IL NUOVO RUOLO DELL'INDIA NEL SISTEMA INTERNAZIONALE E LE IMPLICAZIONI PER L'ITALIA

twai TORINO WORLD AFFAIRS INSTITUTE

IL NUOVO RUOLO DELL'INDIA NEL SISTEMA INTERNAZIONALE E LE IMPLICAZIONI PER L'ITALIA

twai TORINO WORLD AFFAIRS INSTITUTE

Il nuovo ruolo dell'India nel sistema internazionale
e le implicazioni per l'Italia

Curatore: Giuseppe Gabusi

Design Bruno Scrascia

© 2024 T.wai – Torino World Affairs Institute
Corso Valdocco, 2
10122 Torino
www.twai.it – info@twai.it

ISBN 978-88-940803-8-4

SOMMARIO

7
Premessa

8
Introduzione
Giuseppe Gabusi

12
Nazione e Stato in India da Nehru a Modi. "Unity in Diversity" o unità e omogeneizzazione identitaria?
Tommaso Bobbio

22
Il governo Modi: erosione democratica e riforme economiche
Diego Maiorano

30
La "Nuova India" nel sistema internazionale
Anna Caffarena

38
Tra liberalizzazione e protezionismo: potenzialità e limiti delle relazioni economiche UE/Italia-India
Giuseppe Gabusi e Michele Farina

50
Nove indicazioni per far crescere le relazioni bilaterali

TORINO WORLD AFFAIRS INSTITUTE

ricerca finanziata da

Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

partner scientifici

UNIVERSITÀ DI TORINO

CPS CULTURE POLITICA SOCIETÀ

UNIVERSITÀ DI NAPOLI L'ORIENTALE

con il supporto di

JOHN CABOT UNIVERSITY
An American university in the heart of Rome

Premessa

I risultati delle recenti **elezioni** indiane hanno conferito un terzo mandato al Primo ministro Narendra Modi. Questa volta, però, il *Bharatiya Janata Party* (BJP), il Partito nazionalista al potere, non ha ottenuto la maggioranza assoluta in Parlamento e dovrà formare un **governo di coalizione**. Ciò accade in un momento che vede l'India investire sempre più in politica estera per conseguire uno status internazionale adeguato alle sue dimensioni e aspirazioni.

Quali **sfide politiche, economiche e sociali** dovrà affrontare il nuovo governo? Quali sono le tensioni strutturali che attraversano la società indiana dalla sua indipendenza e che continuano ad avere rilievo oggi? Perché l'India è un **paese strategico**, corteggiato dall'Occidente e dal *Global South*? Qual è lo stato dei negoziati per un accordo di libero scambio tra l'Unione Europea e l'India? Come sono strutturati gli **scambi commerciali** tra Roma e Delhi? Quali sono le azioni che l'Italia dovrebbe intraprendere o semplicemente sviluppare per **rafforzare la relazione bilaterale**, consolidandola nel tempo?

A queste domande si propone di rispondere il presente rapporto, frutto di una ricerca finanziata dal **Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale (MAECI)**, con la partnership scientifica del **Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino** e dell'**Università di Napoli "L'Orientale"**. Il lavoro che qui si presenta ha beneficiato anche del supporto del **Guarini Institute for Public Affairs** della **John Cabot University** di Roma, che ha organizzato, nel mese di aprile 2024, un seminario dal titolo *Indian policy trends and implications for Italy*. In quell'occasione, coloro che hanno contribuito con la loro ricerca a questo rapporto si sono confrontati con docenti universitari, diplomatici, policy-makers. Il frutto di queste riflessioni è nelle pagine che seguono.

Da parte mia, desidero ringraziare le funzionarie e i funzionari del MAECI, alcune colleghe indiane, e la Camera di Commercio indiana per l'Italia: la loro generosa disponibilità a condividere dati, analisi, previsioni ha significativamente arricchito il rapporto. Un ringraziamento particolare va anche alla Camera di Commercio, Industria Artigianato e Agricoltura di Torino, con cui il Programma sull'Indo-Pacifico di T.wai e il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino hanno da tempo sviluppato una fruttuosa collaborazione soprattutto volta alla valorizzazione di giovani talenti che si affacciano al mondo della ricerca applicata.

Infine la mia gratitudine va a chi ha scritto le diverse parti di questo studio. Tutti insieme ci auguriamo che possa far crescere l'attenzione per un paese importante e complesso quale l'India è. In un futuro non lontano, conoscere l'India sarà cruciale per paesi, imprese e individui che vogliono entrare con successo nelle principali dinamiche internazionali.

