetti amministrativi per snellire il sistema previdenziale e renderlo più fruibile e allo stesso tempo tenere fede agli impegni politici e sociali presi per evitare di esporre il Paese a delle crisi sociali di vaste dimensioni.

Malgrado le modifiche importanti apportate nel corso degli anni dalle riforme delle pensioni, il sistema del *welfare* lascia irrisolta una questione fondamentale, probabilmente la più importante, ovvero sia mancanza di unicità del sistema stesso. In Cina sussiste, infatti, una netta divisione tra città e campagna: i livelli salariali, le imposte sul lavoro, i tassi di contribuzione ecc., alla base delle differenze economico-sociali nelle due realtà, fanno sì che sia persino azzardato usare l'espressione di "sistema pensionistico nazionale". Effettivamente un sistema unico, valido per tutte le province e le località del Paese non esiste ma soprattutto non è concepibile per via delle spropositate differenze che lo caratterizzano.

Partendo da un quadro più generale sul sistema pensionistico "nazionale", sulle sue origini e sulle leggi di riforma che via via hanno contribuito alla sua formulazione recente, il presente lavoro ha dedicato un *focus* alle reti di sicurezza sociale presenti nella zona economica speciale di *Shenzhen*, laddove tutto "ebbe inizio", tentando di stimare l'evoluzione del *welfare* e del sistema pensionistico in particolare e l'importanza che ha acquisito il modello sociale in nome del principio di "società armoniosa".

Divenuta Zona Economica Speciale, *Shenzhen*, ha portato avanti un piano di riforme economiche e sperimentato interventi sociali inediti che hanno segnato le masse e trasmesso loro l'entusiasmo e la frenesia del voler crescere a tutti i costi per eguagliare i livelli della vicina Hong-kong.

Il viaggio nel Sud, nel 1992, del Presidente Deng Xiaoping dal forte impatto politico e ideologico, cambiò definitivamente ed ufficialmente il corso della storia economica non soltanto della città inaugurando una politica di riforme dal carattere sperimentale che avrebbero trasformato nell'immediato *Shenzhen* in una piattaforma per il commercio mondiale.

Oggetto della ricerca sono stati anche i dilemmi intorno alla transazione, le contraddizioni implicite nella nuova impostazione e le capacità del governo di reagire dinanzi a questioni di un certo rilievo quali, appunto, la sfida demografica, la gestione dei fenomeni migratori in costante crescita nella Zona Economica Speciale, le numerose difficoltà connesse al supporto sociale dei *nongmingong*, la questione delle pensioni e delle altre tipologie assicurative previste e il fenomeno del *tuibao*.

²⁰⁹ Jackson R., Nakashima K. e Howe N. "China's Long March to Retirement Reform: the Graying of the Middle Kingdom", Center for Strategies and International Studies/ PrudentialFoundation, April

Bibliografia:

Adams, J. e Hannum E. (2005) *Children's social welfare in China, 1989-1997: Access to social welfare insurance and Education*, The China Quarterly, 181 March 2005 pp. 101-121 doi: 1017/5030574 1005000068

Alonso J., Caballero M.A., Hui L., Llanes M.C., Tuesta D., Hu Y., e Cao Y. "Potential Outcomes of Private Pension Developments in China" Paper presentato a Madrid l'11 Novembre 2011 N.o 11/33

Agarwala, Ramgopal (1997), *Old Age Security Pension Reform in China*, World Bank, Washington D.C.

Aspalter C. "The East Asian Welfare Model" ; International Journal of Social Welfare 2006: 15: 290–301

Berger M. e Lucatelli S., "Lo Sviluppo Rurale in Cina: lo Stato dell'Arte e la Possibilità di Riforma" AGRIREGIONIEUROPA Anno 5, Num. 18 Settembre 2009. www.agriregionieuropa.univpm.it

Bianchi S. "Cina: tra Sviluppo e Democrazia" Editrice Uni-service, Trento 2009. p.52

Bingqin L. *Urban Social Change in Transitional China: A Perspective of Social Exclusion and Vulnerability*, 2005 journal of contingencies and crisis management Volume 13 Number 2 June 2005 Journal compilation r 2005 Blackwell Publishing Ltd., 9600

Borzaga, C. e Fazzi L., 2005 "Manuale di politica sociale", by Franco Angeli s.r.l. Milano

Buckingham W. and Chan W.K., "Is China Abolishing the Hu Kou System?", The China Quarterly, 195 pp.582-606, September 2008

Cai, F. Giles, J. e Meng, X. "How Well do Children insure Parents against Low Retirement Income?" Journal of Public Economics 90 (2006) 2229-2255.

