

MARIA ANGELILLO

FAVORIRE IL MERITO O COLMARE LO SVANTAGGIO STORICO-SOCIALE: DILEMMI IRRISOLTI DELLA POLITICA DI DISCRIMINAZIONE POSITIVA IN INDIA

Nel declinare il tema dell'educazione scolastica nell'India contemporanea non si può prescindere dal considerare il ruolo esercitato dalla cosiddetta politica di discriminazione positiva, vale a dire da quell'insieme di disposizioni, di varia natura e applicazione, destinato a promuovere e facilitare l'integrazione di particolari segmenti della popolazione indiana nella vita nazionale. La disamina, qui proposta, dei presupposti, delle prerogative e delle logiche che informano tali provvedimenti, è funzionale alla comprensione degli opposti punti di vista che animano il dibattito che, dagli anni Ottanta del secolo scorso, oppone i fautori e i detrattori di tali politiche. In rapporto all'ambito educativo, la dialettica verte fundamentalmente sul valore riconosciuto al merito nel determinare e garantire l'accesso all'istruzione: sebbene il merito possa sembrare, a tutta prima, il criterio, universalmente valido e condiviso, cui ricondurre ogni selezione e carriera scolastica, una somma di considerazioni, di natura storica, etica, morale, sociale e culturale, ha indotto i legislatori indiani ad adottare una *ratio* che sacrificasse considerazioni di ordine meritocratico al complessivo superamento di complesse e stratificate disuguaglianze socio-economiche. Il ricorso a forme di discriminazione positiva si è, tuttavia, dimostrato tanto controverso, da guadagnare all'India contemporanea l'accusa di riproporre e avvallare dinamiche e strategie del tutto simili a quelle che, per secoli, nel Paese, hanno circoscritto e fin negato il diritto allo studio e alla conoscenza in nome della collocazione sociale degli individui. Il presente contributo intende, pertanto, dopo aver tratteggiato origini, storia, finalità e beneficiari della politica di discriminazione positiva, delineare struttura e contenuti del dibattito che oppone sostenitori e oppositori di tale, discusso, capitolo dell'attualità indiana.

1. LA POLITICA DI DISCRIMINAZIONE POSITIVA

L'India indipendente, fra i molti aspetti mutuati dal dominio coloniale britannico, ha conservato sia la struttura e, in larga misura, gli uomini dell'apparato burocratico, sia il tipo di conduzione dell'attività di governo, ivi incluso il suo rapportarsi alla società in quanto costituita da gruppi cui indirizzare

elargizioni particolari per rimediare a situazioni di svantaggio o difficoltà e sia, soprattutto, il funzionamento di un sistema castale basato su politiche di riconoscimento¹. La Costituzione indiana, nel fondare uno stato federale, laico e aconfessionale, governato dai principi di libertà, uguaglianza e fratellanza, persegue e promuove la parità dei propri cittadini vietando qualsiasi discriminazione pubblica a causa di razza, religione o appartenenza castale, e prevedendo la temporanea² adozione di provvedimenti di discriminazione positiva, allo scopo di mitigare le forti ineguaglianze sociali ed economiche esistenti. I costituenti, pur rifiutando l'impostazione della politica di discriminazione positiva come impartita dalla colonizzazione britannica, la confermarono, nei settori della rappresentanza politica, dell'impiego pubblico e dell'istruzione, a favore di quattro gruppi: comunità anglo-indiane, *Scheduled Tribes*, *Scheduled Castes* e *Other Backward Classes*. Nonostante si registrino diversi esempi nel mondo di attuazione di politiche compensative volte alla tutela e all'emancipazione di gruppi facenti capo a minoranze etniche o linguistiche, l'esperienza indiana rappresenta, tuttavia, un caso peculiare e particolarmente interessante dal momento che i quattro beneficiari dell'intervento in oggetto raccolgono la stragrande maggioranza della popolazione³. Tralasciando le comunità anglo-indiane, per le quali l'adozione di tali misure di tutela e promozione fu prevista per un lasso di tempo molto limitato, il profilo delle altre tre categorie richiede una breve descrizione, funzionale alla comprensione della controversa ricezione dei provvedimenti previsti in loro favore.

2. I BENEFICIARI

L'espressione "*Scheduled Tribes*" allude a quelle "tribù, o comunità tribali, o parti di esse, o gruppi all'interno di tribù o di comunità tribali"⁴ che il Presidente dell'Unione indiana può, con pubblica notifica, rendere tali

¹ D.S. REDDY, *The ethnicity of caste*, «Anthropological Quarterly», 78, 3 (2005), p. 549.

² Inizialmente il limite di applicazione della politica di discriminazione positiva fu fissato in un periodo di dieci anni, ma la norma fu poi prorogata svariate volte: con l'VIII emendamento costituzionale del 1959 per altri dieci anni, vale a dire fino al 1969, col XXIII emendamento fino al 1979 e con il XLIII emendamento fino al 1989 e, infine, sino al 2020.

³ Secondo il censimento del 1991 le *Scheduled Castes* dovrebbero costituire circa il 16.5% della popolazione indiana e le *Scheduled Tribes* l'8.1%. Una stima delle OBC è resa molto difficile dal fatto che nessun censimento dopo quello del 1931 ha contemplato l'appartenenza castale, tuttavia la commissione Mandal, l'unica fonte panindiana disponibile a riguardo, suggerisce come le OBC hindu rappresentino il 43.7% della popolazione totale, mentre le OBC non hindu siano stimabili in un 8.40%. La somma di queste percentuali ammonta, dunque, al 76.7%, vale a dire i tre quarti abbondanti degli abitanti del Paese. Per la ripartizione numerica della popolazione indiana si faccia riferimento a: A. VARSHNEY, *Is India becoming more democratic?*, «The Journal of Asian Studies», 59, 1 (2000), pp. 3-25, (8-9).

