

## **Reddito di cittadinanza e lavoro garantito per tutti: due ipotesi per promuovere welfare e sviluppo in India**

L'India è un paese che da anni viene indicato come “la grande potenza del futuro” Intendendo che si tratta di una nazione con enormi potenzialità che, tuttavia, non riesce ancora a sfruttare. L'India sembra bloccata da un sistema politico che, concedendo tanta autonomia ai singoli stati nazionali, non permette al governo centrale di essere sufficientemente incisivo sul piano delle riforme strutturali. Dal punto di vista economico: la popolazione; la dimensione; la scarsità di risorse; la rete infrastrutturale insufficiente e inefficiente; il sistema scolastico inadeguato; la burocrazia invalidante; hanno creato enormi sacche di inefficienza e sottosviluppo difficili da bonificare.

La situazione non è certo migliore dal punto di vista strategico, a causa di criticità sui confini che si trascinano ormai da decenni che tengono alto il livello di allerta e impediscono un'allocazione più efficiente e produttiva delle (comunque limitate) risorse disponibili.

Quando Narendra Modi è salito al potere nel 2014 era perfettamente consapevole di questa situazione, così come era a conoscenza di quanto i suoi elettori lo avessero sostenuto nella speranza che sarebbe stato in grado di aiutare l'India così come era riuscito a trasformare il Gujarat, lo stato che aveva guidato per ben 11 anni e che, anche grazie alle politiche portate avanti dal suo esecutivo nazionalista, era riuscito a migliorare di molto la propria posizione economica. Con il 5 per cento della popolazione nazionale e il 6 per cento di territorio, il Gujarat è ancora oggi responsabile del 7,6 per cento della crescita nazionale, del 10 per cento della forza lavoro, e del 22 per cento delle esportazioni. Dal 2001 al 2012, il Gujarat è cresciuto a una media del 10 per cento annuo. Toccando picchi del 15 per cento tra il 2004 e il 2006, e assestandosi sull'8 per cento dopo la crisi finanziaria internazionale, mantenendo quindi un incremento nettamente superiore rispetto alla media nazionale.

Il grande successo del Gujarat, però, non riguarda tanto la crescita economica, quanto il netto miglioramento registrato sul fronte delle infrastrutture. La qualità delle strade è molto buona, o comunque superiore alla media nazionale; il Gujarat è passato in poco tempo dalla condizione di stato non in grado di sopperire al proprio fabbisogno energetico (2002) a quella di nazione in grado di esportare energia, e questo nonostante l'esplosione della domanda interna in conseguenza del boom industriale degli ultimi anni. I 18mila villaggi del Gujarat sono regolarmente collegati alla rete elettrica e le forniture d'acqua sono regolari e abbondanti in tutto il paese. Nonostante l'India continui ad occupare le ultime posizioni (142esima su 189) nella classifica delle nazioni in cui è più facile fare business, il Gujarat è riuscito ad attirare moltissimi investimenti da parte di tycoon nazionali e stranieri. Per snellire la burocrazia Modi ha adottato un approccio molto semplice e diretto: semplificazione delle procedure e utilizzo della tecnologia per velocizzare lo smaltimento delle pratiche e responsabilizzazione dei funzionari. In questo modo, il Gujarat non solo si è ritrovato inondato di investimenti e opportunità di lavoro, ma è anche riuscito a mettere in piedi un sistema fiscale più efficiente e ad eliminare parzialmente il problema della corruzione dei funzionari governativi. Relativamente agli standard indiani, questi sono risultati straordinari, che hanno permesso di tenere a bada il disappunto per un'altra sfida che, in Gujarat, Modi non è riuscito a vincere: quella della lotta alla povertà. Per quanto le statistiche offrano numeri contrastanti, è realistico credere che una percentuale della popolazione locale che oscilla tra il 30 e il 40 per cento viva ancora in condizioni di povertà estrema. Una situazione, questa, difficile da giustificare alla luce dei risultati precedentemente elencati, e che dimostra l'esistenza di criticità nel “Modello Gujarat” sostenuto da Modi.

Cambiando punto di vista, è importante mettere in evidenza quanto le iniziative portate avanti in Gujarat negli ultimi 15 anni facilitino la comprensione delle ragioni che hanno indotto il Premier a investire, anche a livello nazionale, su istruzione, infrastrutture, investimenti diretti esteri, semplificazione e informatizzazione di leggi e procedure burocratiche. Ancora, e a differenza di quanto successo in Gujarat, a New Delhi la lotta alla corruzione sembra procedere oggi di pari passo con la lotta alla povertà.

