

**PANCHAYAT RAJ:
ASSICURARE LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA**

Il termine *panchayat* è una parola di casa in tutta l'India, dal nord al sud e dall'est all'ovest; ha un sapore antico; è una parola buona. Letteralmente significa un'assemblea di cinque persone, elette dagli abitanti del villaggio. Rappresenta il sistema attraverso il quale venivano governati gli innumerevoli villaggi-repubblica dell'India. Maggiore era il potere del *panchayat*, meglio era per la gente. Inoltre, affinché il nostro *panchayat* sia efficace ed efficiente, si deve aumentare in maniera considerevole il livello della scolarità. I *panchayat* hanno il compito di ravvivare l'onestà e l'industriosità e, inoltre, insegnare agli abitanti del villaggio ad evitare conflitti, quando devono trovare un accordo. Quando sarà stabilito il *panchayat raj* (il regime del *panchayat*), l'opinione pubblica realizzerà ciò che la violenza non può ottenere. Nel *panchayat raj* si obbedirà solo al *panchayat*, che funziona soltanto attraverso le leggi che promulga. Nel *panchayat raj* l'uomo che più dovrebbe contare in India è naturalmente il *Kisan* (contadino). Il problema è come realizzarne la promozione.

MAHATMA GANDHI

Il Mahatma Gandhi, padre nella nazione indiana, lottò senza tregua per l'emancipazione dalla schiavitù all'indipendenza di 300 milioni di persone. È stato il genio di Gandhi che, lottando per l'indipendenza del Paese, ha preparato il popolo all'avvento della nuova India, quella che egli stesso sognava, e l'ha fatto grazie ad un'educazione di massa sostenibile. In realtà, Gandhi aveva studiato i mali più radicati: l'ineguaglianza e la discriminazione sociale fondate su religione, lingua e casta. Esse erano largamente diffuse nella società indiana ed erano, di fatto, la causa dell'imperialismo straniero che governava l'India. In pratica, il tentativo

del Mahatma Gandhi era quello di educare il popolo a riottenere la gloria passata, piuttosto che ingaggiare una battaglia per rimuovere l'imperialismo. Era pienamente consapevole che, una volta eliminati i mali che affliggevano la nazione nel campo sociale, politico ed economico, nessuna forza sulla terra avrebbe impedito all'India di diventare libera.

Quando Gandhi concepì l'idea della partecipazione del popolo alla democrazia mediante il sistema del *panchayat raj*, questa non era un'idea nuova. Prima della Partizione (che ha portato alla formazione del Pakistan e del Bangladesh), l'India era costituita da 700.000 villaggi. Anche dopo la Partizione sono rimasti ancora 500.000 villaggi.

La realtà vera è che l'*ethos* sociale, politico e culturale di questa grande nazione è il riflesso del genio dei contadini e degli abitanti dei villaggi. Gandhi era fermamente convinto che «l'India vive nei villaggi e non in città come Bombay, Calcutta e Madras».

In questo contesto, Gandhi voleva che dopo l'indipendenza l'India si impegnasse alla realizzazione di un sistema di governo dove tutti i 500.000 villaggi potessero dire la loro nella gestione della loro vita quotidiana, a livello sociale, politico ed economico. Era ben cosciente che la sua idea del *panchayat raj*, già ben presente da tempo immemorabile in India, era intonata alla rivoluzione sociale della società indiana. Il problema che si trovava ad affrontare era piuttosto quello dei rapporti fra queste comunità autosufficienti e autogestite. Si trattava di una problematica notevole che tutta la nazione doveva affrontare.

Gandhi ne riassunse così l'intero concetto: «In questa struttura composta da innumerevoli villaggi, ci saranno dei cerchi sempre più ampi e mai ascendenti. La vita non sarà una piramide dove la cima è sostenuta dalla base. Ma sarà un cerchio oceanico, con al centro l'individuo, sempre pronto a morire per il villaggio, quest'ultimo pronto a morire per la cerchia dei villaggi; finché alla fine il tutto diventa una vita composta da individui, mai aggressivi e arroganti, ma sempre umili, tutti facenti parte della maestosità del cerchio oceanico di cui sono unità integrali».

Le parole del Mahatma Gandhi sono profetiche e sta alla società indiana sperimentare questo ideale del quale emergerà una

chiara visione, a tempo debito. Naturalmente, gli stessi colleghi di Gandhi sollevarono alcuni dubbi, chiedendosi se la vita nelle piccole comunità, permettendo e promuovendo i rapporti personali, fosse adatta a realizzare questa prospettiva ideale. Ci si chiedeva, inoltre, se queste comunità autosufficienti e autogestite fossero in grado di tener salda la loro unità, mantenendo, allo stesso tempo, l'integrità della nazione.

Non c'è, tuttavia, alcun motivo di supporre che le piccole comunità autogovernanti siano ostili l'una verso l'altra, o isolazioniste o egoiste nei loro rapporti. Infatti, se la vita interna della comunità si fonda su basi solide, anche la sua vita esterna sarà ugualmente sana.

Sri Jayaprakash Narayan, un marxista che divenne seguace di Gandhi e suo stretto collaboratore, riferendosi alla partecipazione del popolo in una democrazia, afferma: «Considerate queste frasi, pronunciate da un'autorità politica riconosciuta in campo internazionale: "Governo del popolo da parte del popolo", "Governo della nazione da parte dei suoi rappresentanti"; sono belle frasi per far crescere l'entusiasmo e formare eloquenti perorazioni. Belle frasi, ma vuote. Non si è mai visto un popolo governare se stesso e mai si vedrà. Tutti i governi sono oligarchici; e questo significa necessariamente il dominio di alcuni su molti».