⁴ Costituzione indiana, Parte XVI, articolo 342, comma 1.

per i fini previsti dalla Costituzione, in relazione allo stato o al territorio dell'Unione interessato. La locuzione “*Scheduled Castes*” è, invece, una definizione di carattere legale adottata nel 1935 dai legislatori britannici, i quali apposero al *Government of India Act* una lista di caste appartenenti agli strati più bassi della gerarchia sociale, per le quali venivano garantite protezioni statutarie e altri benefici. Mentre la categoria di *Scheduled Tribes* raccoglie le comunità tribali, la cui emarginazione è misura del loro isolamento spaziale e culturale rispetto al resto della collettività⁵, la formula “*Scheduled Castes*” rappresenta uno dei più recenti eufemismi per indicare le ex-caste di intoccabili⁶. Il terzo gruppo di beneficiari contemplato dal dettato costituzionale, le *Other Backward Classes*, ha come unico elemento definitorio l'arretratezza: i membri di questa categoria amministrativa sono accumulati da una presunzione di svantaggio socio-culturale che li identifica come i destinatari designati, ma non ancora individuati, dei provvedimenti in oggetto. Nel porre in essere tale raggruppamento la Costituzione non si è, infatti, peritata di appalesarne gli appartenenti, la cui incerta e controversa individuazione ha, pertanto, accompagnato i tentativi di attuazione dei provvedimenti in loro favore. Di fatto, le *Other Backward Classes* costituiscono una “categoria residuale”⁷, nella quale rientra chiunque non appartenga né alle *Scheduled Castes*, né alle *Scheduled Tribes*, né all'insieme, definito dal termine “*Castes*”, costituito dai membri delle caste facenti capo ai tre *varna* superiori, né alle minoranze religiose, estranee, almeno formalmente, al sistema castale. La fisionomia e l'esistenza stessa delle tre categorie indicate dalle locuzioni *Scheduled Castes*, *Scheduled Tribes* e *Other Backward Classes*, originano dall'applicazione, dall'esito mutevole, della definizione cangiante di arretratezza alla società indiana. In principio i beneficiari della politica britannica di discriminazione positiva furono particolari gruppi di interesse e minoranze religiose, sostituiti, a partire dalle riforme Montford, dai più arretrati e discriminati segmenti della popolazione, vale a dire i cosiddetti intoccabili. Dagli anni Trenta del secolo scorso, quando fu impresso tale indirizzo alle politiche di discriminazione positiva, si impose, dunque, la necessità di circoscrivere in termini pan-indiani l'intoccabilità e di dare un contenuto tangibile all'arretratezza. Nelle intenzioni dei legislatori britannici le *Scheduled Castes* elencate nel *Government of India Act* dovevano essere comunità hindu di intoccabili, definite come “caste, il contatto con le quali comporta la necessità di puri-

⁵ Y. KIJIMA, *Caste and Tribe inequality: evidence from India, 1983-1999*, «Economic Development and Cultural Change», 54, 2 (2006), pp. 369-404, pp. 371-372.

⁶ L'articolo 17 della Costituzione indiana abolisce l'istituto dell'intoccabilità in tutte le sue forme e espressioni.

⁷ F. D'ORAZI FLAVONI, *Storia dell'India. Società e sistema dall'Indipendenza ad oggi*, Venezia, Marsilio, 2000, p. 189.

ficazione da parte degli hindu di alta casta⁸. Il commissario incaricato del censimento del 1931, J. H. Hutton, individuò nove criteri attraverso cui determinare quali gruppi potessero essere considerati *Scheduled Castes*. Il primo e più significativo indizio di arretratezza fu rintracciato nell'impossibilità di accedere a strutture e infrastrutture pubbliche quali strade, pozzi e scuole. Gli altri requisiti comprendevano la diffusa e condivisa attribuzione di impurità ai membri della casta, il contatto o la contiguità con i quali avrebbe obbligato gli hindu appartenenti a caste di status più elevato a sottoporsi a successive pratiche di purificazione; l'interdizione dall'entrata nei templi hindu; la subordinazione alle regole concernenti l'accettazione dell'acqua, e il divieto di usufruire delle prestazioni rituali dei brahmani e di membri di caste ai cui servizi ricorrevano hindu di alta casta. Inoltre, nella lista non potevano essere incluse caste un cui membro fosse considerato socialmente pari a un individuo di alta casta della medesima preparazione culturale. Parimenti non si potevano considerare svantaggiate caste in virtù della loro occupazione, della loro ignoranza, povertà o mancanza di alfabetizzazione⁹. Questi nove criteri erano in parte funzionali, ma certamente non potevano essere applicati indistintamente a tutta l'India: nelle regioni meridionali, per esempio, tali linee guida erano inservibili a meno di non essere disposti a includere fra le *Scheduled Castes* una porzione amplissima, e largamente maggioritaria, della popolazione hindu. L'India coloniale non formula, dunque, una definizione generalmente valida dell'arretratezza, che, se a livello locale assume contorni precisi e nitidi, rimane vaga e inconsistente in ambito nazionale. Il dibattito è destinato, pertanto, a continuare nell'India indipendente, dove si articola in due fasi successive. La Costituzione, infatti, non risolve l'aporia, ma si limita a ribadire e garantire l'adozione di misure di discriminazione positiva onde favorire l'emancipazione in termini di capacità individuali di *Scheduled Castes*, *Scheduled Tribes* e *Other Backward Classes*, riservando loro seggi in Parlamento, accesso facilitato alla formazione intellettuale e una percentuale di posti di lavoro nel settore pubblico¹⁰. Di fatto, la politica di discriminazione positiva o compensativa¹¹ ha trovato attuazione essenzialmente in tre ambiti: nei posti riservati nelle legislature, nei servizi governativi e nelle istituzioni accademiche. Essa si è, inoltre, espressa in programmi di

⁸ L. DUSHKIN, *Scheduled Caste policy in India: history, problems, prospects*, «Asian Survey», 7, 9 (1967), pp. 626-636, (629).

⁹ *Ibid.*, pp. 629-630.