Le statistiche sul tasso di povertà in India sono sempre molto confuse. Per quanto siano numerosi gli studi che confermano una riduzione del numero di indiani che vivono con meno di due dollari e mezzo al giorno (tra il 2009 e il 2012 questa percentuale è passata dal 38 al 29,5 per cento), è anche vero come la maggior parte delle persone che sono riuscite a superare questa soglia ha un reddito di poco superiore alla stessa, e ben lontano dai 10 dollari al giorno che, nelle zone rurali del Subcontinente, dovrebbero garantire una qualità della vita accettabile.

Dall'ultimo censimento (2011) sono emersi dati sconcertanti: il 73 per cento degli abitanti vive ancora oggi nelle campagne, e meno del 5 per cento della popolazione rurale guadagna abbastanza da pagare le tasse. Solo il 2,5 per cento di questa fetta di popolazione possiede un veicolo a quattro ruote, solo il 10 per cento ha un impiego che prevede un compenso fisso e regolare anziché a giornate, e il 75 per cento degli occupati guadagna meno di 78 dollari al mese. Infine, solo il 3,5 per cento degli studenti arriva al diploma, il 35,7 per cento della popolazione rurale non sa né leggere né scrivere, ma il 71 per cento possiede un telefono cellulare.

Con questi numeri, quello della povertà in India diventa un problema complesso e molto difficile da risolvere. L'amministrazione Modi ha scelto di puntare tutto su istruzione, lotta alla corruzione e miglioramento della funzionalità e dell'efficienza dei sistemi di welfare, usando la tecnologia (e sfruttando una predisposizione per l'uso dei telefoni cellulari che già esiste) per distribuire i sussidi in maniera diretta evitando quindi l'intromissione di intermediari.

Strategie che sembrano virtuose nel momento in cui vengono definite, però, non sempre si rivelano efficaci all'atto pratico. L'esempio più lampante di una politica che non è riuscita a ottenere il risultato sperato è quella della demonetizzazione delle banconote di piccolo taglio lanciata alla fine del 2016. A prescindere dalle difficoltà di liquidità create, per ammissione dello stesso governo questo approccio si è rivelato meno efficace del previsto anche dal punto di vista della lotta alla corruzione.

In una fase in cui la popolarità del leader non era comunque stata scalfita dall'improvvisa crisi di liquidità, questa ufficiale ammissione di colpa ha creato ancora più aspettative nei confronti del governo in carica. Modi non ha mai perso occasione per sottolineare l'urgenza di responsabilizzare i politici per le proprie scelte, e i commenti sulle criticità della manovra di novembre hanno confermato la sua predilezione per una "governance responsabile" e creato, se possibile, ancora più aspettative, quanto meno tra le fasce di popolazione più povera.

Forse per coincidenza, forse per motivi strategici, l'inattesa ammissione di colpa è arrivata a pochi giorni di distanza dall'ufficializzazione, a inizio febbraio, dei dettagli della nuova Legge di Bilancio. Il Ministro delle Finanze Arun Jaitley ha annunciato un cambiamento di orientamento dell'esecutivo, intenzionato a usare fondi governativi per sostenere la crescita nazionale.

In particolare, è stata confermata l'allocazione di 7,1 miliardi di dollari a un sistema pensato per garantire 100 giorni di lavoro retribuito a tutti i nuclei familiari che vivono nelle aree agricole.

Il settore primario occupa in India il 50 per cento della forza lavoro e contribuisce con un misero 18 per cento alla crescita del Pil. Tra le tante ragioni che rendono difficile migliorare la qualità della vita della popolazione rurale ci sono da un lato la cronica carenza di opportunità, dall'altro l'inefficienza dei sistemi di welfare (se ne contano quasi mille a livello centrale e locale), che favoriscono la dispersione delle risorse il cui impatto risulta quindi inefficiente.

L'allocazione di 7,1 miliardi di dollari per finanziare 100 giorni di lavoro retribuito per ogni famiglia, però, è importante non solo perché si tratta del più grande finanziamento mai approvato per questo tipo di iniziative e per l'impatto che la stessa potrà avere sul benessere delle singole famiglie e la lotta alla povertà, ma anche perché sembra screditare, forse solo temporaneamente, il dibattito sull'opportunità di garantire un reddito di cittadinanza agli indiani più poveri.