Chan, M.K. "International Migration In China: Trends, Geography and Policies pp. 81 in *Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development: an International Prospective*" by DESA, Department of Economic and Social Affairs of the United Nations, ESA/P/WP 223 United Nation Publication 2011

Chen J, “*Nongmingong Yanglao Baoxian Zhidu Jianshe Tansuo – You Nongmingong Tuibaochao Yifa de Sikao*” (Analisi del Sistema Pensionistico per i Lavoratori Migranti – Riflessioni sul fenomeno del”Tui Bao” tra i Nongmingong) *Jingrong Jingji* (Finanza ed economia) 2011, Vol. 12

Chen J. “*Workers in Between: Social Relation in Shenzhen Factory*” Thesis / Dissertation ETD. <http://hdl.handle.net/1783.1/5519>.

Cheng G. (2008) “Financing of Rural Areas in China” , Working Paper, studio rurale OCSE Pechino.

Chen Y., Zhang L., The Analysis of the Influential Effect of the social security to the new generations of migrant workers moving into the city: a study based on Guangzhou, Shenzhen and Dongguan. 2012 No. 5 pp.67-76

China Human Development Report 2005: 3

China Labour Bulletin, “*Le Braccia del Pil*”, East, rivista Europea di geopolitica, No. 41 Aprile 2012

“*China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*” (2002), the World Bank Development Research Center of the State Council, the People’s Republic of China; “*Equality of Opportunity and Basic Security for All*” pp. 293-390

Cnlt – China Labor News Translation: “*Systematic Government Theft of Migrant Workers’ Retirement Pension*”

Colombo D. “*Il super debito pensionistico vale due volte il debito pubblico*”, Studio CERP, Il calcolo degli economisti Beltrametti e Della Valle. Articolo pubblicato sul Sole 24 Ore, ottobre 2011.

Cortassa G. “*La Popolazione Cinese tra Campagne e Città: 1950- 2050*” da *Mondo Cinese* N 120 Luglio – Settembre 2004.

Der Lue P.J. “*Making a liberal Labor Market: The Political Economy of the Chinese State-Owned Enterprises Welfare Reform*” Paper presentato all’International Sociological Association Research Committee sulla Povertà, *Social Welfare* e politiche sociali. Università di Firenze, 6– 8 Settembre, 2007.

Deyo FC (1992). “*The political economy of social policy formation: East Asia’s newly industrialized countries*”. In: Appelbaum RP, Henderson J, eds. *States and development in the Asia Pacific region* London, Sage.

Diangqing, X. Wang, Z. e Zhai, F. (2001) *Implicit Pension Debt Transition Cost: Options and Impact of China's Pension Reform*, World Bank Paper 2555.

Domenech J.L., *"Dove va la Cina – da Tian An Men a oggi"*, libreaire Arthème Fayard, 2002 (traduzione di Dora Berucci) p. 285

Dong W.X. *"Comparison Between Migrant Workers in Pearl River Delta and Yangtze River Delta"*, Report developed by Sun Yat-Sen University, Guanzhou, China, 2011.

Ebbers, H., Hagendijk, R. and Smorenberg, H. (2008), *"China's Pension System"*, positioning paper, scaricabile da:
<http://www.nyenrode.nl/FacultyResearch/BMI/ICBD/Documents/China%20Pens.Pos.Paper.pdf>

"Equality of Opportunity and Basic Security for All" pp. 293-390 in *"China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society"* the World Bank Development Research Center of the State Council, the People's Republic of China; Washington DC, scaricabile da <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/China-2030-complete.pdf>

Eva F., *"Cina e Giappone, due Modelli per il Futuro dell' Asia"*, 2000 UTET Libreria S.r.l. pp.199

Feng J. *"Zhongguo Yanglao baoxian Tixi Gaige de Fuli Jingjixue Fenxi"* (Analisi sul welfare e sulle riforme delle pensioni in Cina), Fudan University, Zhuanyu Yanjiu, 2004 No. 2

Fayun W., Xiaoming W. *Report on Social Security Development in China 2007*.

Feldstein M., Liebman J. *Realizing the Potential of China's Social Security Pension System in China*. Economic Times, February 24, 2006

Feng J., *"Zhongguo Yanglao baoxian Tixi Gaige de Fuli Jingjixue Fenxi"* (Analisi sul welfare e sulle riforme delle pensioni in Cina), Fudan University, Zhuanyu Yanjiu, 2004 No. 2

Frazier M. *China's Pension Reform and Its Discontents* Author(s): in The China Journal, No. 51 (Jan., 2004), pp. 97-114 Published by: The University of Chicago Press on behalf of the College of Asia and the Pacific,

The Australian National University Stable URL:
<http://www.jstor.org/stable/3182148> .