¹⁰ M. PRAYER, *Dallo stato nehruviano alla democrazia delle caste: politica e società nell'India indipendente*, in E. BASILE-M. TORRI, *Il subcontinente indiano verso il terzo millennio*, Milano, FrancoAngeli, 2002, p. 169.

¹¹ La locuzione "discriminazione compensativa" è un conio di Galanter (M. GALANTER, *Competing equalities: law and the backward classes in India*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1984, p. 3).

erogazione di servizi: sussidi per lo studio, appezzamenti di terra, piani igienico-sanitari e consulenza legale. Nella fattispecie, lo schema di intervento educativo, di importanza basilare per il progresso socio-culturale dei gruppi interessati, prevede programmi di scolarizzazione, fornitura di pasti e alloggi agli studenti e sussidi economici per l'acquisto di testi scolastici.

3. DEFINIRE IL PROBLEMA

La facoltà dello Stato di favorire politiche che garantiscano un'equa distribuzione delle opportunità sociali fra tutti i cittadini è sancita nella Parte III della Costituzione, artt. 15 (4) (5), 16 (4) (4a), (4b), e nella Parte IV Cost., artt. 38 e 46. Quest'ultimo dichiara che:

The State shall promote with special care the educational and economic interests of the weaker sections of the people, and, in particular of the Scheduled Castes and Scheduled Tribes, and shall protect them from social injustice and all forms of exploitation

mentre il quarto comma dell'articolo 15 afferma il diritto dello Stato a promuovere, attraverso particolari disposizioni, il progresso di «*any socially and educationally backward classes of citizens or for the Scheduled Castes and the Scheduled Tribes*». Tuttavia, se il dettato costituzionale è estremamente chiaro nel conferire allo Stato l'autorità di adottare provvedimenti di discriminazione positiva a favore delle “*backward classes*”, esso manca di definire tale categoria: nello stabilire che una percentuale di posti nel pubblico impiego e negli istituti di istruzione superiore debba essere riservato ai suoi membri, non esplicita, infatti, né quali segmenti di popolazione siano riconducibili a tale raggruppamento, né alcun criterio che permetta di individuarli¹². Così enunciata, la politica di discriminazione positiva si configura quale soluzione a un problema ancora non formulato¹³. La Costituzione, tuttavia, prevede¹⁴ l'istituzione di una commissione che colmi tale scarto logico attraverso l'identificazione dei legittimi beneficiari dei provvedimenti in oggetto e l'individuazione delle misure concrete da adottare per promuoverne il progresso sociale¹⁵.

Dal 1950, anno dell'entrata in vigore della Costituzione, a oggi, le commissioni nominate a tale scopo sono state due, e, in entrambi i casi, la ricerca di parametri obiettivi e condivisi cui ricondurre l'arretratezza si è dimostrata tanto insoddisfacente, da sollevare consistenti dubbi sulla bontà della

¹² F. DE ZWART, *The Logic of affirmative action: caste, class and quotas in India*, «Acta Sociologica», 43, 3 (2000), pp. 235-249, (242-243).

¹³ *Ibid.*, pp. 242-243.

¹⁴ Parte XVI, art. 340.

¹⁵ D'ORAZI FLAVONI, *Storia dell'India*, p. 189.

stessa politica di discriminazione positiva. La prima commissione, presieduta da Kaka Kalelkar, fu istituita nel 1953 con il triplice incarico di: determinare con esattezza gli indici attraverso cui valutare quali segmenti della popolazione, oltre a quelli identificati come *Scheduled Castes* e *Scheduled Tribes*, dovessero essere considerati socialmente e culturalmente svantaggiati, approntare una lista di tali gruppi valida per l'intero territorio indiano e raccomandare modi e mezzi per migliorarne la condizione¹⁶. L'indagine, condotta ricorrendo a criteri sociali, educativi ed economici quali il reddito, il grado di educazione scolastica e di alfabetizzazione, l'occupazione del capofamiglia e la presenza nella pubblica amministrazione, portò all'individuazione di 2399 gruppi svantaggiati, pari al 32% della popolazione indiana, l'equivalente di 116 milioni di individui, a favore dei quali si propose di riservare percentuali comprese fra il 25 e il 40% dei posti di lavoro nella pubblica amministrazione e fino al 70% per gli studenti negli istituti di formazione professionale. Tuttavia, nel presentare il rapporto stilato dalla commissione da lui presieduta, Kaka Kalelkar espresse consistenti dubbi circa l'opportunità di ricorrere alla casta quale parametro per definire l'arretratezza, arrivando sostanzialmente a delegittimare i criteri usati nell'individuare le 2399 caste che avrebbero dovuto accedere alle quote riservate. Egli, infatti, in una lettera apposta alla relazione che conteneva i risultati del lavoro della commissione, sostenne come sarebbe stato più appropriato applicare criteri economici all'individuazione dei gruppi arretrati, invece che ricorrere al parametro castale. Indipendentemente e a prescindere dall'equivoca lettera di Kalelkar, le richieste presentate dalla commissione parvero eccessive, e Nehru, l'allora Primo Ministro, ideologicamente molto distante dalle logiche della discriminazione positiva, si limitò a fornire alcune linee guida da applicare autonomamente nei diversi stati, evitando di dare applicazione alle indicazioni fornite dalla commissione guidata da Kalelkar. Nel maggio del 1961 il Ministero degli Interni decise ufficialmente di rinunciare alla lista di OBC redatta secondo i criteri dettati dalla commissione e delegò la responsabilità di sviluppare i parametri atti a identificare i gruppi arretrati ai singoli stati, ai quali ordinò anche di compilare elenchi di comunità svantaggiate alle quali riservare proporzionalmente quote statali, limitandosi a suggerire, come unica indicazione programmatica, che «*it would be better to apply economic tests than to go by caste*»¹⁷. Nel 1965 anche il Parlamento indiano rifiutò formalmente le conclusioni della commissione giacché ritenute contrarie allo spirito costituzionale. La questione della definizione delle OBC divenne, quindi, di competenza sta-

¹⁶ M.N. SRINIVAS, *Caste in modern India*, «The Journal of Asian Studies», 16, 4 (1957), pp. 529-548, (547).

