

# India: quale governance per un Paese in crescita?



## Isabelle Saint-Mézard

Institut Français de Géopolitique,  
Université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis.

L'India, uno dei Paesi emergenti sulla scena internazionale negli ultimi anni, è attraversata da numerose contraddizioni. L'affermarsi di partiti regionali in contrapposizione ai tradizionali partiti nazionali è fonte di tensioni e paralisi governative. Riuscirà il Governo centrale a risolverle e arginare il fenomeno della corruzione dilagante? Come sarà possibile garantire un'equa redistribuzione dei proventi della crescita economica?

**L'**India presenta oggi una situazione paradossale. Da un lato figura come grande Paese emergente e i dirigenti delle nazioni più influenti al mondo si accalcano alla sua porta<sup>1</sup>. Dall'altro attraversa da molti mesi una fase d'incertezza sul piano economico, ma soprattutto su quello politico, che contrasta con la sua immagine internazionale piuttosto positiva. Il malessere interiore dell'India è dovuto innanzitutto a un insieme di fattori congiunturali che suscitano interrogativi sul futuro. Il rallentamento economico, in parte dovuto alla crisi mondiale, inquieta e alimenta il dibattito sulla sostenibilità della sua crescita. Con un tasso di crescita sceso dall'8,4% nel 2010-2011 al 6,5% nel 2011-2012, il Paese ha conosciuto uno dei peggiori risultati economici in nove anni. Un tasso d'inflazione elevato e l'aumento dei deficit di bilancio e commerciali si aggiungono alla svalutazione continua della rupia.

<sup>1</sup> Ad esempio, nel 2010 si sono avvicinati a New Delhi i Capi di Stato e di Governo dei cinque Paesi membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Inoltre, il Governo diretto dal partito del Congresso sembra logorato da anni di potere, situazione rispecchiata dall'immagine del primo ministro Manmohan Singh, un tempo assai rispettato e oggi

Il partito del **Congresso nazionale indiano** (INC), laico e di centrosinistra, fondato nel 1885, riferimento politico nazionale del movimento di indipendenza indiano, ha assunto un ruolo dominante nel Paese, guidandone il Governo per 52 anni sui 65 trascorsi dall'indipendenza (1947). Attualmente il suo presidente è Sonia Gandhi e ne fa parte il primo ministro Manmohan Singh.

Il **Bharatiya Janata Party** (BJP, Partito del popolo indiano), conservatore e nazionalista, fondato nel 1980 e ora all'opposizione, ha governato il Paese tra il 1998 e il 2004.

severamente criticato per la sua apatia. Eppure, la coalizione parlamentare dell'Alleanza Progressista Unita (United Progressive Alliance, UPA), formata intorno al partito del Congresso, aveva accresciuto la propria maggioranza in occasione delle elezioni generali del 2009. Per la seconda volta nella storia dell'India indipendente, un primo ministro, lo stesso Manmohan Singh, è rimasto in carica fino al termine naturale del mandato. Ma il Governo UPA II ha rapidamente manifestato un attendismo che

ha dapprima deluso, poi esasperato i commentatori e l'opinione pubblica. Le ragioni immediate che spiegano la semiparalisi governativa riguardano sia divisioni interne al Congresso tra fazioni di destra e di sinistra, sia divisioni tra alcuni partiti alleati in seno alla coalizione UPA. A ciò si aggiunge la tattica di ostruzionismo parlamentare dell'opposizione, specialmente da parte del partito nazionalista induista Bharatiya Janata Party (BJP), che mira a mettere il Governo sotto pressione, blocca il normale funzionamento del Parlamento e alimenta un diffuso sentimento di crisi politica<sup>2</sup>.

Al di là di questi elementi congiunturali, sono in gioco alcune questioni più profonde, di ordine strutturale. **Ciò che oggi destabilizza il Paese infatti è il deterioramento di certi grandi meccanismi di governo**, un processo antico che precede l'era delle riforme. Due decenni di liberalizzazione economica, dei quali uno di crescita accelerata, ne hanno senza alcun dubbio aggravato gli effetti. Questo articolo vuole mostrare come le sfide del Governo consistano nel ridefinire i termini della ripartizione dei poteri e delle competenze, così come quelli della redistribuzione delle ricchezze.