Nel suo trattato sulla *Ricostruzione della politica indiana*, Sri Jayaprakash Narayan sostiene: «Il pensiero e la tradizione indiana antichi, la natura sociale dell'uomo, le scienze sociali, gli obiettivi etici e spirituali della civiltà, l'esigenza democratica che il cittadino partecipi all'ordinamento e alla conduzione della propria vita. Le comunità locali, urbano-rurali, agro-industriali, autosufficienti e autogestite sono il fondamento necessario di questi elementi».

Dopo l'Indipendenza, nel 1950 si elaborò una nuova Costituzione per governare il Paese. La Costituzione indiana diede direttive a tutti i governi degli stati locali di stabilire il *panchayat raj* in tutti i 500.000 villaggi. L'Articolo 40 della Costituzione afferma: «Lo Stato provvederà a organizzare i *panchayat* nei villaggi e a conferire loro i poteri e l'autorità necessari per permettergli di funzionare come unità d'autogoverno».

Tutti i governi statali approvarono la legislazione per la costituzione del sistema del *panchayat raj* in tutti i 500.000 villaggi. A

questo non corrispose un efficace trasferimento del potere politico alle istituzioni del *panchayat raj*, pur esistendo la direttiva costituzionale che indicava che «si deve conferire ai villaggi i poteri e l'autorità necessari onde permettere di funzionare come unità di auto governo».

A 43 anni dalla promulgazione della Costituzione indiana, ci si rese conto che i villaggi erano trascurati, e, di conseguenza, erano tutti diventati unità amministrative, controllate dalle élite al governo nelle città.

Si provvide a correggere una tale allarmante situazione nel 1991 con il 73° emendamento alla Costituzione dell'India. Il 73° emendamento ha portato notevoli cambiamenti nell'amministrazione delle istituzioni del *panchayat raj* a livello di base. Il cambiamento più importante portato da questo emendamento riguarda le elezioni periodiche degli enti governativi a diversi livelli, cioè a livello di villaggio, unioni di *panchayat* a livello di divisione o blocco di villaggi, *panchayat* distrettuali a livello di distretto. Questo tipo di sistema del *panchayat raj* a tre strati è la caratteristica unica del 73° emendamento alla Costituzione. L'elezione dei *panchayat* ogni cinque anni è obbligatoria.

È significativo notare a questo punto che in decine di migliaia di villaggi non si sono tenute le elezioni del *panchayat* per più di 30 anni. Inutile sottolineare che, prima di tale emendamento, a questi sventurati milioni di persone è stato negato il diritto di autogoverno.

Un altro aspetto importante è la formazione del *Gram Sabha* (Assemblea del villaggio), il corpo che gestisce la vita politica del *panchayat* del villaggio. Secondo l'emendamento è obbligatorio che il *Gram Sabha* si incontri due volte l'anno per rivedere il funzionamento del *panchayat*. Tutti gli elettori potenziali del villaggio sono membri del *Gram Sabha*. Nell'Assemblea del *Gram Sabha*, ogni abitante del villaggio ha il diritto stabilito dalla legge di ricevere e criticare il funzionamento dell'autorità esecutiva del villaggio. La formazione del *Gram Sabha* è una pietra miliare verso la democrazia partecipata.

Oltre a quanto detto, il 73° emendamento dà autorità al *panchayat* del villaggio inserendo 29 punti nell'11° programma della

Costituzione. Nel dare uno sguardo d'insieme ai temi compresi nell'11° programma, si nota che tutti si riferiscono allo sviluppo della vita socioeconomica della comunità del villaggio.

Questo programma, per esempio, comprende temi come «Terreni e loro Amministrazione», «Istruzione elementare», «Salute primaria», «Misure sanitarie». Se il *panchayat* del villaggio comincia a funzionare per realizzare e amministrare i suddetti punti, ci sarà un grande risveglio tra i contadini. Questo aspetto dell'emendamento è il primo passo verso la piena autorità politica ed economica dei comitati di villaggio.

Il cambiamento più significativo apportato alla Costituzione dal 73° emendamento riguarda l'obbligo a riservare nei *panchayat* seggi per membri di gruppi sociali finora trascurati, come gli *Harijans*, che nel sistema sociale indiano piagato dalle divisioni castali, occupano il posto più basso. Agli *Harijans*, oppressi e ostracizzati per secoli, era stato negato un posto nella vita sociale indiana.

Il fatto di essere rappresentati nelle istituzioni del *panchayat raj* è quindi un passo in avanti verso la democrazia partecipata. La forte spinta di questo emendamento è quella di concepire modalità e metodologie che rendano i *panchayat* capaci di funzionare efficacemente, formando il principio di base del sistema democratico e fornendo al popolo motivazione, guida e sostegno a livello locale e di base. Per la prima volta nella storia, mediante questo emendamento, il 33% dei seggi nelle istituzioni del *panchayat raj* a tutti i livelli è stato riservato alle donne. L'emendamento al funzionamento dei *panchayat* e delle istituzioni del *panchayat raj* ha portato, in un arco di 15 anni, ad un forte sviluppo sociale, politico ed economico dell'India rurale.

M. MARIAPPAN

CONTENTS

Even after the Partition separating what are now Pakistan and Bangladesh from India, there remain half a million villages. Gandhi was convinced that "India lives in the villages, not in cities like Bombay, Calcutta and Madras". And for the most part, this is still true today. This article explains the role of panchayat raj, the ancient form of self-government in the villages, in Gandhi's project to promote democracy in India. It was a way of linking, as it were in concentric circles, self-sufficient and self-governing communities, while maintaining the sense of belonging and solidarity characteristic of village life. With special reference to the 73rd amendment of the Constitution, approved in 1991, and to its effects, the author describes the current situation of panchayat raj and of how far social inclusion for oppressed groups and for women has progressed through this kind of participatory democracy.