¹⁷ J.R. WOOD, *Reservations in doubt: the backlash against affirmative action in Gujarat, India*, «Pacific Affairs», 60, 3 (1987), pp. 408-430, (412).

tale, precludendo inevitabilmente a notevoli differenze di classificazione e, quindi, di intervento. Tuttavia, anche a un livello territoriale più ristretto, il problema fu affrontato identificando le OBC con le caste, prescindendo da ogni valutazione di carattere economico, che appariva a molti più corretta e perciò auspicabile. La gestione della politica di discriminazione positiva rimase, dunque, di pertinenza regionale fino al 1977 quando, ricorrendo a una retorica populista e demagogica, il manifesto elettorale del Janata Party promise la nomina di una commissione di diritti civili indipendente e autonoma, incaricata di garantire e proteggere dalla discriminazione *Scheduled Castes*, *Scheduled Tribes* e le sempre non meglio identificate *Other Backward Classes*. Morarji Desai, a capo del Janata, nominò nel 1978 una commissione di cinque membri presieduta dal leader socialista Bindheshwari Prasad Mandal. Anche questa seconda commissione ricevette l'incarico di valutare lo svantaggio patito da una serie di caste e di suggerire i rimedi più opportuni per ovviare a tale situazione. A tal fine elencò tre tipologie di arretratezza, sociale, economica e scolastica, a ciascuna delle quali fu assegnato un certo numero di punti, per un totale massimo di ventidue, di cui undici sufficienti e necessari per qualificare una casta come arretrata. Ciascuna delle tre tipologie di arretratezza a sua volta si declinava in una serie di parametri: per esempio, l'arretratezza sociale era definita da quattro indicatori, a ciascuno dei quali corrispondevano tre punti, quella scolastica da tre criteri, cui erano assegnati due punti ciascuno, mentre quella economica, che a logica avrebbe dovuto offrire il punteggio maggiore, constava di quattro voci, cui corrispondevano quattro punti, uno per parametro¹⁸. Nel computo dell'arretratezza, dunque, non solo il valore maggiore era assegnato alle variabili di carattere sociale, ma, di fatto, un punteggio pieno in questa categoria garantiva già lo status di casta arretrata. I quattro indici attraverso cui accertare, valutare e quantificare lo svantaggio sociale comprendevano: un profilo lavorativo definito da attività di carattere manuale, la considerazione e la reputazione sociale associata al gruppo, la partecipazione femminile ad ambiti lavorativi esuberanti la cornice domestica e casalinga, e, infine, la percentuale di individui coinvolti a nozze prima del compimento dell'età minima stabilita dallo Stato. Come osserva Dipankar Gupta¹⁹, il ricorso a tali criteri permise di identificare

¹⁸ Nella valutazione dell'arretratezza economica l'accento fu posto sull'ammontare del reddito medio di una classe sociale, che secondo la commissione doveva essere inferiore al 25% rispetto al reddito medio statale, sulla qualità delle costruzioni adibite ad abitazione nonché sulla distanza di queste case dai punti di approvvigionamento dell'acqua potabile. La condizione di svantaggio in rapporto all'istruzione fu definita con l'ausilio di indicatori statistici relativi alla piaga dell'analfabetismo, al numero degli abbandoni scolastici e alla percentuale di persone che non hanno frequentato neanche un giorno di scuola. A riguardo si veda: D. AMIRANTE-C. DECARO-E. PFOSTL, *La Costituzione dell'Unione Indiana. Profili introduttivi*, Torino, G. Giappichelli editore, 2013, pp. 255-286.

¹⁹ D. GUPTA, *Caste and politics: identity over system*, «Annual Review of Anthropology», 34 (2005), pp. 409-427, (424).

come OBC la totalità dei gruppi endogami legati al mondo rurale, fra cui le caste di grandi latifondisti e proprietari terrieri che costituivano, peraltro, il più consistente bacino elettorale del Janata Party. La commissione Mandal, riconoscendo nella casta il principale parametro di arretratezza, identificò 3743 gruppi svantaggiati e, senza indagare quali nuclei fra questi patissero effettivamente deprivazioni di varia natura, propose di riservare quote pari al 27% per le *Other Backward Classes*. A questa percentuale occorre sommare il 22,5% che il mandato costituzionale prevede per *Scheduled Castes* e *Scheduled Tribes*, cui spetta rispettivamente il 15 e il 7.5%, per un totale di quote riservate pari al 49.5%. La commissione Mandal specificò come tale percentuale di posti riservati dovesse trovare applicazione negli impieghi governativi, nel settore pubblico, nelle banche nazionalizzate, nelle università e negli istituti di istruzione superiore affiliati, e in tutte le imprese del settore privato che avessero fruito di assistenza finanziaria dal governo in una qualsiasi forma. La commissione caldeggiò anche concessioni educative e di altro tipo e misure indirizzate alla creazione di una rete separata di istituzioni finanziarie e tecniche che promuovesse iniziative commerciali, industriali e economiche fra le OBC. Indipendentemente dal contenuto e dalla natura dei provvedimenti auspicati, ciò che si appalesò in tutta la sua evidenza alla luce del rapporto della commissione Mandal, fu la presenza trascurabile, stimata in un 4%, negli impieghi governativi del vasto gruppo di OBC individuato dalla commissione, pari a quasi il 60% della popolazione. Oltretutto persino tale esigua rappresentanza era circoscritta ai livelli più bassi delle occupazioni governative: la stragrande maggioranza dei servizi pubblici era monopolizzata dalla ristretta élite delle caste gerarchicamente superiori. Secondo la stima del sociologo Satish Deshpande, il 20% circa della popolazione indiana controllava pressappoco il 95% degli impieghi governativi: persino tra i membri più benestanti e istruiti delle SC e delle OBC la possibilità di accesso al pubblico impiego e, in particolare, ai livelli più alti, appariva gravemente limitata²⁰.