Giuseppe Gabusi

Torino, giugno 2024

Introduzione

Giuseppe Gabusi

Delhi è divenuta un crocevia diplomatico. L'economia indiana cresce a tassi sostenuti. L'India fa notizia, ma rimane un Paese poco noto nella sua straordinaria complessità e che non è facile comprendere. Dunque, per attuare una politica lungimirante e sostenibile nei suoi confronti, occorre partire dalla conoscenza delle dimensioni principali.

Nel 2023, in concomitanza con la Presidenza indiana del G20, il Premier Narendra Modi ha ricevuto le delegazioni dei paesi membri. Questa e altre iniziative dimostrano la volontà della leadership di portare l'India al centro del sistema internazionale. Che non sia un esercizio velleitario è testimoniato dal rinnovato interesse per l'India manifestato da molte cancellerie, sia delle potenze industriali avanzate sia dei paesi più economicamente arretrati. Tutti questi attori considerano infatti l'India un paese strategico, per un verso considerato vicino all'Occidente e ai suoi valori democratici, ma per altri aspetti collocato nel *Global South*, area che non esita a mostrare risentimento e desiderio di riscatto nei confronti dell'Europa e degli Stati Uniti.

Non solo: negli ultimi dieci anni il Prodotto Interno Lordo dell'India è aumentato in media del 5,6% all'anno, e in particolare dal 2021 ad oggi l'India è stata l'economia a maggiore crescita a livello mondiale – oggi la quinta economia al mondo, e, secondo alcune stime di Goldman Sachs, in procinto di diventare la terza alla fine del decennio. Non sorprende quindi che anche gli operatori economici, a cominciare dalle aziende multinazionali, abbiano rafforzato la presenza nel Paese. Complice la strategia di riduzione del "rischio-Cina" (nota come "China+1") che richiede la diversificazione delle catene globali del valore, l'India appare tra le prime destinazioni per gli investimenti in alternativa alla Repubblica Popolare Cinese. Un esempio fra tutti: il colosso dell'elettronica Apple, che nel 2023 produceva nel Paese il 7% della produzione globale di iPhones, ha pianificato di portare la quota "Made in India" dello stesso cellulare al 20% nel 2026 (The Economist, 2024, 9). Pur in presenza ancora di rilevanti criticità nel percorso di crescita (si veda il contributo di Diego Maiorano in questo rapporto), non c'è dubbio che negli ultimi anni il buon andamento dell'economia sia stato reso possibile da una significativa ristrutturazione del sistema bancario e dei mercati finanziari, dagli investimenti pubblici in nuove infrastrutture e nell'ammodernamento di quelle esistenti, e da una complessiva maggiore produttività del settore privato.

Tale impetuoso sviluppo ha aiutato il Premier Modi a ottenere un terzo mandato nelle elezioni della primavera del 2024. Tuttavia, è anche vero che il partito al potere, il *Bharatiya Janata Party* (BJP) ha potuto approfittare della riduzione degli spazi di libertà di espressione, delle strumentali accuse verso esponenti dell'opposizione, e di alcune norme favorevoli in tema di finanziamenti elettorali. La discriminazione sistematica verso la minoranza di religione islamica

contribuisce a peggiorare gli indici di democraticità internazionale dell'India, oggi più correttamente definita un regime ibrido, secondo quanto riporta Diego Maiorano in questo rapporto. D'altra parte, la tensione tra l'impianto laico della Costituzione e le rivendicazioni nazionaliste della maggioranza hindu è stata presente fin dal momento dell'indipendenza, nel 1947. Tommaso Bobbio, nel capitolo a sua firma, sottolinea come ciò abbia generato tensioni e violenze nei decenni, in un'alternanza di momenti di maggiore accentramento del potere nelle mani del Primo ministro accompagnati da restrizioni delle libertà personali, e fasi di maggiore tolleranza verso l'articolazione del potere amministrativo e della società civile.

Persino la politica estera indiana attinge ora alla storia e al mito hindu. Come ricorda Anna Caffarena nel capitolo sull'India e l'ordine internazionale, il Ministro degli affari esteri Jaishankar ricorre spesso al poema epico Mahabharata per spiegare le relazioni globali dell'India (The Times of India, 2023). In un rapporto dell'Observer Research Foundation, un influente think tank con sede nella capitale, gli autori, a sostegno di una riscoperta della vocazione marittima del subcontinente indiano (trascurata nei decenni per concentrarsi sui confini di terra a nord), recuperano l'opera *Arthashastra* sull'arte di governare, scritta dallo stratega Kautilya nel quarto secolo a.C. (Kamal e Sahni 2022).