## Le difficoltà di un Governo di coalizione

L'emergere progressivo dei partiti regionali dopo gli anni '80 costituisce una tendenza forte del sistema parlamentare indiano e implica di fatto una ridefinizione dei rapporti di forze all'interno della struttura federale.

<sup>2</sup> L'intera sessione parlamentare dell'inverno 2010 è stata assai movimentata. Nel 2011 i lavori del Parlamento sono rimasti fermi per dieci giorni, e per altri nove durante la sessione estiva del 2012.



La base elettorale della maggior parte dei partiti regionali risiede in un singolo Stato dell'Unione e la loro capacità di mobilitazione poggia spesso su un gruppo sociale specifico, appartenente alle caste più basse o ai *dalit* (fuori casta). Così è successo nel grande Stato dell'Uttar Pradesh, dove il Samajwadi Party e il Bahujan Samaj Party si sono rispettivamente costruiti sul voto degli *yadav* (casta di mandriani) e dei *dalit*. Altri partiti regionali sono basati su una identità etnica o linguistica, come i partiti dravidici del Tamil Nadu (cfr Sridharan 2012; Jaffrelot 2012). Altri ancora sono nati dalla scissione di una fazione locale da un partito nazionale, come ad esempio il Trinamool Congress di Mamata Banerjee nel Bengala occidentale.

Per comprendere l'ampiezza di questo fenomeno di regionalizzazione della scena politica indiana, va ricordata l'evoluzione del Paese nei sei decenni precedenti. Motore storico del movimento d'indipendenza, il partito del Congresso ha a lungo dominato la scena politica; questa supremazia è durata fintanto che esso ha potuto mobilitare i voti provenienti dalle caste alte e da quelle basse, oltre a quelli delle popolazioni socialmente più discriminate, i *dalit* e i tribali, così come i musulmani. **Dagli anni '70-'80, tuttavia, l'offerta politica si è progressivamente diversificata e il partito del Congresso si è trovato in competizione con formazioni politiche locali**, che rappresentavano gruppi di interesse particolari all'interno della società indiana, specialmente tra le caste basse.

A partire dagli anni '80 e più ancora negli anni '90, la frammentazione progressiva dell'elettorato e la pluralizzazione crescente del sistema politico hanno ridotto il numero dei seggi dei grandi partiti nazionali in Parlamento, rendendo così necessario formare Governi di coalizione. Il primo partito che è riuscito a costruire una coalizione funzionale e durevole è stato il BJP, partito nazionale che è stato al potere dal 1998 al 2004 grazie alle alleanze strette con alcuni partiti regionali. Anche il partito del Congresso è ritornato al potere nel 2004 dopo essersi assicurato il sostegno di alleati regionali nel quadro di una coalizione pre-elettorale: al termine degli scrutini elettorali i partiti regionali hanno pesato per il 51,4% dei consensi, mentre i due grandi partiti nazionali, Congresso e BJP, ne hanno ottenuto il 48,5% (26,6% per il Congresso e 22,1% per il BJP; cfr Arora 2010). Il peso dei partiti regionali è aumentato ancora alle elezioni del 2009, raggiungendo il 52,6% dei consensi contro il 47,3% dei partiti nazionali (28,5% per il partito del Congresso e 18,8% per il BJP).

Nella configurazione del sistema politico indiano ormai nessun partito nazionale può sperare di accedere al potere a livello federale senza allearsi con formazioni più piccole, spesso di scala regionale. Questo movimento di fondo spinge verso una ricomposizione del fe-

deralismo indiano. **Il potere centrale, per lungo tempo dominante, è obbligato a fare i conti con i poteri locali: sono finiti i tempi in cui New Delhi interveniva autoritariamente nella politica locale** abusando dell'art. 356 della Costituzione, che permette di sciogliere le assemblee degli Stati (cfr Sadanandan 2012). Oggi i partiti regionali hanno rovesciato i rapporti di forza e negoziano il sostegno ai partiti nazionali, cercando di ottenere in cambio concessioni dal Governo federale, portafogli ministeriali importanti all'interno dell'Esecutivo federale, grandi progetti per il loro Stato o comunque trasferimenti di fondi. Gli specifici interessi locali degli Stati si trovano così portati in primo piano a livello dell'Unione.