Diversamente da Kalelkar, i membri della commissione Mandal non espressero alcun dubbio o incertezza circa l'opportunità di ricorrere a criteri castali per determinare natura ed espressione dell'arretratezza e dello svantaggio sociale: citando i più accreditati studiosi di scienze sociali, il rapporto conclusivo stilato dalla commissione Mandal sostenne, anzi, come, tradizionalmente, nella società indiana l'arretratezza fosse largamente determinata dall'appartenenza castale. In occasione di un dibattito pubblico, il segretario di Bindheshwari Prasad Mandal, Shri S. S. Gill, difese l'operato della commissione dall'accusa di Veena Das secondo cui la relazione prodotta rinforzasse il sistema castale e riaffermasse la costruzione coloniale della casta:

²⁰ N. MENON - A. NIGAM, *Potere e contestazione. L'India dal 1989*, EDT, Torino, 2009, p. 3.

Gill sostenne che i criteri adoperati per identificare i gruppi arretrati non si riducessero alla sola appartenenza castale e spiegò come la commissione non operò presupponendo che l'esito della propria indagine si risolvesse in una rinnovata affermazione della centralità sociale dell'istituto castale. Secondo quanto affermò Gill, «*We did not seek caste, caste pursued us*»²¹.

La commissione presentò le proprie indicazioni due anni dopo essere stata nominata, nel 1980, contemporaneamente al ritorno in auge del partito del Congresso, guidato da Indira Gandhi, la quale non aveva alcuna intenzione di renderne operative le risoluzioni. Il rapporto fu, dunque, congelato per un decennio, fino a quando le misure da esso auspiccate furono messe in atto, tra grandi polemiche, nel 1990, per iniziativa del Primo Ministro Vishvanath Pratap Singh. Non appena il governo, guidato da quest'ultimo, annunciò la decisione di voler attuare le indicazioni della commissione si scatenò un putiferio, caratterizzato, specialmente nelle regioni settentrionali del Paese, da episodi particolarmente drammatici, quali l'auto-immolazione di diversi studenti di casta alta, oltre che da proteste e violenti tumulti, espressione del concitato dibattito che oppose e che continua a contrapporre coloro che aderiscono alla prospettiva implicita nelle raccomandazioni della commissione Mandal a coloro che vi scorgono un clamoroso sopruso. Prima di illustrare la struttura e la logica di tale dialettica, occorre riflettere brevemente su quanto la gerarchia castale stessa sia stata modificata e fin stravolta nelle sue prerogative dalle politiche di discriminazione positiva. La tensione dominante che, tradizionalmente e fino a tempi assai recenti, ha percorso la struttura sociale hindu ambiva al riconoscimento di un più alto status castale: tale finalità è stata perseguita attraverso diverse strategie, ampiamente illustrate da storici e antropologici e su cui, pertanto, non si reputa ora necessario soffermarsi, se non per sottolineare come esse si basassero su dinamiche di emulazione dei gruppi endogamici di maggior riconosciuto prestigio. In perfetta opposizione a tale spinta ascensionale, la politica di discriminazione positiva ha reso, paradossalmente, maggiormente appetibile la rivendicazione di un basso status castale. Tale inversione dei fenomeni di rivendicazione e legittimazione dello status associato alle singole caste ha, tuttavia, anticipato il dettato costituzionale. Già agli inizi del Novecento il problema di un evidente squilibrio nella distribuzione degli incarichi e degli impieghi pubblici fu sollevato e affrontato nelle regioni meridionali del Paese. Come ricorda N.B. Dirks²², il termine “*backward*” fu inizialmente usato con rilevanza

²¹ DE ZWART, *The Logic of Affirmative Action*, pp. 242-243. F. DE ZWART, *Practical Knowledge and Institutional Design in India's Affirmative Action Policy*, «*Anthropology Today*», 16, 2 (2000), pp. 4-7 (6).

²² N.B. DIRKS, *Différence et discrimination: La politique des castes dans l'Inde post-coloniale*, «*Annales Histoire, Sciences Sociales*», 52, 3 (1997), pp. 593-619, (602).

giuridica dall'illuminato *mahārājā* del Mysore, il quale, incoraggiato dalle pressioni esercitate dai locali movimenti anti-brahmanici, nominò nel 1918 una commissione incaricata di porre tangibilmente rimedio all'eccessiva e sproporzionata presenza dei brahmani nei servizi pubblici. Due anni dopo, nel 1921, introdusse nel suo stato normative a favore di «*all communities other than brahmins, who are not adequately represented in the public service*»²³ e, nella fattispecie, istituì per loro forme di reclutamento preferenziale. Il principato di Mysore inaugurò, dunque, il primo regime moderno di quote riservate, presto emulato da Bombay dove politiche e risoluzioni simili entrarono in vigore nel 1925, applicandosi di fatto a tutte le comunità ivi residenti a eccezione di brahmani, *prabhu*, *mārvārī*, parsi e cristiani. Tuttavia, fu senza dubbio la presidenza di Madras ad adottare la misura destinata a costituire il più importante precedente in questo campo.

