

Tavolo Regionale per l'Asia



CIRPAC

Report 2007

India¹

Attività informali e sviluppo locale

¹ Il presente saggio è stato realizzato dal Prof. Mario Biggeri, professore associato di economia dello sviluppo presso l'Università di Firenze.

India

Attività informali e sviluppo locale

Introduzione

L'India ricopre un ruolo sempre più importante nel determinare l'assetto geo-politico ed economico internazionale, destando così l'interesse degli studiosi e dei *policy makers* occidentali, attratti dalle sue potenzialità, dall'ampiezza del mercato e dalla forza lavoro 'illimitata' e a basso costo. Il presente saggio mira a fornire una sintetica descrizione del complesso mercato del lavoro indiano, caratterizzato dalla compresenza di un ampio settore informale accanto a quello formale, e da una miscela istituzionale che oscilla tra modernità e tradizione. Sarà poi messo in rilievo l'impatto che questa struttura dualistica produce sulle condizioni socio-economiche dei lavoratori coinvolti. A fronte di risultati sorprendenti da un punto di vista economico, il livello dei salari e di protezione sociale rimane inammissibilmente basso. L'esperienza storica dei paesi sviluppati e in via di sviluppo ha dimostrato che il semplice aumento del PIL non è una condizione sufficiente al raggiungimento di più ampi obiettivi di crescita diffusa e sviluppo umano (Mehrotra e Delamonica, 2007). Anche in periodi di crescita economica sostenuta, come quello che l'India sta attraversando, il divario tra ricchi e poveri può facilmente ampliarsi, per cui «la qualità della crescita è fondamentale» (UNDP, 2003; Cornia, 2004; 2006). Dunque, la crescita non necessariamente porta a una riduzione della povertà e allo sviluppo umano, a nostro avviso gli obiettivi principali del progresso economico-sociale che l'economia indiana, come gli altri paesi in via di sviluppo, dovrebbe perseguire. Difatti, come ormai consolidato in letteratura, gli esseri umani sono l'obiettivo ultimo dell'attività economica, piuttosto che i mezzi dell'attività economica. In India sembra invece configurarsi un mercato in cui i lavoratori, pur essendo il perno del processo di accumulazione, beneficiano solo in minima parte della crescita economica. Frequenti situazioni di disoccupazione, malnutrizione, aumento dei prezzi dei beni di prima di necessità, sono alla base delle proteste che si sono diffuse in anni recenti. Particolare attenzione sarà quindi dedicata ad una specifica categoria di lavoratori informali, gli *homeworker* o lavoratori a domicilio, sempre più rilevanti in un sistema globalizzato, che vede emergere la sub-fornitura da un lato come una strategia di riduzione dei costi (Mehrotra e Biggeri, 2007) e, dall'altro, come fattore di forte precarizzazione della condizione del lavoratore. Tale condizione si manifesta lungo la catena del valore in molte forme: contratti verbali, bassa retribuzione unitaria, pagamenti ritardati, maltrattamenti, che si traducono in una ridotta quota

di partecipazione dei lavoratori al valore aggiunto e dunque alla catena del valore.

Nel presente saggio si sostiene che lo sviluppo umano dell'India non può consistere nella mera espansione del settore moderno. La crescita economica è un elemento fondamentale dello sviluppo umano, ma deve manifestarsi anche in quei settori dai quali i poveri traggono il proprio sostentamento e deve essere accompagnata da politiche dirette a espandere l'accesso a servizi sociali essenziali di base.²

In tale contesto, sottostimare il ruolo del settore informale o dell'economia informale ha spesso contribuito alla formulazione di analisi inappropriate e alla pianificazione e attuazione di politiche economiche errate. Infatti, «contrariamente a quanto si riteneva inizialmente, il settore informale non è destinato a scomparire con la crescita economica. Al contrario, è probabile che cresca negli anni a venire, e con esso crescano i problemi legati alla povertà urbana e alla congestione» (ILO 1991, p. 63).

1. La tipica struttura di un'economia in via di sviluppo: formalità e informalità

Prima di concentrarsi sulle peculiarità del mercato del lavoro indiano, appare utile operare alcuni chiarimenti circa la struttura tipica dell'economia di un paese in via di sviluppo o emergente, come l'India. In primo luogo, è fondamentale distinguere tra settore formale ed informale. Mentre il settore formale è caratterizzato dall'esistenza di forti barriere all'entrata e dalla presenza, come attore economico chiave, dall'impresa capitalistica, che si avvale di tecniche produttive ad alta intensità di capitale e di personale con una specifica formazione, quello informale, di più facile accesso, si contraddistingue per la conduzione familiare, per l'uso di tecniche *labour intensive* e per una manodopera le cui competenze sono frutto di processi di apprendimento informali. Inoltre, mentre il primo agisce nell'ambito delle politiche governative e con la mediazione delle organizzazioni sindacali, il secondo opera fuori dal controllo del governo e senza l'intervento di forme di mobilitazione dei lavoratori. In quest'ottica, i termini "strutturato" o "guidato" hanno una connotazione positiva, dal momento che solo con l'evoluzione del quadro istituzionale (idealmente in un paese "democratico") è possibile incanalare le attività economiche verso ciò che è percepito come la "giusta direzione" (Biggeri, 2008). Ancora, mentre i mercati del lavoro, del capitale e dei beni del settore formale sono regolamentati, quelli del settore informale sono altamente deregolamentati.

² Il Rapporto sullo Sviluppo Umano impiega l'espressione «crescita spietata» o *ruthless*, per indicare una crescita che non raggiunge i poveri (UNDP, 2003, p. 67).

L'analisi dell'informalità è concetto estremamente importante nello studio dei paesi emergenti e in via di sviluppo, dato che una classificazione standard dei settori produttivi restituisce un'immagine spesso incompleta e indifferenziata e talvolta fuorviante delle differenti strutture economiche presenti, omogeneizzando insieme di attività economiche in realtà complesse e differenziate. L'analisi dell'informalità può basarsi sul concetto di “settore informale” o di “economia informale”. E' bene impiegare il termine “economia” per riferirsi alla formalità/informalità dei lavoratori, mentre per la struttura del sistema economico, le attività economiche o le catene del valore è più appropriato parlare di “settore” informale.

Il settore informale può essere considerato un sottoinsieme dell'economia informale. Con tale espressione si intende far riferimento a quell'insieme di attività non governate da istituzioni legali e leggi in vigore, e/o quelle organizzate in maniera differente rispetto alle attività economiche tipiche di una “moderna” economia (Volpi 1995), vale a dire la tipica impresa capitalistica o la *corporation* cui si accennava sopra. Tali attività nascono in un paese in via di sviluppo in risposta ad un particolare insieme di circostanze socio-economiche, frequentemente diverse rispetto al quadro istituzionale dei mercati capitalistici occidentali. Nelle aree urbane le attività informali spaziano dai venditori ambulanti alle piccole entità manifatturiere, mentre nelle aree rurali tali imprese sono impegnate nella produzione, trasformazione e vendita dei prodotti agricoli e non.

Esaminando ora da vicino la situazione dell'India, si nota che la sua economia è interessata da tre processi. Il primo è un processo dal basso e consiste nella creazione di attività informali dovuto ad uno sfasamento temporale tra crescita demografica e crescita occupazionale, in un mix di urbanizzazione e incapacità del sistema di creare posti di lavoro formali. Non è un caso che la significatività delle istituzioni informali derivi dalla loro “capacità di sopravvivenza”, a sua volta connessa alla forza delle reti indigene religiose (come le caste) o etniche, capaci di fornire un contesto coeso e basato su norme condivise. Il secondo processo proviene invece dall'alto, cioè dalle imprese che creano l'informalità attraverso la sub-fornitura, per ridurre i costi e per essere maggiormente in grado di fronteggiare il mercato nazionale e internazionale, sempre più concorrenziale a causa della globalizzazione. Queste due dinamiche evidenziano come il commercio globale e la configurazione assunta dagli investimenti tendono ad avere un duplice effetto sui settori meno integrati nell'economia strutturata. Da un lato, infatti, esse tendono a privilegiare soprattutto le imprese in grado di spostarsi velocemente e agevolmente attraverso i confini nazionali, conquistando nuovi mercati, arrecando uno svantaggio per il fattore lavoro, in particolare gli individui scarsamente qualificati che difficilmente riescono a migrare, e per le piccole e medie imprese, per le quali ottenere informazioni, credito e accesso a nuovi mercati è difficoltoso (Rodrik, 1997). Dall'altro, invece, la globalizzazione offre anche opportunità a coloro

che gravitano nell'economia informale, in termini di nuovi impieghi per i lavoratori salariati o di nuovi mercati per i lavoratori autonomi. Il sistema locale di produzione può apprendere dai *leader* della catena, sia che si tratti di consumatori, sia che si tratti di produttori, ottenendo così un miglioramento qualitativo del sistema stesso. Affinché ciò sia possibile, tuttavia, è necessario che tra i vari attori di quest'ultimo si stabilisca una forma di coordinamento o di *governance*, utile ad aumentare i benefici per lo sviluppo locale e per le relazioni non di mercato. Senza dubbio, comunque, al fine di migliorare il livello di sviluppo umano di coloro che sono impiegati nell'economia informale, è necessario mobilitare un'azione collettiva dei lavoratori, supportata da adeguate politiche pubbliche.