Spesso non è facile conciliare gli interessi locali e federali all'interno delle coalizioni di governo, che si fondano su una comunione di interessi tattici piuttosto che su affinità ideologiche e programmatiche. I partiti regionali hanno una relazione opportunistica col Governo federale e la loro unica priorità sono gli interessi elettorali locali. In alcuni casi, il divario tra visione federale e interesse locale diventa un fattore di blocco. Questo fattore caratterizza il secondo mandato della coalizione UPA e spiega in parte la sua semiparalisi. Le difficoltà sono spesso arrivate da Mamata Banerjee, leader del partito Trinamool Congress e capo del Governo del Bengala occidentale, dove nel 2011 ha messo fine a più di trenta anni di potere comunista. Benché teoricamente alleata del partito del Congresso (almeno fino a settembre 2012, quando si è ufficialmente ritirata dalla coalizione UPA), Mamata Banerjee si è opposta alla maggior parte delle riforme proposte da Manmohan Singh. Ad esempio, nell'autunno 2011 ha costretto il Governo a sospendere il progetto di aprire il mercato indiano alle grandi catene di distribuzione straniere. Interessata a proteggere gli interessi dei piccoli commercianti del suo Stato, Banerjee ha minacciato di uscire dalla coalizione parlamentare se il Governo non fosse ritornato sulla propria decisione.

Al di là delle divergenze tra partito nazionale e partiti regionali all'interno della stessa coalizione, **vi sono attriti sul modo di ripartire le competenze tra Governo centrale e Stati**. La Costituzione indiana definisce due liste di competenze, rispettivamente del Governo centrale e degli Stati; menziona anche una terza lista di competenze congiunte di entrambi i livelli di potere. Ma questi tre elenchi non impediscono numerosi casi di sovrapposizione tra competenze, che provocano tensioni tra il centro e gli Stati. Un esempio è stata la levata di scudi da parte dei capi dei Governi statali contro il progetto federale di un centro nazionale antiterrorismo sul modello americano: gli Stati hanno ritenuto che questo progetto violasse il principio federalista, poiché l'ordine pubblico rientra nelle loro

competenze. Spesso i disaccordi tra il centro e i governi federati sono il risultato di una mancanza di comunicazione e di consultazioni previe (cfr Misra 2012). **La costruzione di un consenso politico in un contesto così frammentato implica, di fatto, un lungo e difficile processo negoziale.** In questo senso, l'affermazione politica dei partiti regionali complica il processo decisionale e l'esercizio del potere a livello federale.

### **Gli organi di controllo contro corruzione e nepotismo**

Il rimprovero principale che molti indiani muovono alla loro classe politica è quello di essere corrotta. Non è un fenomeno nuovo, ma si è molto aggravato nel corso degli ultimi anni e ha rivelato un quadro inquietante sullo stato delle istituzioni politiche e della governance in generale. **Una parte importante della corruzione è legata ai finanziamenti delle campagne elettorali:** in India entrare in politica richiede in effetti capitali considerevoli. La commissione elettorale ha cercato di arginare il flagello, controllando la fedina penale dei candidati alle elezioni, esaminando i loro eventuali collegamenti con gli ambienti mafiosi ed esigendo una dichiarazione dei redditi, ma la sua missione appare smisurata. I candidati superano comunque i limiti imposti alle spese elettorali e le dichiarazioni patrimoniali di certi leader politici testimoniano a ogni nuova indagine un arricchimento ingiustificato<sup>3</sup>.