Tali primi regimi di quote riservate assecondarono, tuttavia, presupposti completamente diversi da quelli che animano tali consimili schemi nell'India indipendente. Le politiche di discriminazione positiva adottate nei primi decenni del Novecento nell'India meridionale costituiscono la risposta alla pressione esercitata dai locali movimenti anti-brahmanici, i quali lamentavano il monopolio brahmanico negli impieghi governativi. Il tema intorno al quale si dipanò la protesta non fu, dunque, né la povertà, né l'arretratezza sociale, né l'uguaglianza, ma la rappresentatività²⁴. Il cosiddetto *Non-Brahmin Manifesto*, reso pubblico nel 1916 per annunciare la nascita, a Madras, del Justice Party, sosteneva precisamente la necessità di una rappresentanza non brahmanica costituita dai grandi latifondisti, proprietari terrieri e agricoltori, i quali, nonostante mancassero di una formale istruzione scolastica di stampo britannico, in virtù delle loro larghe possibilità materiali, dei tradizionali ed ereditari interessi terrieri e del prestigio ad essi associato, potevano ambire a pieno titolo agli impieghi governativi. Il Justice Party, lungi da invocare temi di uguaglianza socio-economica, si riproponeva, dunque, di porre fine alla preponderanza numerica dei brahmani nei college, nelle università e nell'amministrazione. Esso esercitò una pressione tale sul governo britannico da indurlo a emanare i cosiddetti GO, *Government Order*, nel 1921 e nel 1922. Il primo GO promosse il principio generale della discriminazione positiva, incoraggiando l'assegnazione di incarichi di funzionario a membri di caste e di comunità diverse da quelle generalmente e tradizionalmente investite da tali compiti. Il secondo GO ripropose e ribadì in sostanza i medesimi contenuti del primo, distinguendosi solo per un ampliamento del campo di azione dei provvedimenti emanati²⁵. L'insieme delle disposizioni poste in essere dalla

²³ GALANTER, *Competing equalities*, p. 156.

²⁴ DE ZWART, *The logic of affirmative action*, p. 243.

²⁵ DIRKS, *Différence et discrimination*, p. 603.

presidenza di Madras restò in vigore fino al 1947, andando a costituire un precedente di primaria importanza in materia di legislazione a favore di gruppi svantaggiati.

4. DILEMMA IRRISOLTO

Prima degli anni Settanta del secolo scorso, l'interesse e l'attenzione dell'opinione pubblica nei confronti dei provvedimenti di discriminazione positiva, delle loro implicazioni etiche e sociali e dei modi della loro applicazione, furono contenuti e limitati a sporadiche e circoscritte riflessioni critiche. Tale diffuso disinteresse rifletteva, d'altra parte, la generale mancanza di solerzia degli amministratori locali nel dare concreta attuazione al dettato costituzionale attraverso l'individuazione dei beneficiari delle quote riservate²⁶. Si ricordi come l'applicazione delle politiche intese a colmare lo svantaggio storicamente accumulato da consistenti segmenti della popolazione indiana fu, fino agli anni Novanta, demandata ai singoli stati. Anche dopo che la commissione Kalelkar presentò le proprie proposte, giudicate eccessive e pertanto non accolte, J. Nehru si limitò a fornire alcune linee guida da applicare autonomamente nei diversi stati, ai quali il Ministero degli Interni affidò la responsabilità di sviluppare i criteri atti a identificare i gruppi arretrati, ordinando che fossero compilate liste di comunità svantaggiate alle quali riservare proporzionalmente quote statali. Oltre a essere, di fatto, relegata a una dimensione regionale, la politica di discriminazione positiva era indirizzata a un numero assai ristretto di candidati con le qualifiche necessarie per poter effettivamente usufruire delle opportunità da essa previste, tanto che spesso i posti riservati non rivendicati dai legittimi destinatari venivano ri-assegnati e occupati dai membri delle caste alte. Successivamente, tuttavia, la pressione esercitata dalle caste di status più basso, affinché il numero di quote riservate fosse ampliato e la loro assegnazione fosse rigorosa e coerente con le indicazioni e lo spirito costituzionale, aumentò e si rese tanto palpabile e ineludibile, da determinare le strategie elettorali prima e di governo poi del Janata Party. Inoltre, la risposta che fece seguito alla decisione di dare attuazione alle proposte della commissione Mandal, fu preceduta dalla reazione, altrettanto veemente, che nel 1985 accompagnò la decisione di Madhavsingh Solanki, esponente del Partito del Congresso e candidato a Chief Minister del Gujarat, di aumentare nella regione la percentuale di posti riservati ai membri delle OBC.

Solanki, il 10 gennaio del 1985, rese pubblica l'intenzione, qualora avesse vinto le elezioni, di implementare dal 10 al 28% la percentuale di

²⁶ WOOD, *Reservations in doubt*, p. 413.

posti da assegnare ai candidati delle classi svantaggiate nelle università e negli impieghi governativi. Le dimostrazioni contro tale dichiarazione assunsero proporzioni preoccupanti, tingendosi di un crescendo di violenza, dopo che, nel marzo di quello stesso anno, il Partito del Congresso ottenne la più ampia e larga vittoria mai registrata in Gujarat. Il neo-eletto governo di Solanki, onde sedare l'ondata di agitazioni, propose di posporre l'aumento delle quote, ma le proteste non solo non diminuirono, ma si intensificarono. La virulenza delle manifestazioni – che provocarono la morte di 275 persone, oltre a ingentissimi danni materiali – e il livello di conflitto sociale furono tali da richiedere l'intervento dell'esercito²⁷.

Con siffatto precedente, non avrebbe dovuto costituire in nessun modo una sorpresa la reazione che seguì la dichiarazione di Singh di dare applicazione alle indicazioni fornite dalla commissione Mandal. La protesta, in questo caso, coinvolse e interessò svariati e ampi settori della popolazione indiana: studenti di superiore estrazione castale, giornalisti, intellettuali e funzionari statali innanzitutto. Se l'opposizione degli studenti appartenenti alle caste alte è, intuitivamente, immediatamente comprensibile, l'avversione degli impiegati nel grande settore privato e dei proprietari delle maggiori testate giornalistiche scaturì dal ragionevole²⁸ timore di ingerenze statali nelle rispettive politiche di assunzione²⁹.