Esistono poi forze interne ai paesi in via di sviluppo che hanno promosso e promuovono la diffusione del sub-appalto. Ad esempio, quando i costi di transazione sono elevati, le imprese decidono di produrre 'in casa'. Le industrie più recenti, con necessità specifiche e offerta di input inaffidabile, tendono ad integrarsi verticalmente. D'altro canto, le industrie mature, con produzioni standardizzate, opteranno per l'*outsourcing*. In India, infatti, le prime fasi della crescita industriale sono state caratterizzate dal modello dell'integrazione verticale, ma hanno progressivamente fatto sempre più ricorso all'*outsourcing*. Ciò anche a causa di leggi che vincolavano le grandi imprese a non espandere oltre un certo limite la propria capacità produttiva. Da un punto di vista interno, il mercato del lavoro costituisce un altro fattore determinante il sub-appalto. Si attua l'*outsourcing* quando i costi di *governance* della produzione integrata aumentano a causa della scarsa qualità delle relazioni di lavoro. Rendendo più stringente la regolamentazione del mercato del lavoro – come è generalmente accaduto durante l'attuazione di politiche orientate al mercato – si è tendenzialmente indotto un peggioramento delle relazioni di lavoro.

Il terzo processo, infine, concerne l'espansione, nel recente passato, delle politiche di liberalizzazione, tra cui la riduzione degli apparati statali e la privatizzazione delle imprese pubbliche (Sudarshan et al., 2001; 2007).

Questa panoramica delle dinamiche dell'informalità, ed in particolare i primi due processi descritti, mostrano che presentare l'economia indiana e di un qualsiasi paese in via di sviluppo come dicotomicamente scissa tra formalità e informalità è erroneo e fuorviante: tale descrizione, infatti, non dà conto del legame esistente tra questi due mondi, spesso rappresentato proprio dalla pratica del sub-appalto. I lavoratori a domicilio, che rappresentano una parte significativa del settore informale nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo, sono infatti lavoratori informali impiegati in attività del settore formale.

2. Il settore informale e l'impiego informale in India

Il settore informale in India (ora ufficialmente chiamato settore non organizzato) è stato definito come l'insieme de "le imprese private non societarie, possedute da individui o famiglie impegnate nella vendita e produzione di beni e servizi, organizzate su base proprietaria o di partenariato, con meno di dieci dipendenti" (Nceus, 2007a). E' opportuno sottolineare che i termini "settore formale" e "settore informale" sono stati impiegati solo recentemente nelle rilevazioni effettuate, poiché i dati disponibili per l'India, forniti dalle statistiche ufficiali, fino al 2000 distinguevano solo tra settori "organizzato" e "non-organizzato".

I dati del censimento indiano riferiti al 2004-05 mostrano che l'83,9% (83% nel 1999-2000) della forza lavoro non-agricola è impiegata nel settore informale e questa quota raggiunge il 92% del totale (2004-05) se viene considerato il settore agricolo³. Il segmento non organizzato dell'economia copre infatti in modo molto ampio tutto il settore agricolo (ad eccezione delle piantagioni, delle imprese altamente specializzate e delle attività di irrigazione legate al sistema statale), i minatori, chi lavora in attività non registrate nel settore manifatturiero, e tutti coloro i quali prestano lavoro in attività non manifatturiere, salvo che nelle società per azioni pubbliche e private e nel settore cooperativistico (Sudarshan et al., 2007). Utilizzando i dati provenienti dal National Sample Survey (Nss) sui tassi di attività e sulla popolazione (stimati o frutto di proiezioni) provenienti dal Censimento si ottiene un dato piuttosto attendibile sulla forza lavoro totale. L'impiego nel settore informale è generalmente calcolato come differenza tra i due. Approssimativamente il settore non organizzato contribuisce alla produzione di circa il 30-40 per cento delle esportazioni (Ghatate, 1999). E' perciò evidente che la dimensione dell'informalità nel mercato del lavoro indiano è tale che il suo ruolo non può essere ignorato, pena una formulazione di analisi inappropriate.

Esaminando le stime del 2004-05 (tabella 1), si può notare l'importanza di questo settore, seppur diminuita rispetto ai dati 1999-2000, anche in termini di PIL, con circa il 50,6 per cento del totale. Inoltre, il settore informale non agricolo contribuisce per il 62 per cento del prodotto del settore informale e per il 31,5 per cento al PIL totale (NCEUS, 2007b, pp. 90-91).

³ Utilizzando la definizione prima riportata di settore informale, il settore agricolo non moderno (agricoltura di sussistenza e imprese agricole familiari) viene ad essere considerato parte dell'economia informale. Ciò conferisce alle attività informali una dimensione più aderente alla realtà e favorisce l'adozione di una prospettiva differente nell'analisi della struttura economica e politica e di organizzazione industriale dei paesi in via di sviluppo, specialmente quelli a reddito medio - basso.

Tabella 1 – Stime del PIL formale e informale in India (per settore, 2004-05)
in percentuale

Settori	Settore informale	Settore formale	Totale
Agricoltura	94,50	5,52	100,00
Industria	28,90	71,10	100,00
Servizi	44,70	55,30	100,00
Totale	50,60	49,40	100,00

Fonte: NCEUS (2007b, p. 91).

Utilizzando i dati ufficiali sul settore organizzato e non organizzato, si può osservare che la quota del secondo sull'occupazione totale si è mantenuta relativamente costante tra il 1972/3 e il 1991 (attestandosi a circa il 92,1 per cento del totale), con un leggero aumento dal 1991⁴. Il tasso annuale di crescita dell'occupazione nel settore organizzato è stato del 2,76 per cento nel periodo 1972/3-1983, ma è sceso all'1,4 per cento nel periodo 1983-91 e ad appena lo 0,5 per cento tra il 1991-99/00. Il fenomeno della “crescita senza lavoro” sembra rappresentare una buona descrizione del settore organizzato in India negli anni novanta. Anche nel settore non organizzato i corrispondenti tassi annui di crescita sono diminuiti dal 2,79 per cento negli anni settanta all'1,7 per cento negli anni ottanta. Si è registrato un lieve aumento all'1,9 per cento negli anni novanta (Sudarshan *et al.*, 2001, 2007).

Tuttavia, occorre considerare che un numero significativo delle occupazioni nel settore formale ha oggi le caratteristiche tipiche dell'informalità e che molti dei lavoratori impiegati sono sottoposti alla medesima mancanza di benefici e sicurezza di impiego. Si può quindi affermare che “i lavoratori del settore non organizzato sono coloro che sono impiegati in imprese non organizzate o in famiglie, ad eccezione dei lavoratori provvisti di un regolare contratto di lavoro che assicuri sicurezza sociale, nonché i lavoratori del settore formale i cui datori di lavoro non assicurano benefici sociali o sicurezza del lavoro” (NCEUS, 2007a).

Secondo i dati dell'NSS relativi al periodo 2004-05 (NCEUS, 2007a), il numero complessivo di lavoratori era 457,5 milioni, mentre quello degli impiegati nel settore non agricolo circa 198,5 milioni. In particolare, utilizzando la prima definizione, si stima che in India, nel 2004-05, ben 142 milioni di lavoratori, ossia circa il 71,6 per cento della forza lavoro totale non agricola, appartenevano al settore non agricolo informale (vedasi tabella 2). Facendo riferimento alla seconda definizione, invece, in India i lavoratori impiegati nell'economia informale non agricola sono circa 166,5 milioni, equivalenti all'83,9 per cento della forza lavoro non agricola.

⁴ I dati sono ricavati da varie indagini condotte dalla *National Sample Survey Organisation* (NSSO), ossia l'*Employment and Unemployment Survey*, in particolare la 55esima e 61esima tornata di rilevazioni, le *Surveys of the Unorganised Manufacturing Sector*, effettuate ogni quattro anni, il recente rapporto della *National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector* ed altre indagini simili.