L'importanza della corruzione è anche legata alla natura dei partiti politici che, spesso, obbediscono alla tradizione dinastica senza preoccuparsi della democrazia interna, favorendo nepotismo e pratiche clientelari (cfr Jaffrelot 2012). L'esempio di dinastia politica più conosciuto è quello dei Gandhi-Nehru, alla testa del partito del Congresso, ma questo fenomeno prevale anche in numerosi partiti regionali dove il potere è fortemente personalizzato ed esercitato in forma autoritaria. Essi sono infatti diretti come imprese familiari: la gestione dei fondi è di esclusiva competenza del leader di partito e dei membri della sua famiglia. Lo stesso vale per la sua successione alla direzione del partito: solo i suoi discendenti o i membri alleati della famiglia possono aspirarvi.

Infine, il contesto di liberalizzazione economica ha senza dubbio favorito le collusioni di interessi tra dirigenti politici e mondo degli affari, poiché spetta ai primi gestire l'apertura di settori economici particolarmente redditizi di cui possono beneficiare i secondi. I so-

<sup>3</sup> È il caso di Mayawati Kumari, l'ispiratrice politica dei *dalit*, il cui patrimonio, stando al Central Bureau of Investigation, si è moltiplicato di cinquanta volte dal 2003 al 2007, e nel 2011, dopo cinque anni di permanenza al Governo dell'Uttar Pradesh, ha raggiunto la cifra record di 15,6 miliardi di euro (cfr Bhambhri 2012).

ciologi Yogendra Yadav e Suhas Pashilkar (2011) notano che la corruzione ha cambiato natura: «I dirigenti hanno preso coscienza che non vale la pena impegnarsi nella corruzione a piccola scala che impatta direttamente sul cittadino medio. Così, cercano di passare da una corruzione strisciante alla massimizzazione degli incassi prendendo di mira settori altamente redditizi, come le miniere, i terreni e gli immobili». In Karnatka e in Jharkand, ad esempio, gli industriali del settore minerario alimentano le casse dei partiti regionali; in Orissa e in Chhattisgarh ci sono potenti industriali che vogliono acquisire foreste; in Haryana e in Uttar Pradesh agenti immobiliari e imprese edili premono per convertire i terreni agricoli in zone edificabili.

**Se la corruzione è diffusa a livello statale, gli scandali più gravi negli ultimi anni sono esplosi a livello del Governo federale.** Due in particolare hanno colpito l'opinione pubblica indiana già avvezza a tali cose. Il primo, scoppiato alla fine del 2010, concerne la vendita irregolare da parte del Ministro delle Telecomunicazioni di licenze per la diffusione di telefoni cellulari di seconda generazione (2G). Questa frode, che è costata all'erario 40 miliardi di dollari, ha privato di credibilità il Primo Ministro Singh, che è stato accusato di avere protetto il suo ministro perché appartenente a un partito del Tamil Nadu alleato con il partito del Congresso nella coalizione UPA. Il secondo scandalo politico-finanziario ha riguardato le mazzette e il malaffare che hanno macchiato la preparazione dei Giochi del Commonwealth nel 2011. Amplificate dai media internazionali, queste rivelazioni hanno umiliato l'intera nazione.

Esasperata, la società civile ha finito per reagire. L'impulso iniziale è arrivato nell'aprile 2011, quando un attivista di tradizione gandhiana, Anna Hazare, ha proclamato lo sciopero della fame, in pieno centro di Delhi, per spingere il Governo a inasprire il progetto di legge anticorruzione (Lokpal Bill). Enfatizzata dai media, la campagna di Hazare si è trasformata in un movimento di massa che ha messo il Governo sotto pressione per nove mesi, obbligandolo

alla fine del 2011 a sottoporre al Parlamento un disegno di legge più severo. Il movimento Hazare tuttavia ha presto mostrato i propri limiti. Focalizzandosi sulla corruzione politica e burocratica, ha trascurato quella del mondo degli affari, quando in realtà si tratta di fenomeni connessi. Ha creduto di rappresentare tutto il Paese quando non ha mobilitato che una parte piuttosto