L'intenso dibattito pubblico che divise coloro che si opponevano all'applicazione delle indicazioni fornite dalla commissione Mandal a chi, invece, ne predicava la necessità, si articolò innanzitutto e principalmente intorno alla questione del merito. In particolar modo furono gli oppositori della commissione Mandal a condurre la propria battaglia ricorrendo al laico e moderno linguaggio dell'efficienza e del merito: la questione fu posta nei termini di un suo indebolimento, se non di una sua totale eliminazione. A loro dire, infatti, era quello il prezzo da pagare se si consentiva a persone "indegne" e "immeritevoli" di accedere a determinate professioni solo perché appartenenti a certe caste. Il problema dei privilegi delle caste superiori e di quella brahmanica non fu articolato nemmeno una volta come una questione di privilegio di casta. Ancor più interessante fu che, anche laddove si riconobbe che i privilegi di casta non fossero del tutto estranei alla questione, si sostenne che occorreva affrontare il tema nei termini della categoria laica di classe, ossia che la distribuzione pianificata degli impieghi dovesse essere realizzata in conformità a criteri economici e non di casta³⁰. In generale i detrattori della commissione Mandal, riproponendo

²⁷ *Ibid.*, p. 408.

²⁸ Il timore era effettivamente giustificato dalle pressioni a cui era soggetto il settore privato affinché si conformasse alle politiche del settore pubblico.

²⁹ G. HEUZÈ, *Troubled anthropologists. The controversy over employment quotas in India*, «Anthropology Today», 7, 6 (1991), pp. 5-7 (5).

³⁰ MENON - NIGAM, *Potere e contestazione*, p. 4.

le perplessità nutrite già da Kaka Kalelkar, insistettero nell'affermare che, nell'individuazione dei gruppi da favorire attraverso le politiche di discriminazione positiva, occorre ricorrere al criterio economico-finanziario o di censo, invece che perseverare nell'applicazione di una *ratio* castale³¹.

Si tenga, peraltro, presente come la commissione Mandal avesse espressamente dichiarato che candidati, pur appartenenti alle OBC, ma selezionati sulla base del merito in una competizione aperta, non sarebbero andati a intaccare la quota del 27%, il che lasciava intendere che in tale percentuale sarebbero programmaticamente confluiti i membri meno talentuosi, dotati e degni delle *Other Backward Classes*. In altre parole, se le raccomandazioni della commissione fossero state seguite, la metà dei posti nel settore pubblico e nelle università sarebbe stata sistematicamente assegnata non solo a prescindere dal merito, ma con la certezza di indirizzarla a individui privi di merito, con tutto lo strascico di penose e preoccupanti conseguenze che i detrattori della commissione Mandal non mancarono di evidenziare.

D'altra parte, una percezione largamente condivisa in India giudica le procedure esistenti di selezione e di promozione tanto corrotte e nepotiste da rendere il merito, a prescindere da qualsivoglia politica di discriminazione positiva, generalmente del tutto irrilevante³².

Fra le motivazioni di coloro che, invece, confidavano nell'efficacia del criterio meritocratico, non mancavano anche valutazioni di ordine psicologico che sottolineavano come il principio delle quote riservate su base castale avesse ripercussioni negative sul morale e sulla motivazione degli individui³³. Inoltre, indipendentemente dalle argomentazioni incentrate sulla questione meritocratica, i detrattori sostenevano come la protratta assegnazione di incarichi e impieghi attraverso il sistema dei posti riservati non potesse che alimentare la coesione e il sentimento di appartenenza castale: André Béteille, nella fattispecie, per descrivere la tendenza delle caste a comportarsi e a concepirsi come nazioni a detrimento del progresso e del benessere sociale, materiale e culturale della Nazione, conìò il termine "*casteism*"³⁴. Ulteriori argomentazioni e riflessioni addotte per dimostrare l'insostenibilità dell'applicazione delle indicazioni fornite dalla commissione Mandal comprendevano: la percezione nutrita dalla maggior parte dei cittadini indiani secondo cui la discriminazione positiva rappresentasse un favoritismo sleale e i suoi fruitori si configurassero come membri parassitari della società; la convinzione che la tutela istituzionale di gruppi sociali producesse un senso di protezione artificiale capace di smorzare la formazione

³¹ HEUZÈ, *Troubled anthropologists*, p.5.

³² D. KUMAR, *The Affirmative Action Debate in India*, «Asian Survey», 32, 3, 1992, pp. 290-302, p. 300.

³³ *Ibid.*, p. 301.

³⁴ HEUZÈ, *Troubled anthropologists*, p.7.

delle doti necessarie a competere su un piano di parità, aumentando il risentimento collettivo nei confronti dei beneficiari, oltre a essere fondamentale diseducativa per i giovani che ne avrebbero tratto inevitabilmente la sensazione di poter avere un futuro anche senza impegnarsi a conquistarlo.

Fra i sostenitori della politica di discriminazione positiva e delle risoluzioni caldegiate dalla commissione Mandal, l'argomentazione più ricorrente e condivisa usata per difendere e giustificare la bontà di tali provvedimenti si basava, invece, sull'evidente sproporzione esistente fra la composizione numerica dei tre macrogruppi beneficiari delle politiche di discriminazione positiva e la loro ridottissima presenza in ambito politico, amministrativo e scolastico. Inoltre, a coloro che ritenevano che l'impiego di personale non pienamente qualificato implicasse inevitabilmente un sensibile abbassamento dell'efficienza e della qualità degli uffici pubblici, i fautori delle quote riservate ribattevano osservando che, non avendo mai occupato incarichi statali o governativi ad alto livello, non si poteva certamente imputare ai membri di SC, ST e OBC il palpabile degrado dei servizi pubblici del Paese, realtà tangibile e sperimentabile da chiunque nonostante i decenni di monopolio pubblico dei rappresentanti di alta casta. Oltretutto, la presunta equivalenza fra attribuzione di incarichi tramite quote riservate e inefficienza del settore pubblico è palesemente contraddetta dall'esperienza delle regioni meridionali del Paese³⁵ e del Karnataka in particolar modo, dove, nonostante il 92% della popolazione appartenga a gruppi che da tempo beneficiano di impieghi statali riservati, la qualità dei servizi pubblici non appare inferiore a quella di altre realtà. L'argomentazione forse più incisiva portata a sostegno dell'attuazione delle politiche di discriminazione positiva allude alla disuguaglianza strutturale su cui è fondata la società indiana: affermare il primato del merito in una competizione in cui la maggior parte dei concorrenti parte con un sensibile svantaggio, equivale a perpetrare la sperequazione e non a rivendicare l'uguaglianza. Nella monumentale relazione prodotta dalla commissione Mandal si legge:

*To treat unequals as equals is to perpetrate inequality. In a highly unequal society like ours, it is only by giving special protection and privileges to the underprivileged section of society that we can enable the weak to resist exploitation of the strong*³⁶.