Considerando che nel 2004-05 nel settore primario trova occupazione il 56,7 per cento della forza lavoro totale (si stima il 97,7 per cento della forza lavoro complessiva del settore agricolo sia nel settore informale) se si considera congiuntamente anche il settore agricolo, quindi, il 92,4 per cento dei lavoratori appartiene all'economia informale.

Tabella 2 – Occupazione formale e informale in India (per settore, 2004-05)

milioni di occupati

		Settore informale	Settore formale	Totale
Attività non agricole	Lavoratori informali	141,0	25,5	166,5
	Lavoratori formali	1,0	31,0	32,0
	Totale	142,0	56,5	198,5
Attività agricole	Lavoratori informali	252,5	3,6	256,1
	Lavoratori formali	0,4	2,4	2,9
	Totale	252,9	6,0	258,9
TOTALE LAVORATORI INFORMALI		393,5 (99,6)	29,1 (46,6)	422,6 (92,4)
TOTALE LAVORATORI FORMALI		1,4 (0,4)	33,4 (53,4)	34,9 (7,6)
TOTALE LAVORATORI		394,9 (100)	62,6 (100)	457,5 (100)

Fonte: Elaborazioni di Biggeri e Mehrotra su NCEUS (2007a, p. 4 e p. 240) e Bhattacharya (2007).

Nota: in parentesi i valori percentuali.

Per comprendere il mercato del lavoro indiano degli ultimi anni occorre osservare alcuni importanti aspetti distintivi. In primo luogo, l'occupazione nel settore informale sta crescendo molto più velocemente di quella nel settore formale (si veda la tabella 3). Tra il 1999-2000 e il 2004-05, l'occupazione è cresciuta nel settore formale ad un tasso annuo del 3 per cento circa, mentre quella del settore informale è cresciuta ad un ritmo del 5,17% per cento all'anno. Un secondo aspetto riguarda la qualità della crescita dell'occupazione formale, riconducibile per intero all'incremento dell'impiego informale. In questo settore, infatti, i lavoratori formali si sono ridotti dello 0,32 per cento l'anno, mentre il numero dei lavoratori informali è cresciuto ad un tasso dell'8,05 per cento. Di conseguenza, i lavoratori informali nel settore non agricolo sono aumentati in totale del 5,58 per cento, mentre i lavoratori formali sono diminuiti dello 0,09 per cento (tabella 3). Complessivamente, il settore formale non agricolo ha sperimentato una crescita di 8,3 milioni di posti di lavoro informali ed una contrazione di 0,5 milioni di impieghi formali. E' dunque chiaro che l'India sta assistendo ad una contrazione della sua forza lavoro formale e ad un'espansione di quella informale. A tale fenomeno contribuiscono sia la crescita del settore informale, sia il deciso processo di informalizzazione del lavoro nel settore formale, riconducibile in gran parte a processi di sostituzione dei lavoratori più protetti con quelli che lo sono meno nella cosiddetta "corsa verso il basso" (frase resa celebre da Rodrik, 1997) e legata al binomio competizione esasperata/globalizzazione.

Tabella 3 – Tasso di crescita dell’occupazione formale e informale (per settore, 1999-2000 – 2004-05)

in percentuale

	Industria	Servizi	Attività non agricole	Totale
Settore informale	6,13	4,48	5,17	2,88
Settore formale	4,79	1,70	3,02	2,94
Totale	5,73	3,67	4,53	2,89
Lavoratori informali	6,66	4,71	5,58	3,16
Lavoratori formali	-0,60	0,12	-0,09	-0,10
Totale	5,73	3,67	4,53	2,89

Fonte: Bhattacharya (2007), Nsso (2001, 2006)

Come terzo elemento occorre notare che la tendenza all’informalizzazione del lavoro nel settore formale è particolarmente marcata nelle manifatture. I dati relativi al settore manifatturiero informale, nei diversi paesi, sono suddivisi secondo tre categorie di impresa: le *Own Account Manufacturing Establishments* (OAMES), imprese i cui dipendenti non sono assunti con un contratto regolare; le *Directory Manufacturing Establishments* (NDMES), imprese con meno di sei dipendenti; le *Directory Manufacturing Establishments* (DMES), che impiegano tra i sei e i nove lavoratori. Nel 2001, sul totale del settore manifatturiero informale, il 70 per cento delle imprese era localizzato in aree rurali e il 30 per cento in zone urbane, impiegando rispettivamente il 65 e il 35 per cento della forza lavoro. Le OAMES avevano un peso preponderante, rappresentando l’86 per cento delle imprese totali e il 68 per cento dell’occupazione complessiva nel settore manifatturiero (Bhattacharya, 2007). In India quasi la metà dei nuovi posti di lavoro (di carattere sia formale che informale), creati in questo periodo nel settore formale, è infatti rappresentata da impieghi informali nell’industria. A seguire si segnalano un 19,5 per cento di lavori informali nel settore edile e un 15,5 per cento di impieghi informali nel campo dell’istruzione. Nel settore secondario formale, parallelamente all’espansione del lavoro informale si è assistito ad una netta contrazione, di quasi 0,9 milioni di unità, di impieghi formali. Quanto al settore industriale, va notato, come quarto aspetto, che la manifattura rappresenta il più ampio bacino occupazionale, occupando il 27 per cento della forza lavoro totale del settore informale.

Di fronte a tali dati, non sembra possibile spiegare questa spiccata tendenza all’informalizzazione del settore formale come la crescita di una forma di occupazione residuale. Essa si configura, piuttosto, come un trend centrale del processo indiano di crescita capitalistica, soprattutto nell’industria manifatturiera, il cui peso all’interno delle attività del settore informale sono chiari indicatori.

Osservando più da vicino gli attori del settore informale, emerge che tra questi la componente femminile è nettamente preponderante. I dati mostrano che il 91 per cento delle donne appartenenti alla forza lavoro non agricola si trovano nel settore informale, contro il 70 per cento nel caso degli uomini (UNIFEM, 2005). Le lavoratrici informali sono inoltre concentrate nella parte bassa della

catena di produzione delle merci, impiegate in lavori sottopagati e pericolosi (Unni e Uma, 2003). In India si manifesta quindi in modo evidente il duplice fenomeno che caratterizza molte economie dei paesi in via di sviluppo: la crescita simultanea dell'informalizzazione e della femminilizzazione della forza lavoro (Carr e Chen, 1999; Charmes, 2001; UNIFEM, 2005).

Un'altra caratteristica peculiare del mercato del lavoro informale nell'economia indiana è rappresentato dal fatto che in esso sono sovrarappresentati i cosiddetti "lavoratori autonomi" che nel 2004-05 ammontavano a circa 92,1 milioni: tra questi la quota femminile è molto elevata nelle aree rurali, mentre nelle aree urbane uomini e donne sono abbastanza equamente rappresentati (NCEUS 2007a). Sempre dagli studi della commissione emerge che molti dei lavoratori autonomi sono in realtà dei dipendenti 'mascherati', che lavorano con la collaborazione dei familiari e sono inseriti in un sistema di lavoro domiciliare, di cui si tratterà più diffusamente nel prossimo paragrafo.

3. Una specifica area del settore informale: gli *homeworkers*

Quella delle attività manifatturiere a domicilio, cui si è più volte fatto riferimento nel corso del saggio, costituisce una delle aree meno studiate nelle attività del settore informale nei paesi in via di sviluppo. Tuttavia, a livello internazionale, l'attenzione verso questi temi sta crescendo, come indicato dalla Convenzione ILO n° 17 del 1996 sul lavoro a domicilio. La Convenzione definisce il lavoro a domicilio come "svolto da una persona A) nella propria abitazione o in altri spazi a sua scelta, diversi dal luogo di lavoro del datore di lavoro; B) dietro pagamento di una remunerazione; C) che risulta in un prodotto o servizio come specificato dal datore di lavoro, indipendentemente da chi fornisce i macchinari, i materiali o gli altri input utilizzati" (ILO, 1996). Il termine *homeworker* o *home-based worker* (lavoratore a domicilio industriale) è impiegato per designare quei lavoratori che svolgono nelle proprie case un lavoro remunerato, per conto di imprese e aziende del settore industriale o di loro subappaltatori, solitamente a cottimo. Essi, o meglio esse, data la preponderanza della componente femminile, sono impegnate in attività ad alta intensità di lavoro, soprattutto nei settori tessile, dell'abbigliamento, calzaturiero e della produzione artigianale, ricevendo le materie prime da intermediari o stabilimenti che acquistano il prodotto finito. Spesso le catene dell'offerta si sviluppano a partire dagli *homeworkers*, attraverso vari intermediari e livelli di imprese, fino alle grandi compagnie multinazionali, attraverso i meccanismi e le dinamiche sopra esposte. (Mehrotra e Biggeri, 2007, cap. 8). La prassi del subappalto si è infatti affermata e sviluppata lungo tutta la catena internazionale di produzione delle merci che ha visto essenzialmente lo sviluppo di due tipi di subappalto internazionale: la catena di produzione del bene

guidata dal produttore e quella guidata dal consumatore (dominate da grandi venditori al dettaglio e marchi famosi ad esempio K-Mart, Gap and Walmart), che si differenziano per la localizzazione delle principali barriere all'entrata. In entrambe, tuttavia, la produzione è generalmente localizzata nei paesi in via di sviluppo, mentre le attività ad alto valore aggiunto (ad esempio design e marketing) sono generalmente svolte nei paesi industrializzati. (Gereffi, 1994).