Il **Lokpal Bill** è il primo progetto di legge anticorruzione proposto dal Governo, a cui ha fatto seguito il Jan Lokpal Bill, su pressione del movimento di Hazare. Secondo tale progetto, una parte considerevole dell'apparato istituzionale e politico sarebbe sottoposta a un organo di vigilanza anticorruzione (il Lokpal), compresi il sistema giudiziario e il Primo Ministro in carica. Il progetto prevede anche una rete di mediatori anticorruzione ai livelli amministrativi locali.

privilegiata della società civile, ovvero le classi medie urbane che beneficiano delle riforme economiche. Cosa più grave, si è arrogato il diritto di dettare al Parlamento la propria versione della legge, delegittimando nei fatti il normale funzionamento delle istituzioni rappresentative. Infine, non ha vinto contro una classe politica recalcitrante: se la Camera bassa ha adottato il progetto di legge sotto l'effetto della pressione popolare, la Camera alta ha approfittato dell'affievolirsi della mobilitazione all'inizio del 2012 per insabbiare lo Jan Lokpal Bill nei propri meandri procedurali.

La vigilanza della società civile e dei media è importante, ma **l'affermazione di nuove norme di governance non può prescindere dalla rigenerazione del sistema istituzionale, specialmente attraverso una rivitalizzazione degli organi di controllo previsti dalla Costituzione.** Istituzioni indipendenti di livello costituzionale come la Corte Suprema o il Comptroller and Auditor General of India (CAG), l'equivalente indiano della Corte dei Conti, sono in prima linea contro gli abusi di potere dello Stato. Il CAG, in particolare, ha smascherato i già ricordati scandali politico-finanziari delle licenze 2G e dei Giochi del Commonwealth, e dopo l'estate 2012 è tornato alla ribalta per aver sottoposto al Parlamento un rapporto che accusa il Governo di aver attribuito a sua discrezione licenze di sfruttamento di giacimenti di carbone.

Questo organo è sottoposto a pressioni considerevoli. È accusato di superare i limiti della propria giurisdizione, di sovrastimare l'impatto finanziario delle frodi e di fare pesare una spada di Damocle sui politici che, per paura di esporsi ad accuse di corruzione, non oserrebbero più prendere decisioni. Gli si rimprovera soprattutto di complicare e rallentare un processo decisionale già lento e caotico. Ma, come sottolinea il politologo Pratab Banu Mehta, la rigenerazione del sistema istituzionale e la preminenza del principio di responsabilità politica devono avere il sopravvento su qualsiasi altra considerazione<sup>4</sup>.

Gli accesi dibattiti sul ruolo del CAG testimoniano l'importanza degli interrogativi sulla capacità del sistema istituzionale di mantenere guard-rail efficaci in un contesto di liberalizzazioni dove le connivenze tra poteri politici e mondo degli affari sono difficilmente controllabili. È attraverso questi poteri istituzionali, giudiziari e/o di controllo che possono definirsi nuove norme di governance, più

<sup>4</sup> «Il sistema deve subito rispondere in modo costruttivo e fare proprie nuove norme di governance basate sulla responsabilità orizzontale, la trasparenza e la ragione pubblica, piuttosto che sull'arbitrarietà e sul potere discrezionale. I rapporti del CAG sono parte della grande pulizia ormai in atto. A medio e a lungo termine finiranno per rafforzare il Governo, invece di indebolirlo, perché quest'ultimo sarà costretto a porsi le domande giuste» (PRATAP BANU MEHTA, «Great Cleaning Act», in *The Indian Express*, 20 agosto).

esigenti nei confronti di chi è al potere, in grado di meglio prevenire gli arbitrii e di proteggere l'interesse pubblico.