Fraizer M. *Perchè le pensioni non elimineranno le sperequazioni in Cina?* Mondo Cina, Vol. No. 142 pp. 57-64.

Gao Y., Su B. e Gao F. 2010 *New Rural Pension System of China: Is it Possible? An Exploratory Study of Feidong County, Anhui Province*, Vol. 7 n. 3, 122 Fundamental Research Funds for the Central Universities(15051115,CAU)

Giles, J. Park, A. e Cai, F. (2006) *How has Economic Restructuring affected China's Urban Workers?* China Quarterly 2006 n. 185 pp.61-95

Giles, J. Park, A. e Cai, F. (2006) *Reemployment of dislocated workers in urban China: The roles of information and incentives*, Journal of Comparative Economics 34 (2006) 582–607:

Goodman e White, *the East Asian Welfare Model- welfare orientalism and the State*” 1998

He X. “*A Review of Reform and Expectations for the Next Five Years*”, The China Society Yearbook, pp.169

Hesham M., Rahman A., Wang P., *Social, Welfare and Income Inequality in a System of Cities*, Journal of urban economics 41, 462, 483 _ 1997. Article n.Ue 962013

Holliday, Ian (2000) ‘*Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia*’, Political Studies 48, 706-23.

Holliday I. (2000) “*East Asian Social Policy in the Wake of the Financial Crisis: Farewell to Productivism?*” Vol. 33 N.1 pp. 145-162

Holliday I., “*Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia*” in Political Studies: 2000 vol.48 pp 706

Huang X. (2010). Problems and Strategies on China's New Rural Pension Insurance System--A Study Based in Jiangsu Province [J]. *Financial Perspectives Journal* 12: 40-43

Iglesias, Augusto and Robert Palacios. 2000. “*Managing Public Pension Funds.*” Social Protection Working Paper. World Bank.

Jackson, R. and Howe, N (2004), *“The graying of the middle kingdom; the demographics and economics of retirement policy in China”*, Center for Strategies and International Studies/ PrudentialFoundation, April

James E. 2001 *How Can China Solve its Old Age Security Problem? The Interaction Between Pension, SOE and Financial Market Reform*, paper presented at Conference on Financial Sector Reform in China, Harvard University, September, 2001

Lee J. e Ku Y.K. *“East Asian Welfare Regime: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State”*, Social Policy & Administration, Vol. 41 N. 2 April 2007

Li L. *“Family Insurance or Social Insurance. Policy Options for China’s Social Economic Reforms”*. International Journal of Economic Development Vol. 1 1999 pp. 432

Li N. *“Shenzhen Shebao Jijin Xunsu Zengzhi: cong si wan yuan qibu, muqian yi da sihi yiyuan”*, Renmin Ribao, April 1998

Li P., *“China on the Brink of a new Era: an Analysis of the Social Situation in China, 2005-2006”* (The China Society Yearbook 2006) pp.2-3

Liu Y. *Shilun Jianli Ke Chixu Fazhan de Nongmingong Shehui Baozhang Zhidu – Dui Shenzhen Nongmingong “Tuibaobao” de Fansi*; 2008 Contemporary economics” N.o 8 pp.66-67

Lu X. *“Adjusting the Social Structure and Developing a Harmonious Socialist Society”*, The China Society Yearbook 2006, pp.150

Ma J. e Zhan, F. *Financing China’s Pension Reform*. Paper presentato alla conferenza sulle riforme del settore finanziario in Cina, 11- 13 settembre 2001

Ma T. *Discussion on the question of social insurance capture to expend*, Hebei Coal, 2012 No. 5, pp 73-74

Maccarini A. *“Principi e Fondamenti del Servizio Sociale”*, 2008

Marianera M., *“Cina: Nuovi Ricchi Concentrati nelle Aree Urbane Costiere”* nota dal CSC , 18 Febbraio 2011, Num. 11

Mo R., Liu J. e Chen L. “*Employment over Rural Workers’ Employment Issues*”, The China Society Yearbook 2006, pp.102-107

Montrella S. “*I Problemi della Cina iniziano a 60 anni*” Articolo pubblicato su <http://www.agichina24.com>, febbraio 2012.