Nonostante la scarsità di informazioni e la scarsa qualità dei dati ufficiali, indagini ad hoc, effettuate negli scorsi decenni, hanno documentato l'ampiezza del fenomeno. Si stima che ci siano 250 milioni di lavoratori a domicilio, di cui 200 milioni appartenenti alle famiglie più povere (WIEGO, 2000; HomeNet, 1999). Un segno della crescente consapevolezza di questo problematico fenomeno è costituito dall'inchiesta nazionale condotta nel 1999-2000 in India, che ha cercato per prima di acquisire maggiori informazioni (55esima edizione del *National Sample Survey* luglio 1999-giugno 2000). Questa ha mostrato che il numero totale di lavoratori informali nelle imprese non agricole era di 79,7 milioni, di cui 30 milioni erano lavoratori a domicilio (Sudarshan *et al.*, 2001; NSSO, 2001). Tale scoperta ha generato forte attenzione da parte dei *policy maker* indiani: sono stati commissionati studi dettagliati che hanno recentemente portato a politiche specifiche a livello nazionale, descritte nel paragrafo conclusivo.

Una ricerca condotta da Mehrotra e Biggeri (2007) sugli *homeworkers* in cinque paesi, tra cui l'India, ha permesso di ottenere un ritratto abbastanza approfondito di questa particolare area del settore informale. L'indagine si è avvalsa di metodi sia quantitativi che qualitativi: quello quantitativo si è servito di indagini *ad hoc*, basate su un questionario base (con otto diverse sezioni riguardanti attività economiche e non-economiche) e adattato alle condizioni di ciascun paese.

A causa della complessità del fenomeno da indagare, la raccolta dei dati si è basata su alcune informazioni a priori e su un modello di campionamento in tre fasi. La prima è consistita nello scegliere tre settori dove gli *homeworkers* sono maggiormente impiegati. Nella seconda fase gli esperti o osservatori privilegiati hanno identificato la localizzazione degli agglomerati in aree del paese diverse e lontane fra loro (Uttar Pradesh, Karnataka, Tamil Nadu, Madhya Pradesh) per catturare le peculiarità dei diversi stati indiani. Infine, affinché potessero essere effettuati i confronti, al gruppo degli *homeworkers* (HW) è stato affiancato un gruppo di controllo (CG) costituito da famiglie (estratte casualmente) appartenenti alla stessa area geografica ma non impegnate nel lavoro a domicilio (ossia famiglie in cui nessun membro svolgesse attività lavorative a domicilio).

I risultati principali dell'indagine evidenziano che in India (come in Pakistan) il lavoro a domicilio costituisce un'attività di sussistenza. Nel campione studiato, un numero di famiglie superiore al livello medio (di ciascuno stato) si trova sotto la linea di povertà. Emerge, inoltre, che

la precarietà del lavoratore si manifesta lungo la catena del valore in molte forme: contratti solo verbali, pagamenti ritardati, maltrattamenti, bassa retribuzione unitaria, che si traducono in una ridotta quota di partecipazione al valore aggiunto e dunque alla catena del valore. E' stato poi rilevato che, nonostante le molteplici forme di sfruttamento, la relazione tra l'*homeworker* e il subappaltatore è stabile.

Sebbene siano territorialmente raggruppate, le famiglie impegnate nel lavoro a domicilio tendono a lavorare in isolamento. Se un *homeworker* non è membro di un'associazione, il suo isolamento è tanto estremo quanto lo è la sua vulnerabilità. La mancanza di contatto con il consumatore finale costituisce un altro elemento di debolezza. I lavoratori a domicilio condividono tale caratteristica con gli operai impiegati nelle fabbriche, i quali però non lavorano in isolamento.

La vulnerabilità dei lavoratori a domicilio è ben esemplificata dal fatto che, come nella maggior parte delle attività del settore informale, i contratti sono tutti non scritti. L'indagine rivela che gli *homeworker* tendono a mantenere lo stesso subappalto, anche in assenza di accordi scritti o di benefici nei pagamenti o in caso di pagamenti ritardati. La scarsa ricerca di alternative è imputabile ai costi di transazione nella ricerca stessasi alternative (dovuta spesso alla mancanza di alternative immediate e a causa dell'eccesso di offerta di lavoro), alla schiavitù per debito, ai ritardi nei pagamenti e alla propensione dei datori a tenere i lavoratori in una condizione di isolamento. Tutti questi aspetti contribuiscono ad innalzare il costo opportunità del cambiamento. E' emerso che tra gli *homeworker* all'estremo inferiore del processo di produzione e i venditori al dettaglio all'estremo opposto, ci sono solitamente quattro o cinque intermediari, con ripercussioni sulla quota del prezzo al dettaglio che sarà percepita dal lavoratore a domicilio. Fattori specifici per ogni settore e legati alla tecnologia impiegata che incidono sui guadagni degli *homeworker* sono, ad esempio, il tempo di lavoro e il costo del materiale rapportato a quello del lavoro.

Nella relazione tra appaltatore e *homeworker* sono individuabili numerose forme di controllo, anch'esse capaci di spiegare la stabilità della relazione tra appaltatore/subappaltatore e i lavoratori a domicilio. In primo luogo, emerge il ruolo giocato dalle limitate informazioni disponibili, anche a livello locale, e dal capitale sociale 'negativo': gli *homeworker* e i subappaltatori appartengono alla stessa comunità e spesso sono vicini di casa, se non parenti (ossia legami di parentela e la convinzione "che i datori di lavoro non siano molto più benestanti di loro", come molti intervistati hanno sottolineato nelle nostre ricerche). In secondo luogo, dato che la funzione dell'intermediario è essenzialmente quella di connettere la famiglia produttrice e l'industria principale, gli *homeworker* non hanno contatto né con il principale appaltatore né con il consumatore finale. Una terza modalità di controllo è rappresentata dall'isolamento dagli altri lavoratori, conseguenza del fatto che il subappaltatore fornisce le materie prime a domicilio e passa nelle case a ritirare i

prodotti finiti. Altre forme di controllo possono essere anche più vessatorie. La schiavitù per debito, ad esempio, è un mezzo per mantenere il controllo da parte dei datori di lavoro sul lavoratore, per impedire cioè che quest'ultimo cambi appaltatore/intermediario. Se il datore di lavoro rappresenta l'unica fonte di credito, i guadagni derivanti dal lavoro a domicilio sono destinati a ripagare il debito, configurandosi, quindi, come un'altra insidiosa forma di controllo, in qualche modo intrinseca al modo in cui è organizzato il subappalto e il processo di accumulazione.

Dal punto di vista del subappaltatore, il lavoro a domicilio è vantaggioso perché consente di risparmiare i costi relativi allo spazio e agli altri input produttivi come l'energia elettrica e l'acqua e, soprattutto, attribuisce una maggiore flessibilità all'impresa e al sistema produttivo in generale, espandendo e contraendo la produzione in base alla domanda. Dal punto di vista dell'*homeworker*, il lavoro a domicilio permette alle donne di lavorare e generare reddito pur continuando a dedicare almeno parte del loro tempo alla famiglia e alle attività di cura dei suoi membri. In realtà, però, il coinvolgimento delle donne nel lavoro a domicilio limita il tempo che queste possono destinare alla cura dei figli, inducendole a caricare di questo onere le figlie. Il duplice ruolo della donna nello sviluppo umano della famiglia viene quindi spesso a rappresentare un doppio carico. In effetti, alle numerose ore dedicate al lavoro a domicilio dovrebbero essere sommate quelle utilizzate per svolgere le incombenze domestiche (arrivando spesso a 18 ore giornaliere) a detrimento dei loro funzionamenti e delle loro *capabilities*, intese come opportunità e capacità, riducendo ampiamente dunque il loro benessere in termini di sviluppo umano (Sen, 1999; Nussbaum, 2000; Undp, 1990; 2000). Se le donne devono lavorare per un eccessivo numero di ore per ottenere un modesto aumento di reddito, la fatica può provocare, a lungo andare, un peggioramento nelle loro condizioni di salute e una perdita nella capacità di lavoro. In secondo luogo, il lavoro a domicilio riduce considerevolmente la disponibilità di spazio e peggiora le già precarie condizioni delle abitazioni, oltre a favorire un ampio utilizzo di manodopera minorile. Infine, l'utilizzo di materiali tossici, danneggia l'ambiente domestico, causando problemi di salute alle donne, impossibilitate così sia a lavorare che a prendersi cura dei bambini, e agli adulti e ai bambini, anche non direttamente coinvolti nell'attività produttiva. In nessun caso si è fatto ricorso a qualche tipo di trattamento medico, benché ci fosse consapevolezza del problema di salute. Sudarshan et al. (2001) ritengono che può risultare difficile migliorare le condizioni di salute dei lavoratori senza un approccio olistico al problema.