### Una redistribuzione equa dei frutti della crescita?

Gli elevati tassi di crescita economica degli anni scorsi non hanno portato a una riduzione sostanziale della povertà. **Gli indici dello sviluppo umano restano mediocri:** l'India si colloca solo al 134° posto nella classifica mondiale dell'UNDP (United Nations Development Programme). Il tasso di alfabetizzazione, sebbene in miglioramento, mostra che il Paese accusa ancora un certo ritardo (nel 2011 il 74% della popolazione con più di 7 anni era alfabetizzato, contro il 65% nel 2001) e fatica a combattere la discriminazione femminile (se gli uomini sono alfabetizzati all'82%, le donne si fermano al 65%; dati Government of India 2011<sup>5</sup>). Gli indicatori sull'alimentazione restano tra i più negativi al mondo (cfr World Bank 2011; Planning Commission 2010) e mostrano che le popolazioni più deboli faticano a ottenere miglioramenti della loro condizione di vita. Una donna su tre è malnutrita; una su due è anemica. Il 42% dei bambini sotto i 5 anni è malnutrito e sotto peso; il 48% non è cresciuto in modo proporzionale all'età. Gli indici sanitari non sono migliori: la mortalità infantile (58 per 1000) cala molto lentamente, mentre i tassi di vaccinazione infantile ristagnano. La speranza di vita alla nascita non supera i 65 anni.

Le disuguaglianze tendono ad acuirsi tra Stato e Stato, specialmente tra quelli che producono crescita, spesso nel Sud e nell'Ovest del Paese, e quelli che restano al traino, fattore che genera tensioni nella Federazione<sup>6</sup>. Ma più ancora, le disparità si inaspriscono all'interno di ciascuno Stato, con una linea di divisione netta tra il mondo delle città, dove la povertà è minore, e quello delle campagne, che resta estremamente fragile. Il settore agricolo fornisce all'incirca il 18% del PIL, nonostante rappresenti più del 60% della popolazione: questo la dice lunga sulla realtà socio-economica delle campagne.

Infine, le disparità tra gruppi sociali si accentuano e i più poveri – *dalit*, tribali e molti tra i musulmani – sono relegati al fondo della piramide sociale. Il tasso di malnutrizione dei bambini con meno di cinque anni nelle popolazioni tribali è superiore di 12 punti a quello della media nazionale (54% contro 42%). Anche se nel caso

<sup>5</sup> Diversi studi recenti riferiscono di progressi riguardo al tasso di frequenza alla scuola primaria, ma nel contempo riflettono la preoccupazione per la mediocre qualità dell'insegnamento che i bambini ricevono.

<sup>6</sup> Va tuttavia segnalato che la situazione generale di alcuni Stati molto arretrati, come il Bihar o l'Orissa, ha di recente mostrato un sensibile miglioramento, anche dal punto di vista economico.



dell'India la questione del legame tra crescita economica e riduzione della povertà è oggetto di interpretazioni diverse, la maggior parte delle analisi riconosce che i gruppi sociali più vulnerabili e poveri sono quelli che beneficiano meno dei frutti della crescita. Due importanti economisti dello sviluppo, Jean Drèze e Amartya Sen (2011), danno un giudizio severo della situazione indiana: «Non c'è probabilmente alcun altro esempio nella storia mondiale dello sviluppo di un'economia in crescita a tassi così elevati e per un tempo altrettanto lungo, e con risultati così limitati in termini di progresso sociale generalizzato».

La persistenza di livelli elevati di povertà e i risultati mediocri sul fronte dello sviluppo umano interrogano i dirigenti del partito del Congresso, che dichiarano di puntare a un duplice obiettivo: mantenere un elevato tasso di crescita e garantire che questa vada a beneficio di tutti. Detto altrimenti, i dirigenti indiani riconoscono che **la sola crescita non sradica la povertà (al massimo l'attenua) e che è necessario perciò un intervento pubblico che permetta una ridistribuzione delle ricchezze in favore dei più disagiati**. La questione rinvia alla nozione – cara al partito del Congresso – di «crescita per tutti» che, nella retorica ufficiale, mira a far uscire le masse indiane dalla povertà e a migliorare il loro accesso ai servizi sanitari e all'istruzione. La «crescita per tutti» implica anche l'irrobustimento delle infrastrutture sociali e la facilitazione dell'accesso all'acqua, all'elettricità, alla rete fognaria, alla casa e alle strade, con un'attenzione particolare per le comunità più isolate (Planning Commission 2011).