Il dibattito oppose, dunque, coloro che, a favore delle misure caldegiate dalla commissione Mandal, sostenevano che i gruppi svantaggiati dovrebbero beneficiare di forme di tutela sia come compensazione per la discrimi-

³⁵ KUMAR, *The affirmative action*, p. 295.

³⁶ *Backward Classes commission* (B. P. Mandal, *chairman*), Report, New Delhi, Controller of Publications, voll. 7, 1981, I, p. 62.

nazione che storicamente li aveva colpiti, sia come garanzia di una competizione efficace per l'accesso a beni sociali, a coloro che constatavano come la politica di discriminazione positiva negasse a individui meritevoli ciò che naturalmente spettava loro in termini di gratificazioni sociali, obbligandoli a pagare il prezzo di dinamiche storiche di cui non erano responsabili. Se i sostenitori delle quote riservate magnificavano la più ampia possibilità di accesso a posizioni prestigiose e un maggiore coinvolgimento della popolazione e dei suoi talenti, i detrattori non mancavano di far notare come solo una minoranza privilegiata fra i presunti beneficiari della discriminazione positiva ne avrebbe usufruito, lasciando la maggioranza inerme e impotente. Se per i favorevoli la politica delle quote riservate promuoveva la coesione sociale, aumentando la partecipazione, la lealtà e l'autostima fra i più svantaggiati, coloro che la avversavano sostenevano come, al contrario, perpetuasse le divisioni sociali, incoraggiasse la dipendenza, l'assistenzialismo e nutrisse il risentimento sociale. Come accennato, anche gli intellettuali, indiani e stranieri, non si sottrassero al dibattito, schierandosi, generalmente, contro le risoluzioni della commissione Mandal. Una significativa eccezione a tale orientamento è rappresentata da Rajni Kothari³⁷, alle cui argomentazioni a favore di tali disposizioni, fece da contraltare l'articolata e congiunta condanna di M.N. Srinivas, A.M. Shah e B.S. Baviskar³⁸. In una lettera in cui ribattevano puntualmente al sostegno offerto da Kothari alle disposizioni del governo Janata, i tre illustri studiosi sostennero come le politiche di discriminazione positiva non avessero fornito che nuove occasioni alle élite per arricchirsi, senza migliorare in nulla la condizione dei membri più svantaggiati della società³⁹. Veena Das e André Beteille, a loro volta, rilevarono come la politica delle quote riservate riproducesse *in toto* la strategia coloniale di governo basata sulla sistematica frantumazione del tessuto sociale e sulla accorta contrapposizione delle sue parti. Parimenti, l'illustre storico dell'economia Dharma Kumar rintracciò l'affinità fra le dinamiche innescate dall'attuazione dei programmi di discriminazione positiva e quelle del potere coloniale nella costruzione e reificazione delle identità sociali. Un'analisi simile fu offerta anche da Ashok Guha secondo cui il risultato più eclatante raggiunto da V. P. Singh nel suo breve mandato elettorale consistette nel restaurare e consolidare quelle barriere castali che il tempo e i cambiamenti storici e sociali avevano gradualmente eroso. Anche Guha accolse l'idea secondo cui l'operato del governo di V.P. Singh portò a compimento la politica coloniale

³⁷ R. KOTHARI, *Caste and politics: the great secular upsurge*, «Times of India», September 28, 1990.

³⁸ M.N. SRINIVAS - A.M. SHAH - B.S. BAVISKAR, *Kothari's illusion of secular upsurge*, «Times of India», October 17, 1990.

³⁹ DIRKS, *Différence et discrimination*, p. 611.

britannica di divisione e parcellizzazione del tessuto sociale indiano. L'estremo stravolgimento della logica sottesa alla gerarchia castale è descritto dal passaggio dal principio di interdipendenza a quello di concorrenza: la società organica strutturata in gruppi di diverso status, ma tutti ugualmente indispensabili l'uno all'altro e all'organismo sociale nel suo complesso, lascia il posto a un coacervo di identità definite solo dalla tensione verso beni e vantaggi di carattere materiale. N.B. Dirks legge in tale evoluzione, determinata e alimentata dall'attuazione della politica di discriminazione positiva suggerita dal rapporto della commissione Mandal, la conferma che la relazione dell'India con la propria tradizione e con la propria storia, passata, presente e futura, è e sarà sempre e necessariamente mediata dal passato coloniale⁴⁰: il collasso del sistema castale sotto il peso dell'affermazione delle identità castali descrive e perpetua il disegno coloniale di frantumazione della società indiana attraverso la contrapposizione ad arte dei suoi membri.

La vivacità delle reazioni, la varietà dei punti di vista, l'estrema reattività della società indiana ai temi della discriminazione positiva, riconfermate in tempi più recenti dalla paventata attuazione del cosiddetto Piano Mandal II⁴¹, suggerisce come ci si trovi al cospetto di un tema con cui la società indiana, i suoi osservatori e i suoi studiosi saranno destinati a confrontarsi ancora a lungo.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 619.

⁴¹ Con la locuzione "Piano Mandal II" ci si riferisce all'annuncio con cui il governo dell'UPA, all'inizio dell'aprile del 2006, dichiarò di voler attuare i provvedimenti suggeriti dalla commissione Mandal in tutte le principali istituzioni educative, compresi gli elitari IIT e IIM (Indian Institute of Technology e Indian Institute of Management). Anticipando le reazioni ostili che prevedeva sarebbero giunte da più parti, il governo promise che avrebbe aumentato il numero degli studenti del 50%, in modo da poter inserire quote riservate senza ridurre la complessiva disponibilità dei posti.