Certamente, il tasso di partecipazione femminile alla forza lavoro tra le famiglie impegnate nel lavoro a domicilio è molto più elevato della quota di donne sulla forza lavoro nel paese. Nel campione analizzato, lavora l'84 per cento delle donne (come percentuale di tutte le donne maggiori di 15 anni) delle quali il 96 per cento è coinvolto in un'attività a domicilio. Più del 98 per cento delle

famiglie impegnate nel lavoro a domicilio ha almeno una donna che vi si dedica a tempo pieno o parziale. Il gruppo di controllo presenta una quota molto inferiore di donne che lavorano. E' importante sottolineare che la femminilizzazione del lavoro ha importanti implicazioni per la dimensione di genere di un ciclo di sviluppo umano familiare da una generazione all'altra. Poiché il lavoro a domicilio è principalmente un'attività femminile, le ragazze collaborano maggiormente con le loro madri, come confermato dalle indagini svolte. La quota di figlie coinvolte nel settore dipende anche dal tipo di prodotto e dalle norme sociali che definiscono la cornice istituzionale. In alcuni settori, le figlie rappresentano il 90 per cento dei membri della famiglia che aiutano le donne nel lavoro a domicilio. Non risulta perciò sorprendente che nel campione analizzato, una elevatissima percentuale delle intervistate non avesse ricevuto alcuna istruzione.

Sono state anche raccolte informazioni relative alla partecipazione delle donne ad associazioni e reti sociali. Tale appartenenza è importante per giungere a dare risposte collettive a problemi comuni e per riuscire a suggerire al governo possibili interventi. Dalle risposte registrate nei questionari e dalle discussioni sviluppate durante le *focus group discussion* è emerso che il genere costituisce un'ulteriore fonte di discriminazione, che va ad aggiungersi ad altre forme di disuguaglianza orizzontale basate sull'appartenenza etnica, religiosa o di casta.

4. Le conseguenze economico-sociali della crescente informalizzazione dovuta alla globalizzazione e 'marchetizzazione' dell'economia

Nel corso del saggio si è evidenziato come la decisa espansione del mercato, generando rapide trasformazioni nell'economia e nella società dei paesi in via di sviluppo, crei contemporaneamente numerosi problemi per molti e ottime opportunità per alcuni.

L'India è in questo senso un caso emblematico in quanto è passata da un regime di economia parzialmente pianificata con forte protezione dell'industria nascente, durante le prime due o tre decenni della sua indipendenza, ad una situazione caratterizzata dalla decisa implementazione di riforme liberalizzatrici negli anni recenti. Come prevedibile il paese è stato protagonista di un'ondata di proteste e risposte da parte dei diversi gruppi sociali e politici che hanno reagito alla soppressione delle norme a garanzia dei lavoratori in nome della flessibilizzazione del mercato del lavoro. Occorre sottolineare che le politiche "assumi e licenzia" non riguardano solo le unità produttive controllate dal capitale straniero ma anche quelle denominate EPZ (*Export Processing Zones*). La posizione ufficiale del paese è stata esplicitata nel Report 2002 della Commissione Nazionale del Lavoro che, considerando l'incertezza della domanda dai mercati globali, ha

apertamente raccomandato l'uso del contratto di lavoro. Il suggerimento di attuare adeguate reti di sicurezza sociale non è però stato ancora seguito.

Anche la decisa tendenza verso le privatizzazioni in grande scala delle industrie, spesso utilizzata dal governo per raccogliere risorse e giustificata in nome di guadagni di efficienza, ha ulteriormente stimolato la flessibilità del lavoro. L'impiego di lavoro occasionale in proporzioni più consistenti ha interessato anche altre unità produttive, come quelle detenute dal capitale locale.

Di fatto questi mutamenti hanno prodotto disoccupazione, povertà, malnutrizione, aumento dei prezzi del cibo e carenza di prodotti sui mercati, miseria nelle zone rurali e approfondimento delle disuguaglianze, determinando l'atmosfera di crescente scontento e rabbia in cui si sono organizzate le proteste. Varie organizzazioni politiche di opposizione e della società civile, che stanno acquisendo sempre maggior capacità di mobilitazione e visibilità, lottano per una vasta gamma di obiettivi: occupazione, distribuzione pubblica del cibo, istruzione, abolizione del lavoro minorile, tutela dei diritti delle donne, protezione contro l'espulsione causata dalla costruzione di dighe, rafforzamento dei diritti sindacali per i lavoratori occasionali.

Richieste di questo tipo rivelano una situazione di totale negazione delle istanze di sviluppo ed equità. Si assiste al paradosso per cui la crescita economica si associa non ad un miglioramento ma ad un peggioramento della sicurezza umana, ossia delle libertà effettivamente godibili o della sicurezza sul posto di lavoro. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) ha identificato sette forme di sicurezza associate al lavoro, che dovrebbero essere promosse e assicurate da governi, datori di lavoro, sindacati ecc.

Queste sono:

- sicurezza sul mercato del lavoro. Adeguate opportunità di impiego, attraverso il pieno impiego garantito dal governo;
- sicurezza del posto di lavoro. Protezione contro licenziamenti arbitrari, regolamentazione delle pratiche di assunzione e licenziamento, imposizione di multe ai datori di lavoro che non rispettano le regole, etc.;
- sicurezza dell'impiego. Una nicchia designata come occupazione o "carriera", barriere alla sostituzione di manodopera qualificata con personale non specializzato, unioni di mestieri, qualifiche professionali, ecc.;
- sicurezza del lavoro. Protezione contro incidenti e malattie sul lavoro, attraverso norme sulla sicurezza e la salute e imposizione di limiti sull'orario di lavoro, divieto di turni notturni per le donne, ecc.;
- sicurezza della riproduzione delle abilità. Opportunità di sviluppare e mantenere abilità attraverso attività di apprendistato, formazione e aggiornamento professionale, ecc.;

- sicurezza del reddito. Garanzia di un reddito attraverso previsione di salari minimi, meccanismi di indicizzazione dei salari, sistemi di sicurezza sociale, tassazione progressiva per ridurre le disuguaglianze e fornire sussidi a coloro che percepiscono redditi particolarmente esigui, ecc;
- sicurezza della rappresentazione. Protezione della voce collettiva nel mercato del lavoro attraverso sindacati indipendenti e associazioni dei datori di lavoro economicamente e politicamente incorporati nello stato, con diritto di sciopero, ecc..(ILO, 2004a).

E' evidente che i lavoratori informali e, tra questi gli *homeworker*, non hanno accesso a nessuna di queste sette forme di sicurezza. Il rapporto del Nceus del 2007 riporta la quasi coincidenza tra i poveri e i lavoratori informali, per cui in India circa il 77 per cento della popolazione è “povera e vulnerabile” in termini di spesa per consumo pro-capite (al di sotto delle 20 rupie al giorno) (Nceus 2007a). Tra questi, tale categoria annovera il 90 per cento dei lavoratori occasionali, il 75 per cento di quelli autonomi e persino il 67 per cento dei lavoratori regolari (Bhattacharya, 2007). Come si è già osservato la presenza di sindacati tra i lavoratori del settore informale è piuttosto scarsa e frammentaria. La commissione perciò ha affermato che “... le condizioni dei lavoratori informali descrivono anche le condizioni di vita di coloro i quali abbiamo deciso di caratterizzare come i poveri e i vulnerabili che rappresentano la gente comune all'interno del paese” (Nceus 2007a, p. 8).

In effetti, nel breve periodo, alcuni fattori pratici (ad esempio i benefici derivanti dall'informalità della relazione datore di lavoro-lavoratore a domicilio) possono rappresentare una barriera all'estensione di molte forme di sicurezza al settore informale. Alcune forme di tutela di base, tuttavia, non sono necessariamente incompatibili con l'informalità della relazione: è quindi necessario pretendere che anche ai lavoratori informali venga assicurato almeno il rispetto di queste ultime.