Conformemente alle proprie ambizioni, il Governo ha fatto approvare numerose leggi – sulla garanzia nazionale dell'occupazione rurale (National Rural Employment Guarantee Act, NREGA), sul diritto all'istruzione e sulla sicurezza alimentare, per citarne alcune – cercando di migliorare le condizioni di vita dei più poveri. La NREGA, lanciata nel 2006-2007, consiste nel garantire 100 giornate di lavoro retribuito per almeno un membro di ogni famiglia di contadini. Gli effetti della legge, percepita come un relativo successo, oggi toccano l'intero territorio, ma, come segnala la Commissione per la pianificazione, negli anni il Governo centrale ha moltiplicato i programmi di sostegno sociale senza preoccuparsi della loro attuazione, che lascia a desiderare: malversazioni, duplicazioni e la mancanza di coordinamento generale ne minano i risultati (cfr Planning Commission 2011).

Drèze e Sen sono assai critici sulla effettiva realtà della «crescita per tutti»: «la retorica della crescita inclusiva è affiancata da politiche elitarie che finiscono spesso per promuovere una società a due velocità, dove si creano servizi di qualità (di livello internazionale) per i

privilegiati, mentre i disagiati ricevono trattamenti di second'ordine o sono abbandonati a se stessi, o addirittura diventano obiettivo di repressione attiva – come nel caso degli sgomberi forzati senza indennizzo, con la “manina” dalla polizia» (Drèze e Sen 2011). I due economisti si rammaricano che le politiche sociali in India si limitino ad aiuti mirati per quelli che vivono al di sotto della soglia di povertà. Nella definizione ufficiale indiana, questa è fissata a un livello talmente basso da escludere un grande numero di famiglie che vivono in uno stato di autentica deprivazione e avrebbero bisogno di assistenza sociale<sup>7</sup>.

Contrariamente a ciò che sembra credere il Governo, è **necessario che l'aiuto mirato in favore dei più poveri si affianchi ai servizi pubblici essenziali**. Non può compensare la loro assenza, specialmente in materia di sanità o di istruzione. Ma in India spesso sono proprio questi servizi di base a mancare. Conscio della mediocrità dei servizi sanitari pubblici, un numero crescente di indiani, anche tra i più poveri, si rivolge ad alternative private a pagamento. La Banca Mondiale osservava già nel 2004 che in area rurale il 58% dei ricoveri ospedalieri e il 78% delle visite mediche avvenivano presso enti privati (cfr World Bank 2011). In zone urbane le percentuali erano del 62% e dell'81%. Eppure ci sono esempi che mostrano che il deterioramento dei servizi sociali non è una fatalità. Kerala, Tamil Nadu e Himachal Pradesh sono Stati che hanno concentrato importanti sforzi per garantire un accesso universale ai servizi di base (in particolare l'istruzione elementare): non c'è da sorprendersi che questi tre Stati facciano registrare i migliori indicatori sociali di tutta l'Unione.

## Governance e crescita

Il dinamismo della società indiana è ben conosciuto, ma la vitalità dei suoi movimenti associativi e militanti, l'acuirsi di dibattiti, lo spirito imprenditoriale e l'ingegnosità dei più disagiati non bastano a sanare le fratture in termini di governance. Per migliorarne il funzionamento, tocca ai più alti dirigenti politici indiani mostrare la strada, raccogliere consensi e mettere in opera politiche pubbliche in coordinamento con i differenti livelli di potere dell'Unione e i molteplici attori della società civile. È essenziale che amministrazione centrale e Stati federati trovino un nuovo equilibrio, nel quale i partiti regionali imparino a trascendere gli interessi locali per partecipare alla promozione di quello nazionale. Spetta all'insieme della classe politica

<sup>7</sup> Ad esempio, nel 2009-2010 la soglia ufficiale di povertà a New Delhi è stata fissata a trenta rupie al giorno, appena sufficienti per acquistare un chilo di riso e un biglietto per un breve tratto in autobus.

misurare quanto l'immagine di corruzione ne eroda la credibilità agli occhi degli indiani. Il lavoro degli organi di controllo come il CAG è essenziale in questa situazione per affermare il principio di responsabilità politica, anche se il prezzo da pagare a breve termine è la relativa paralisi dell'azione pubblica.