Motta P. “*Immigrazione e Segregazione Spaziale*”, ACME – Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell’Università degli studi di Milano, vol. LIX – Fascicolo II, Maggio-Agosto 2006, www.ledonline.it/acme

Musu I., *La Cina Contemporanea*, il Mulino, 2011 pp. 113-148

Nongmingong Zheng chengwei Zhongguo gongren jieji de zhuyao liliang [I lavoratori migranti stanno diventando la forza principale della classe operaia cinese], Gongren ribao [il quotidiano dei lavoratori], 7 luglio, 2004 citato in Asian Labour News <<http://www.asianlabour.org/archives/002126.php>>

Oleari, Patacchia, Spizzichino, “*Welfare in Europa, elementi per un confronto*”, da Edscuola, fondazione Zancan, 2001.

Oksanen H. (2010) – *The Chinese Pension System: first results on assessing the reform option*; European Economy, economic paper (412) 17-28 ec.europa.eu/economy_finance/publications; giugno 2010

Ou S. *Shilun Shenzhen Jiguan Shiye Danwei Shehui Yanglao Baoxian Zhidu Gaige*. (“Discussione sulla riforma del sistema pensionistico all’interno delle Istituzioni Governative a Shenzhen”) Tequ Lilun yu Shixian (Teoria e pratica a Shenzhen) No. 8 1996.

Park A. and Wang D. 2010 *Migration and Urban Poverty and Inequality in China*, *The World Economy*.

People’s Daily, ‘Social Insurance policy has become worthless: a wave of migrant workers resign and cash-in their pension’, 8 January 2008. 社保政策成鸡肋 农民工辞工退保成潮 <http://news.sina.com.cn/c/2008-01-08/030314688714.shtml>

Ramesh, M. (1995) ‘*Social security in South Korea and Singapore: explaining the differences*’, *Social Policy and Administration* 29, 228–40.

Richard, J. e Neil H. (2006) *L’invecchiamento del Regno di Mezzo: aspetti demografici ed economici delle politiche pensionistiche in Cina*, *Quaderni Europei sul nuovo Welfare* (3), 8-23

Salditt, Felix, Peter Whiteford and Willem Adema (2007), *Pension Reform in China: Progress and Prospects*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No.58.

Scaglione G. “*La globalizzazione: Il futuro prossimo di un piccolo pianeta*” documento disponibile on line sul sito www.carloporta.it/cultura/didattica/globalizzazione/worldasia

Shenzhen Wailaigong ke Xiangshou Tuixiu Yanglao Daiyu “Xinxi Zhichuan” 2001 N.o 3

Smart A. and Smart J., *The Everyday Politics of Local Citizenship in China*, paper presented at Ca’ Foscari University of Venice, Department of Asian and North African Studies, April 2012

Southern Metropolitan Daily, ‘Homeward-bound migrant workers queue up all night to cash-in their pension’, 15 January 2008. 返乡劳务工彻夜排队退保 http://epaper.nddaily.com/H/html/2008-01/15/content_366225.htm

Southern Metropolitan Daily, ‘Chimo writes: the dilemma of migrant workers resigning and cashing-in their pension (translator’s note: Chimo is a pen name)’, 25 February 2008. 池墨：农民工退保的尴尬 <http://news.xinnong.com/html/news/wugong/20080225/39481.html>

Statistical and Information Yearbook of Shenzhen 1997

Strange S. “*Chi Governa l’ Economia Mondiale?*” il Mulino, 1998 pp. 25-26

Su D., e Zhou Q. (2010). Problems and Strategies on China’s New Rural New Rural Pension Insurance System --An Exploratory Study of Ningxia Hui Autonomous Region [J]. *Social Sciences in China* 9:74-85

Sun Z., “*Qiye Tuixiu Renyuan Jiben Yanglaojin Tiaozheng Banfa Qianxi*” (Analisi sugli aggiustamenti delle pensioni di base dei pensionati delle aziende) Huaihai gong xueyuan xuabao, Renwen shehui kexueban (Rivista dell’istituto tecnologico di Huaihai, edizione per gli studi umanistici e scienze sociali); 2012, Vol. 10 No. 12

Supporting Report 4. *Equality of Opportunity and Basic Security for All*, China 2030, pp. 297-387;

Sun Z. *On the approaches to the adjustment of basic pension for enterprise retirees*, Lianyungang City Social and Labor Insurance Management Office;

Tang Jun (2005) *Selections from Report on Poverty and Anti-Poverty in Urban China, Chinese Sociology and Anthropology*, Winter-Spring 2005, Chinese Academy of Social Sciences.