5. Analisi e politiche per lo sviluppo locale

Con il passare del tempo e l'acuirsi delle problematiche descritte e delle proteste, il governo indiano, come quello di molti paesi in via di sviluppo, ha preso coscienza della necessità di varare politiche a favore del settore informale, volte a garantire la soddisfazione dei diritti e la protezione sociale dei lavoratori informali (Nceus 2007a), per aumentarne la produttività e l'accesso al credito (Nceus 2007b).

Si tratta, tuttavia, di una novità piuttosto recente: fino poco fa, infatti, le misure per lo sviluppo delle attività informali sono state di portata limitata e/o ghetizzate, vale a dire quasi sempre pianificate e attuate separatamente. Le agenzie internazionali, per esempio, hanno una vasta esperienza nella promozione di *cluster* nei paesi in via di sviluppo, specialmente nel supporto alle PMI formali, in gran parte attraverso la promozione di servizi e di marketing, mentre si occupano solo marginalmente delle attività informali. Inoltre, molto frequentemente i *cluster* su cui testare le politiche e le strategie di sviluppo vengono selezionati accuratamente in base alle potenzialità successo (Mehrotra e Biggeri, 2007) in cui innescare politiche *ad hoc*. Questa brama di successo a breve termine da parte delle agenzie internazionali (e dei *policy makers* locali che desiderano mantenere il potere) induce necessariamente a scartare a priori situazioni più complesse o potenzialmente meno promettenti. Si tratta spesso proprio di quelle in cui la percentuale di attività informali è più elevata o dove non sono sviluppati processi locali di azione collettiva e intervento pubblico ben definibili secondo i parametri occidentali.

D'altra parte i *policy maker*, anche dei paesi in via di sviluppo, riconoscono che concentrarsi in una località su una tipologia di prodotto con forti collegamenti a monte e a valle migliora il rapporto costo efficacia dei loro programmi di supporto e quindi propongono di costituire gruppi organizzati in maniera da rafforzare la cooperazione tra i componenti di tali *cluster* (Hirschman, 1958; Levitsky, 1996, p. 38).

Sembra invece che, da alcuni anni a questa parte, le attività informali comincino ad essere riconosciute come parte del processo di sviluppo dei sistemi economici locali e dunque incluse nelle azioni di politica industriale⁵ che mirano ad una politica di *up-grading* di *cluster* e di sviluppo delle micro imprese e delle PMI, siano esse formali o informali.

Nel momento in cui un *cluster* si sviluppa, le micro imprese e le PMI si sviluppano con esso. Tale processo può generare varie esternalità economiche positive, che rafforzano quanto già in atto. Le economie esterne positive sono generate nel sistema locale da una specializzazione elevata delle imprese (verticale e orizzontale) e dei lavoratori, ma anche dall'azione congiunta e collettiva. La specializzazione dei servizi legata al processo produttivo, la produzione di beni capitale legata a quella dei prodotti finali del *cluster*, la condivisione degli impianti, la creazione di beni quasi-pubblici e così via, sono dinamiche tipiche dello sviluppo di un *cluster*.

A seconda di come tali aspetti interagiscono con gli attori locali, il *cluster* assumerà differenti configurazioni e organizzazioni industriali, da quella estremamente semplice basata su imprese artigiane in aree rurali, fino alle agglomerazioni di imprese ad alta tecnologia nelle aree urbane e talvolta individuabili nei distretti industriali (Bellandi e Sforzi, 2003). In particolare, tre fattori

⁵ Nonostante le crescenti regolazioni dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, secondo alcuni autori vi è ancora un sostanziale spazio per paesi in via di sviluppo per adottare delle politiche industriali (Chang, 2002; Chang, 2003).

devono essere presenti in una località affinché questa possa fungere solida base per lo sviluppo di un *cluster* di successo: fiducia, imprenditorialità e competenze artigiane. Alcuni di tali fattori sono già presenti nei *cluster* in alcuni paesi in via di sviluppo. Quelli che non lo sono sfortunatamente non possono essere facilmente costruiti, soprattutto agli inizi, poiché sono radicati nella coesione sociale e dunque legati all'esistenza di un sostrato di capitale sociale.

Considerando le varietà di *cluster* e le differenti dotazioni e istituzioni che caratterizzano ciascuna località, non è possibile suggerire una ricetta universale. Occorre inoltre evitare assunzioni irrealistiche sulle possibilità di sviluppo del settore informale: non tutti i *cluster* possono sperimentare un processo di *upgrading* all'interno di un percorso virtuoso in termini sia produttivi che sociali. Radicalmente diverse sono le potenzialità delle attività informali a seconda che siano ben integrate o completamente disarticolate rispetto al resto del settore manifatturiero; facciano parte o meno di una catena del valore nazionale e/o internazionale. Nondimeno, tutti i *cluster* possono almeno intraprendere un primo passo in direzione dello sviluppo umano locale e della riduzione della povertà (Mehrotra e Biggeri, 2007).

Osservando i *cluster* di PMI si nota che un sistema locale può intraprendere due percorsi di sviluppo: un percorso lento (*low road*) ed uno virtuoso (*high road*) (Pyke, Becattini e Senberger, 1990; Pyke, 1992; Pyke e Senberger, 1992). La prima consiste in un percorso parzialmente positivo ma non dinamico, a causa della limitata interazione e specializzazione (specialmente verticale) tra le imprese del sistema economico locale. In tale *low road* il governo locale è scarsamente attivo, vi sono pochi cambiamenti istituzionali e ridotta cooperazione (e talvolta competizione) tra imprese. Nella *high road*, al contrario, i differenti attori del sistema locale cooperano e competono allo stesso tempo, stimolando così una maggiore efficienza sistemica e, per questa via, maggiore innovazione e competitività del *cluster*. Le associazioni di produttori e i sindacati, le istituzioni di alta formazione e i governi locali sono tutti strettamente coinvolti in tale processo.

Si può però individuare un terzo percorso, ossia la *dirt road*, (Mehrotra e Biggeri, 2002; 2007, p. 19), seguito da alcuni *cluster* ormai in decadenza o da *cluster* in cui i lavoratori coinvolti non dispongono di alcuna forma di protezione sociale. Senza un'azione pubblica e collettiva, tale percorso è spesso destinato a rivelarsi quello peggiore, poiché vede i lavoratori indifesi e sfruttati.

Il percorso strategico ottimale è quello capace di affiancare a politiche che promuovano l'efficienza collettiva altre politiche dirette allo sviluppo sociale. Le due dimensioni, inoltre, si rafforzano vicendevolmente. Si generano in questo modo maggiori sinergie nel sistema locale di sviluppo, aprendo la possibilità di arrivare alla *high road*. Seguendo tale percorso strategico, attraverso un aumento graduale dell'efficienza collettiva e dello sviluppo sociale, il *cluster* acquista maggiore coesione sociale e si dota di capitale sociale positivo, mentre le parti condividono

obiettivi comuni, ad esempio il benessere locale (Dei Ottati, 2002). Nella pianificazione dei sistemi locali di sviluppo è quindi difficile, se non errato, separare completamente le politiche dirette alla produzione da quelle relative alla protezione sociale (Mehrotra e Biggeri 2007).

La logica descritta, tuttavia, implica la presenza di una fondamentale questione di agenzia: è infatti necessario assicurare un governo locale forte per stimolare lo sviluppo locale. I governi locali nei paesi a basso e medio reddito sono tra i più deboli a tutti i livelli territoriali. Un maggiore decentramento favorirebbe la partecipazione al processo decisionale, specialmente attraverso una maggiore *voice* nella gestione della pubblica amministrazione, un più stretto controllo sulla corruzione, promuovendo il cambiamento delle istituzioni e, per questa via, lo sviluppo endogeno. Il ruolo delle comunità e delle ONG locali può quindi essere rilevante nell'accompagnare il cambiamento del quadro istituzionale locale. L'azione collettiva delle comunità di base, coinvolgendo i lavoratori delle attività del settore informale, esclusi invece, come già evidenziato dai sindacati formali, può promuovere la loro auto-stima, di coesione sociale e fiducia, rendendoli attori attivi dello sviluppo locale. Condizione necessaria di quest'ultimo ed elemento chiave nel processo di formazione dei *cluster* è, infatti, la crescita della domanda locale. Ciò è possibile solo se i lavoratori percepiscono i benefici della crescita in termini di maggiore protezione sociale e più alti salari. Un progresso importante, che può innescare un aumento della domanda, è quello che deriva dal tradurre parte dei guadagni di produttività in aumenti dei salari reali (Reinert, 2003) proprio attraverso l'azione collettiva. Le organizzazioni di base dei poveri (*membership based organizations of the poor* – MBOP o *community-based organisations* – CBOs) rappresentano quindi un rilevante punto di partenza, anche se per un ulteriore sviluppo del supporto alle micro-imprese, il coinvolgimento delle ONG e dei governi locali diviene un prerequisito sia per la protezione sociale, sia per un'azione propositiva (Mehrotra e Biggeri, 2007).