Sempre a ridosso dell'ufficializzazione dei dettagli della nuova Legge di Bilancio per il 2017 è stato pubblicato un altro importante documento, il Rapporto Economico Annuale relativo al periodo 2016/2017. Per la prima volta, nello studio è stato inserito un capitolo sul reddito di cittadinanza e le sue possibili applicazioni nel contesto indiano.

Il dibattito sul reddito di cittadinanza ha assunto toni molto accesi non solo in India, ma anche in Europa e negli Stati Uniti, dove, dopo essere stato per anni etichettato come economicamente insostenibile, molte forze politiche considerano oggi l'istituzione di un reddito di base universale come l'unico strumento efficace per eliminare le disuguaglianze. (Il reddito di cittadinanza è, per definizione, un reddito che viene distribuito mensilmente dallo stato ai suoi cittadini residenti o legalmente residenti)

In Occidente, le sperimentazioni che hanno puntato su paga oraria minima, incentivi, detrazioni fiscali e sussidi di vario tipo non sono riusciti a creare né sicurezza né redditi reali più alti ed equi. Da qui l'ottimismo verso una misura che, idealmente, dovrebbe creare un contesto familiare più sicuro dove i genitori, non più costretti a cercare lavoro o a rinunciare al reddito di cittadinanza qualora dovessero trovarne uno, possono permettersi di trascorrere più tempo con i figli. Dati alla mano, questa maggiore sicurezza dovrebbe portare a una riduzione drastica del tasso di criminalità, di abbandono scolastico, di abuso di droghe e alcolici e di disturbi mentali. Come se non bastasse, i sostenitori del reddito di cittadinanza ritengono che un ambiente più sereno ed equo dovrebbe aumentare anche la produttività sul lavoro di chi ne beneficia<sup>1</sup>.

La situazione indiana, però, è molto diversa da quella delle nazioni avanzate dell'Occidente.

La logica che ha portato all'emergere del dibattito sul reddito di cittadinanza, infatti, si basa su idee molto più semplici: garantire un sussidio minimo a tutti i cittadini in difficoltà per evitare sprechi legati alla scarsa trasparenza dei trasferimenti di denaro tra governo centrale e diretti interessati, visto l'elevato numero di intermediari coinvolto in questo processo, e sperare, in questo modo, di stimolare crescita e sviluppo. Resta da vedere se un sistema di questo tipo possa essere efficace da un lato e sostenibile dall'altro.

Secondo l'ultimo Rapporto Economico Annuale, per quanto l'India non sia ancora pronta ad approvare un nuovo modello di welfare basato sul reddito di cittadinanza, tutte le inefficienze legate al sistema di trasferimento dei sussidi per le famiglie più povere rendono quanto meno opportuna una discussione approfondita di questo tipo di sistema.

Uno dei punti chiave emersi dal rapporto è quello di considerare il reddito di cittadinanza un benefit per i singoli individui e non per le famiglie, nella speranza di riuscire a trasferire denaro in maniera diretta alle donne che, soprattutto nelle zone rurali del paese, continuano ad avere un ruolo molto marginale nella gestione dell'economia familiare.

Gli autori non nascondono le criticità di un modello di welfare basato sul reddito di cittadinanza.

---

<sup>1</sup> Lo schema di reddito di cittadinanza cui si ispira l'India è mutuato da quello che viene attualmente sperimentato in Finlandia. Nello specifico, si prevede che il destinatario del reddito di cittadinanza non smetta di percepire l'emolumento in questione anche quando trova lavoro, a prescindere dal fatto che percepisca un salario inferiore, equivalente o addirittura superiore all'introito incassato sotto forma di reddito di cittadinanza. Ricerche pilota condotte in Finlandia, Canada e Stati Uniti hanno dimostrato che l'ipotesi di vedersi ridotta o cancellata l'entrata ottenuta grazie al reddito di cittadinanza una volta trovato un impiego crea maggiore instabilità per la famiglia, e riduce anche la propensione delle persone a cercare un lavoro. Al contrario, la possibilità di accumulare i due redditi induce chi li percepisce a non abbandonare il mondo del lavoro e, secondo studi più recenti, aumenta anche la produttività di chi riesce a trovare un impiego.

Da un lato, quelle relative al disincentivo a cercare un lavoro e all'incoraggiamento a spendere gli assegni ricevuti dallo stato in alcolici e sostanze stupefacenti. Dall'altro, l'inesistenza di un sistema finanziario sufficientemente strutturato e diffuso da permettere il trasferimento diretto del reddito in questione all'intera popolazione, e la difficoltà di cancellare l'attuale sistema dei sussidi, che tuttavia non può non essere smantellato se si vogliono garantire al governo le risorse necessarie per finanziare il reddito di cittadinanza.