The China Society Yearbook (2006) “*China’s Social Development; Analysis Forecast*, Beijing, 2007

Tunon, M. (2006) *Internal Labour Migration in China: Features and Responses* Ilo Office Beijing, April 2006

Viaggiano M.E., “*La corsa verso la modernità*”, East, Rivista europea di geopolitica, No. 41, Aprile 2012

Xu F. “*Women Migrant Workers in China’s Economic Reform*”, International Political Economy Series, 2000.

Xu X., “*2005: Non- Governmental Development and Transformation of Rural Areas in China*”, The China Society Yearbook, Volume 1 (2006) p. 181

Yan Wang, Dianqing Xu, Zhi Wang, and Fan Zhai, 2004 *Options and impact of China’s pension reform: a computable general equilibrium analysis* Journal of Comparative Economics 32, 105–127.

Walker A., Wong K.C, “*East Asian Welfare Regime in Transition: from Confucianism to Globalization*” The Policy press, (2005) pp. 235

Wang, D. *China’s Urban and Rural Old Age Security System: Challenges and Options*. Working Paper series n. 53, Institute of Population and Labour Economics, CASS.

Wang, D., Yaowu Wu e Fang Cai, 2004. “Migration, unemployment and urban labor market segregation in China’s economic transition,” *The World Economy*, No.4.

Wang, Feiling. 2005. “*Organizing through Division and Exclusion*”. Stanford: Stanford University Press.

Wang F. e Wang X. “*Report on Social Security Development in China 2007*”, pp.63-73,

Wang J. “*An Analytical report on China’s Current Social Psychology*”, The China Society Yearbook, pp. 47

Wang Q. “Sanlei”Xinren: ge ren Zhanghu Yanglaojin Fafang Fangshi Tantaoyi Shenzhen wei Anli—”Jiangxi University caijing daxue xuebao”, Rivista della facoltà di Economia e finanza dell’università del Jiangxi, 2006, No. 5

Wang R “Fei Zhenggui Jiuye Nongmingong de Yanglao Baoxian Xuqiu Zheng Fenxi” (Analisi concreta sulle richieste di pensioni da parte dei lavoratori emigranti non assunti regolarmente”) Tequ jingji (Rivista della Zona Economica Speciale) Gennaio 2012 pp. 46-48

Washington, D.C. : *The World Bank*, 1997. Old age security : pension reform in China

Zhang F. “Shenzhenshi Jiji Chouji zai Jiuye Zijin” Renmin Ribao, June 1998.

Zhang F., Xu C. *Reason for Implicit Pension Debt in China*; School of finance and banking , Guizhou College of finance and economics, Guiyang, Guizhou; Guizhou caijing xueyuan bao, 2007 No. 1

Zhang Y, Yang N. *Qiye yu xingzheng shiye danwei yanglaojing zhifu shuiping bijiao*, (Confrontare i livelli di trattamento pensionistici nelle aziende e nelle unità amministrative), *Nanjing renkou guanli ganbu xueyuan xuebao* (periodico del dipartimento di Nanjing per la gestione del programma sulla popolazione), ottobre 2012 Vol. 28 No. 4 pp.65-69

Zhao Y. *Xin Yanglao Baoxian Guanxi Zhuanyi XujiBanfa xia Lishi Jichu Yanglaojin Zhuisu WentiChutan – Yi Shenzhen Tequ wei Li* ; “Lilun Yanjiu” June, 2012 p.87

Zhao Y., e Xu J. (2002) “*China’s Urban Pension System: Reforms and Problems*” *Cato Journal* 21 (3): 395-421

Zhen B., “*NDC Model: A Way to Resolve Moral Hazard in China’s Social Security System*”, Vol. 12 N. 3, 2004, pp. 91

Zheng B. “*Cong Nongmingong Tuibao Kan Shehuibaoxian Gai de*” (Analizzare le riforme sulla sicurezza sociale a partire guardando al fenomeno del *tuibao* tra i lavoratori emigranti) “*Tianjin Shehui Baoxian* (Assicurazione Sociale a Shenzhen) 2008 Vol. 4

Siti Internet:

<http://www.agichina24.com>

<https://www.bancaditalia.it>

<http://www.clntranslations.org>

<http://www.china.com.cn>

www.chinadaily.com

<http://www.chinasurveycenter.org>

www.cineresie.info

<http://english.sz.gov.cn>

<http://www.forbeschina.com>

<http://www.gd.gov.cn>

<http://id.erudit.org>

<http://www.ilo.org>

<http://www.irsa.it>

<http://www.szdaily.com/>

<http://www.stats.gov.cn>

<http://www.sz.gov.cn>

<http://www.sztj.com>

.