L'innovazione istituzionale a partire dal basso dovrebbe essere incoraggiata, promuovendo e rafforzando le organizzazioni del settore informale e le istituzioni per l'azione collettiva. Unire le risorse comunitarie e intraprendere azioni collettive possono essere degli strumenti importanti per ridurre, attraverso la sua condivisione, l'esposizione al rischio dei singoli produttori. Le cooperative possono essere fondamentali nel superare i vincoli individuali all'investimento. Se vi è scarsa capacità imprenditoriale, a causa della limitata attitudine al rischio, le azioni e gli investimenti delle cooperative, delle collettività (villaggi) e del governo locale possono far fronte a tale problema.

L'accesso a servizi e alla rete informativa, e dunque l'investimento per la fornitura di infrastrutture di base (come quelle idriche, l'elettricità, le comunicazioni e i trasporti), facilita il processo di sviluppo delle piccole imprese e contribuisce a migliorare la produttività e le condizioni di lavoro delle micro-imprese e delle PMI informali e formali. Altri servizi importanti sono: i

servizi tecnici e i centri di disseminazione – inclusi i sopralluoghi tecnici alle PMI – il controllo di qualità, il credito, i servizi per l'amministrazione e la registrazione. Lo sviluppo economico e sociale di un'area passa infatti anche attraverso la consulenza circa l'equipaggiamento per la sicurezza e la consulenza legale per i lavoratori, favorendo la conoscenza della legge, dei diritti e dei doveri, delle regolamentazioni in merito alla salute sul posto di lavoro.

Le politiche di istruzione e formazione consentirebbero di aumentare le competenze della forza lavoro, per esempio circa l'applicazione di nuove tecniche, e le capacità amministrative. A questo proposito emerge un altro aspetto rilevante all'interno di un *cluster*, ossia quello dell'*upgrading* tecnologico. L'innovazione può venire dalle singole imprese e dagli *spillover* positivi nel sistema locale di produzione, ma essa è favorita anche dal lavoro dei centri di innovazione tecnologica creati dalle associazioni di produttori e dall'intervento pubblico e, appunto, dall'organizzazione di corsi di formazione per i proprietari di PMI sui temi della contabilità, della gestione e della pianificazione aziendale, prevedendo anche attività di interscambio, della sicurezza e dei diritti dei lavoratori. I corsi possono essere avviati attraverso un'azione collettiva e dovrebbero riconoscere una certificazione delle competenze acquisite.

Le misure finalizzate a migliorare l'accesso al credito, specialmente quelle specifiche per le micro-imprese, sono ritenute di cruciale importanza e dunque al centro di un dibattito in cui si distinguono i sostenitori della creazione di istituzioni specializzate in microfinanza e coloro che invece sono a favore dell'istituzione di sportelli specializzati di banche commerciali formali. Ad oggi, la microfinanza ha raggiunto meno del 13 per cento dei 550 milioni di lavoratori poveri stimati nel mondo (UNIFEM, 2005). La maggior parte delle iniziative di microfinanza sono state, finora, intraprese da istituzioni specializzate.

In definitiva, avviare un processo virtuoso di sviluppo dei *cluster* (basato sulle due sinergie prima evidenziate) è un compito impegnativo, che implica anche un aumento della domanda interna, attraverso un aumento dei benefici della crescita percepiti dai lavoratori, in termini di più elevati salari e migliore protezione sociale, contribuendo in tal modo allo sviluppo locale e nazionale.

6. Prospettive e osservazioni conclusive

Il sistema economico indiano ha ottenuto negli ultimi anni delle performance economiche estremamente soddisfacenti, ma allo stesso tempo ha segnato risultati assai scarsi nel mercato del lavoro, a causa del basso livello di remunerazione dei lavoratori e della loro scarsa protezione sociale. Paradossalmente, proprio quei lavoratori che contribuiscono alla crescita economica del paese sono esclusi dai benefici della ricchezza da loro stessi prodotta.

I lavoratori sono consapevoli dei problemi che colpiscono le loro famiglie, connessi alla loro attività lavorativa, così come delle priorità necessarie a migliorare il loro benessere. Le difficoltà sono connesse al basso livello della retribuzione (a cottimo), alle eccessive ore di lavoro richieste per ottenere uno stipendio dignitoso, alla irregolarità del lavoro, ma anche alla mancanza di benefici addizionali, di accesso al credito, di sicurezza, di fondi di previdenza e assicurativi, ai limitati servizi scolastici e sanitari per loro e i loro figli e, non ultima, alla mancanza di alternative di impiego.

L'azione collettiva attraverso gruppi, comunità di base, associazioni di produttori e cooperative ha portato -come nel caso di SEWA- a sensibili miglioramenti sia in termini di remunerazione e di benessere (salute) (come dimostrano empiricamente nel loro studio di Mehrotra e Biggeri, 2005) ma soprattutto in termini di partecipazione alla vita democratica del paese, con risultati estremamente interessanti. I tentativi più importanti partono proprio da un cambiamento nella partecipazione dei poveri al sistema politico, indotto dalla loro domanda sempre più pressante di un 'policy space' nella grande democrazia indiana (Dréze, 2007, p. 259).

Proprio per rispondere a queste istanze, ed in linea con l'evoluzione osservata nel comportamento dei *policy maker* di molti paesi in via di sviluppo, descritto nel paragrafo precedente, il governo ha incaricato varie commissioni di esperti di formulare politiche per garantire la soddisfazione dei diritti e la protezione sociale dei lavoratori informali (Nceus 2007a), per aumentarne la produttività e l'accesso al credito (Nceus 2007b).

Degne di nota sono alcune azioni che il governo indiano sta varando, per la prima volta in modo deciso, in questa direzione: non si tratta di provvedimenti volti a fermare la marchetizzazione dell'economia o ad attaccare le radici della povertà, ma misure che rivelano almeno l'intenzione di tradurre almeno parte della crescita economica in sviluppo.

Nel 2001-2003 nello stato del Rajasthan sono partiti alcuni programmi legati all'*Employment Guarantee Act*, concretizzatisi nel 2005 con il *National Rural Employment Guatantee Act*, grazie anche alla pressione delle associazioni nazionale. Con tale atto, il governo indiano – fautore nell'ultimo decennio di politiche economiche neoliberali – tenta finalmente di dare una risposta

concreta alle esigenze delle parti più povere dei lavoratori rurali, garantendo loro un lavoro e un salario minimo nelle zone di residenza (Dréze, 2007, pp. 259-60). Il programma è iniziato il 2 febbraio 2006 nei 200 distretti più poveri (2/3 del paese) ed è giusto sottolineare che, nonostante alcuni risultati iniziali non proprio entusiasmanti, in molti distretti i detentori della ‘carta del lavoro’ hanno lavorato in media per 70 giorni sotto questo programma: si tratta di un risultato notevole e senza precedenti per il paese (Dréze, 2007, pp. 267-8).

Sono stati inoltre varati il *Right to Information Act* (RTI), il *Farm loan waiver scheme* e l’*Anti-hoarding Drive* per combattere l’aumento dei prezzi del cibo. La volontà di perseguire uno sviluppo inclusivo è emersa anche sul fronte del settore privato che si è mostrato disponibile a garantire standard minimi di responsabilità sociale d’impresa.

E’ dunque evidente che il necessario processo di *up-grading* produttivo delle attività informali debba essere accompagnato e sostenuto da politiche sociali, dirette al miglioramento delle condizioni dei lavoratori e all’espansione dell’accesso ai servizi sociali di base. Ciò, a sua volta, dovrebbe essere coadiuvato da una partecipazione attiva dei lavoratori, o *empowerment* (Mehrotra e Biggeri, 2007, Sender, 2003, p. 419). Solo in tal modo è possibile creare quelle sinergie positive che determinano le basi per lo sviluppo umano nel lungo periodo (Reinert, 2003, Biggeri, 2008).

Ringraziamenti

Si ringrazia Santosh Mehrotra per il contributo e per i commenti sulle versioni precedenti di questo articolo. Ringrazio inoltre Nicolò Bellanca, Simone Bertoli, Sara Bonfanti, G. P. Calchi Novati, Annalisa Caloffi, Giovanni Canitano, Renato Libanora Fiamma Mersi, Mariano Pavanello e Franco Volpi per il loro aiuto e i loro suggerimenti. L’autore è responsabile delle opinioni espresse nell’articolo. Ringrazio infine i partecipanti al Tavolo Asia della Regione Toscana e il CIRPAC.