Infine, una delle sfide più difficili consiste nel mantenere condizioni favorevoli alla crescita, contenendo però gli effetti perversi delle liberalizzazioni e proteggendo le comunità più deboli. L'India avrebbe molto da perdere se non riuscisse a distribuire più equamente i frutti della crescita. È sufficiente ricordare che la violenza naxalita d'ispirazione maoista si sviluppa essenzialmente nei distretti rurali dove vivono coloro che sono rimasti ai margini della crescita del Paese. **Tuttavia il deterioramento della governance in India non ha nulla di ineluttabile.** La lucidità e l'impegno di numerosi attori della società civile, degli imprenditori, degli alti funzionari e dei rappresentanti politici portano a pensare che il Paese è già impegnato in una fase di transizione, caotica ma necessaria, per contenere le derive e lavorare a più giusti equilibri, in un quadro che resta solidamente ancorato alla grande tradizione della democrazia liberale.

I **naxaliti** (dal nome del villaggio di Naxalbari, nel Bengala Occidentale, dove nel 1967 i contadini diedero il via a una rivolta contro i latifondisti locali) sono un movimento politico di estrema sinistra che promuove la rivoluzione attraverso la lotta armata. Diffuso in particolare in Andra Pradesh, Jharkhand e Chhattisgarh, si ispira alle teorie di Mao Zedong. Obiettivo delle sue azioni sono le Zone Economiche Speciali, che dal 2005 beneficiano di vantaggi fiscali per la costruzione di impianti industriali

ARORA B. (2010), «Governing Federal India: Political institutions for a diverse society and a resurgent economy», in *Agir*, 44, dicembre.  
 BHAMBHRI C.P. (2012), «Democracy in the hands of corepatis», in *Tehelka*, 28 agosto.  
 DRÈZE J. – SEN A. (2011), «Putting growth in its place», in *Outlook magazine*, 14 novembre, <[www.outlookindia.com/article.aspx?278843](http://www.outlookindia.com/article.aspx?278843)>.  
 GOVERNMENT OF INDIA (2011), *Census 2011: Provisional Population totals*, 31 marzo, in <[www.censusindia.gov.in/2011-prov-results/prov\\_results\\_paper1\\_india.html](http://www.censusindia.gov.in/2011-prov-results/prov_results_paper1_india.html)>.  
 JAFFRELOT C., «Democracy by fragments», in *The Caravan Magazine*, 1 aprile.  
 MISRA S. (2012), «Centre-State ties: New Protocol Needed», in *ORF*, 9 aprile.

PLANNING COMMISSION (2010), *Addressing India's Nutrition Challenges. Report of the multistakeholder*, New Delhi, 7-8 agosto.  
 — (2011), *Faster, sustainable and more inclusive growth: an approach paper to the Twelfth Five Year Plan*, ottobre.  
 SADANANDAN A., «Bridling Central Tyranny in India: How Regional Parties Restrain the Federal Government», in *Asian Survey*, 2, marzo-aprile.  
 SRIDHARAN E. (2012), «Why are multi-party minority governments viable in India?», in *Commonwealth and Comparative Politics*, 3.  
 WORLD BANK (2011), *Perspectives on Poverty in India*, World Bank, Washington DC.  
 YADAV Y. – PALSHIKAR S. (2011), «Transitions, Stagnations and Transformations», in *Seminar*, 620, aprile.

Articolo pubblicato su *Études*, rivista di cultura contemporanea dei gesuiti francesi, novembre 2012, pp. 453-464. Traduzione dall'originale francese a cura di Giacomo D'Alessandro. Neretti e riquadri a cura della Redazione.