Ponendo l'accento sul fatto che, in una nazione come l'India, la stabilità a livello microeconomico è molto più importante di quella a livello macroeconomico per il benessere e la crescita del paese, il rapporto si chiude consigliando un'implementazione graduale del reddito di cittadinanza, che si concentri su tre ordini di priorità: offrire il reddito di cittadinanza come alternativa ai sussidi attualmente distribuiti; dare la priorità alle donne come succede nei programmi di microcredito; e presentare il concetto di "universale" non come assoluto, ma come facente riferimento solo a quella fetta di popolazione che vive al di sotto della linea di povertà.

Per quanto la necessità di approfondire il dibattito su pro e contro del reddito di cittadinanza possa essere condivisibile, resta elevato lo scetticismo sul fatto che un reddito "automatico" possa favorire il rafforzamento della domanda interna, ma non creare, nel medio e nel lungo periodo, una società rurale più sviluppata proprio a causa del potenziale disincentivante che un trasferimento di denaro regolare e incondizionato può avere sulla ricerca di un lavoro.

Per quanto i tempi molto ristretti tra pubblicazione del Rapporto e approvazione della Legge di Bilancio non permettessero nemmeno di prendere in considerazione l'ipotesi di finanziare progetti pilota per approfondire da un punto di vista pratico e funzionale il sistema del reddito di cittadinanza, è importante mettere in evidenza la scelta finale fatta da New Delhi di finanziare con risorse extra un altro importante sistema di welfare, il "Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme" (MGNREGS).

Lanciato per la prima volta nel 2006, il MGNREGS è il più ambizioso progetto di sostegno diretto all'occupazione mai testato sia in India che all'estero. Questo sistema garantisce 100 giorni di lavoro retribuito a un membro adulto di una famiglia rurale nel tentativo di garantire alla stessa la sicurezza derivante da un'entrata regolare. Per poter essere inseriti nel programma, bisogna essere lavoratori volontari, non specializzati e disponibili a svolgere mansioni manuali. L'offerta di lavoro deve invece essere localizzata ad un massimo di cinque chilometri di distanza dal luogo di residenza del lavoratore e il salario minimo corrisposto deve essere garantito per ogni giornata di impiego. Infine, il programma prevede che qualora, a 15 giorni di distanza dalla compilazione della domanda di lavoro, non sia stata formalizzata un'offerta per il candidato, quest'ultimo può beneficiare di un sussidio di disoccupazione.

Gli obiettivi che questo ambizioso programma ha cercato di raggiungere sono tanti. Anzitutto, aumentare la consapevolezza dei diritti di lavoratori in un mercato in cui questi ultimi tendono ad essere particolarmente sfruttati. In secondo luogo, garantire alle famiglie più povere un'entrata fissa. In terzo luogo, offrire maggiori opportunità alle donne: un terzo delle opportunità di lavoro viene riservato a loro, viene garantito lo stesso compenso degli uomini, e viene offerto persino un aiuto per l'assistenza ai figli durante le ore di lavoro.

In pochi anni, questo sistema ha già ottenuto numerosi effetti positivi. Ha creato un'abitudine all'impiego femminile che in paesi come l'India è molto poco diffusa, ha aumentato la consapevolezza sui diritti dei lavoratori, ha ridotto i flussi di emigrazione verso i centri urbani e ha aumentato i tassi di successo scolastico nelle famiglie che partecipano al programma. Infine, in tutti i casi in cui i salari hanno iniziato ad essere corrisposti per mezzo di un bonifico bancario, il livello di corruzione è crollato dal 50 al 30 per cento, confermando la logica della maggiore trasparenza dei trasferimenti diretti anche in un contesto difficile come può essere quello dell'India rurale.

Il fatto che la Legge di Bilancio appena approvata abbia aumentato significativamente le risorse destinate a questo programma conferma non solo quanto sia prioritario per il governo creare maggiori opportunità per le classi più disagiate della popolazione nell'intento di migliorarne qualità e prospettive di vita, ma anche come schemi mirati al lavoro, se ben applicati, possano creare vantaggi diffusi e duraturi tanto, se non di più, di quanto un modello di welfare basato sul reddito di cittadinanza possa ottenere.