Bibliografia

- Basile, E., *Benefici privati e costi sociali della produzione decentralizzata in India*, in M. Torri, E. Basile (a cura di), *Il subcontinente indiano verso il terzo millennio*, Franco Angeli, Milano, 2002.
- Bhattacharya, S., *Informal Sector Dynamics and its Role in the Capital Accumulation Process: The Contrasting Cases of India and South Africa*, International Annual Conference on Development and Change Promoting Development in a Globalized World, Cape Town, South Africa, 07-11 December 2007.
- Becattini G., *Industrial Districts: A new Approach to Industrial Change*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham (UK), 2004.
- Bellandi M., Sforzi F., *La molteplicità dei sentieri di sviluppo locale*, in Becattini G., Bellandi M., Dei Ottati G, Sforzi F., (a c. di), *From Industrial Districts to Local Development: An Itinerary Research*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham (UK), 2003.
- Biggeri M., *Growth with Development: Informal Sector and Human Development in Low-Income Sub-Saharan Economies*, Studi e discussioni, n° 140, Dipartimento di Scienze Economiche, Università degli Studi di Firenze, Firenze, 2004.
- Biggeri M., *Le attività informali e i cluster come strategia di sviluppo umano e di lotta alla povertà in Africa sub-sahariana*, in Pavanello M, (a cura di) con Bellanca N., Biggeri M. e Libanora R., *Le forme dell'economia e l'economia informale*, Editori riuniti, 2008.
- Breman J., *Footloose Labour: Working in India's Informal Economy*, Cambridge University Press, 1996.
- Calchi Novati, G. P. et al., *L'India tra i Grandi. Politica, Economia e Società sessant'anni dopo*, Asia Major, Carocci, Pavia, in corso di pubblicazione.
- Carr, M., M. Chen, *Home based Women Workers in South Asia: Creating an Enabling Environment*, Background Paper for Regional Policy Seminar, 1999.

- Carr, M., M. Chen, J. Tate, *Globalization and Homebased Workers*, "Feminist Economics", Vol. 6 (3), pp. 123-142, 2000.
- Charmes, J., *Informal Sector, Poverty and gender. A Review of Empirical Evidence*, Background Paper for the World Development Report 2001, University of Versailles-St. Quentin en Yvelines, 2001.
- Chen M.A., *Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment*, WIDER Research Paper, No. 2005/10, aprile 2005.
- Chen M.A. – Carr M., *Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor*, Working Paper on the Informal Economy, n. 1., ILO, Geneva, 2002.
- Como O., *Il Settore informale nel dibattito sul mercato del lavoro in un contesto di sottosviluppo*, Rassegna Economica, Vol. 59 (3), pp. 501-29, luglio-settembre, 1995.
- Cornia G. A. (a c. di), *Pro-Poor Macroeconomics, Potential and Limitations*, London: Palgrave, 2006
- DEI OTTATI G., *Social Concertation and Local Development: The Case of Industrial Districts*, European Planning Studies, Vol. 10 (4), pp. 449-466, 2002.
- Drèze J., *India's Employment Guarantee Act: Reclaiming Policy Space*, in A. Deshpande (ed.), *Globalization and Development: A Handbook of New Perspectives*, Oxford University Press, New Delhi, 2008.
- Gereffi, G., 1994, *Capitalism, Development, and Global Commodity Chains*, in L. Sklair (a cura di), *Capitalism and Development*, pp. 211-231, Routledge, London, 1994.
- Harris J. R., Todaro M. P., *Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis*, American Economic Review, 60, March, pp. 126-142, 1970.
- Hirschman A. O., *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, 1958.

- ILO, *Employment, income and equity: a strategy for increasing productive employment in Kenya*, International Labour Organization, Geneva, 1972.
- ILO, *Urban informal sector information: Needs and methods*, International Labour Organization, Geneva, 1989.
- ILO, *Dilemme du secteur non structuré, Rapport du Directeur General (Part I), Conférence Internationale du Travail, 78 Session*, International Labour Organization, Geneva, 1991.
- ILO, *Job Quality and Small Enterprise Development*, SEEDS Working Paper n° 4, Series on Job Quality in Micro and Small Enterprise Development, International Labour Organization, Geneva, 1999.
- ILO, *Women and men in the informal economy: a statistical picture*, Employment sector, International Labour Organization, Geneva, 2002.
- ILO, *Economic Security for a Better World*, International Labour Organization, Geneva, 2004.
- Marjit S, Maiti D. S. , *Globalization, Reform and the Informal Sector*, in B. Guha-Khasnobis – Kanbur R. (a c. di), *Informal Labour Markets and Development*, pp. 9-28, Palgrave MacMillan, New York, 2006.
- Mehrotra S., Biggeri M., *Social Protection in the informal economy: homebased women workers and outsourced manufacturing in Asia*, Innocenti Working Paper, N. 97, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, 2002.
- Mehrotra S., Biggeri M. (a c. di), *Asian Informal Workers: Global Risks Local Protection*, Routledge, London 2007
- Mehrotra S., Delamonica E., *Eliminating Human Poverty Macroeconomic and Social Policies for Equitable Growth*, Zed Books, London 2007
- Myint H., *Organizational Dualism and Economic Development*, Asian Development Review, Vol. 3 (1), pp. 25-42, 1985.
- Nadvi K., Barrientos S., *Industrial Clusters And Poverty Reduction: Towards a methodology for poverty and social impact assessment of cluster development initiatives*, UNIDO, Vienna

2004.

Nceus, *National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector, Government of India, New Delhi, 2007a.*

Nceus, *Reports on Financing of Enterprises in the Unorganised Sector and Creation of a National Fund for the Unorganised Sector (NAFUS), National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector, National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector, Delhi, 2007b.*

Nsso, *Employment and Unemployment Situation in India 1999-2000, Nss 55th Round, 2001*

Nsso, *Employment and Unemployment Situation in India 2004-05, Report 515 (61/10/1), Nss 61st Round, Parts I and II, 2006.*

Nussbaum M., *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, Cambridge 2000.

Oxfam, *Trading away our rights: women working in global supply chains*, Oxfam International, 2004.

Pyke F, *Industrial Development Through Small Firm Co-operation: Theory and Practice*. International Labour Organization, Geneva, 1992.

Pyke F., Becattini G., Sengenberger W. (a c. di), *Industrial Districts and Inter-Firm Co-operation in Italy*, International Institute for Labour Studies, Geneva, 1990.

Pyke F., Sengenberger W. (a c. di), *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*, International Institute of Labour Studies, Geneva, 1992.

Reinert E. S., *Increasing Poverty in a Marshall plans and Morgentau plans as mechanisms of polarization of world incomes*, in Chang H.-J. (a c. di), *Rethinking Development Economics*, Athem, 2003.

Rodrik, D., *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington DC: Institute for International Economics, 1997.

Sen A., *Commodities and Capabilities*, North-Holland, Amsterdam, 1985.

- Sen A., *Development as Freedom*, Oxford University Press, 1999.
- Sender J., *Rural Poverty and Gender: Analytical Frameworks and Policy Proposals*, in Chang H. J. (a c. di), *Rethinking Development Economics*, Anthem Press, London, 2003.
- Sudarshan, R., Banerjee M., Bhandari L., Venkatraman S., *Outsourcing of Manufacturing to Households: Subcontracted Home based Work in India*, Unicef Innocenti Research Centre, mimeo, Firenze, 2001.
- Sudarshan, R., Banerjee M., Bhandari L., Venkatraman S., *Subcontracted homework in India: a case study of three sectors*, in S. Mehrotra, M. Biggeri (a cura di), *Asian Informal Workers: Global Risks Local Protection*, Routledge, London, 2007.
- Sunanda Sen, *State, Society and the Market: Indian Economy under Economic Reforms*, mimeo UNDP, *Human Development Report*, Oxford University Press, New York, 1990.
- UNDP, *Human Development Report*, Oxford University Press, New York, 2000.
- UNDP, *Human Development Report*, Oxford University Press, New York, 2003,
- UNIFEM, *Progress of the World's Women 2005, Overview: Women, Work and Poverty*, UNIFEM, New York. 2005.
- Volpi F., *Introduzione all'economia dello sviluppo*, Franco Angeli editore, Milano, 1994.
- Volpi F., *Le attività informali nei PVS*, Università degli Studi di Firenze, mimeo, 1995.
- Volpi F., *Economie Esterne e Cluster. Una nota sui problemi dell'industrializzazione nei paesi in via di sviluppo*, *Economia politica*, XIX, n. 2, 2002.
- Volpi F., *Lezioni di economia dello sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 2003.