Già co-fondatrice del Movimento dei Paesi non Allineati a cavallo tra gli anni '50 e '60, l'India mantiene un'autonomia strategica rispetto alle grandi potenze e diffida delle relazioni troppo strette con partner stranieri. Preferisce praticare un multilateralismo selettivo, anche nella regione dell'Indo-Pacifico, scegliendo, in base alla valutazione dell'interesse nazionale, di aderire a nuove istituzioni (è il caso della *New Development Bank*, nota informalmente come "Banca dei BRICS") o di non partecipare ad accordi ritenuti svantaggiosi (come quando si ritirò dalla fase finale dei negoziati della *Regional Comprehensive Economic Partnership*). Non crede in principi di sovranità condivisa e critica l'ordine liberale, considerato ormai disfunzionale, e i suoi eccessi manifestati in anni recenti attraverso l'interferenza negli affari interni dei paesi. Suggerisce e auspica un *rules-based order* allargato e meno denso di impegni e vincoli, basato sul consenso e non su valori, in cui l'India sia anche un *rule-maker* e non solo un *rule-taker* (si veda ancora il capitolo scritto da Anna Caffarena). Infine, Delhi celebra la sua condizione di "ponte" tra l'Occidente e il Sud globale, ma la sua capacità di influenza nel gruppo dei G77 è relativamente limitata, anche se in crescita nel tempo[1].

L'Indo-Pacifico è l'area in cui il governo a guida BJP intende espandere la propria influenza, secondo lo slogan SAGAR (*Security and Growth for All in the Region*). Il primo Ministro, in occasione dello Shangri La Dialogue del 2018, affermò i principi fondamentali che guidano l'azione dell'India nella regione:

[1] In una graduatoria della capacità di influenza nei paesi del G77 elaborata dal settimanale britannico *The Economist*, gli Stati Uniti risultano primi, seguiti dalla Cina, la cui influenza è il doppio della Francia (terza classificata) e tre volte quella dell'India (The Economist, 2024a).

"quando gli oceani sono aperti, i mari sono sicuri, i paesi sono connessi, la *rule of law* prevale e la regione è pacifica, le nazioni, piccole e grandi, prosperano come paesi sovrani" (Ministry of Foreign Affairs, 2018). La cooperazione regionale e il rafforzamento della capacità interna sono quindi i cardini dell'agenda costruttiva che l'India intende perseguire per assicurare stabilità, crescita e benessere alla popolazione, attraverso partnership bilaterali e multilaterali che non comprimano la sovranità nazionale. In altre parole, l'India si concepisce come un fornitore di sicurezza, che protegga da ogni tipo di vulnerabilità il contesto regionale in rapida trasformazione, caratterizzato dall'ascesa del rivale cinese. La politica estera indiana si caratterizza perciò come transattiva e pragmatica.

Dal quadro delineato emerge la complessità di un attore che, in questo momento storico, si pone nel sistema internazionale con la consapevolezza della propria importanza strategica, non intendendo offrire ai partner facili concessioni. Ne è prova il negoziato con l'Unione Europea (UE) per la firma di un accordo commerciale di libero scambio (ALS), originariamente avviato nel 2007, bloccato dal 2013 per otto anni e riavviato nel 2021. Il regime commerciale indiano è caratterizzato da un elevato tasso di protezionismo, soprattutto per la presenza diffusa di barriere non tariffarie che rendono inaccessibile il mercato indiano alle aziende estere. La richiesta della Commissione di aprire molti settori dell'economia ai beni e servizi europei incontra significative resistenze a Delhi: contrariamente alle attese, non si è giunti a un accordo nella primavera del 2024. Saranno quindi la nuova Commissione, che si insedierà a Bruxelles dopo le elezioni europee, e il nuovo governo indiano, a dover riprendere in mano questo delicato dossier negoziale, che si compone anche di due altri accordi, rispettivamente sulla protezione degli investimenti e sulla tutela delle indicazioni geografiche tipiche.

In questo contesto l'Italia è pronta a cogliere le opportunità che un mercato ampio e in continua crescita offre, e a espandere i propri flussi commerciali, analizzati nel contributo di Giuseppe Gabusi e Michele Farina. Tuttavia, vi è la consapevolezza che i termini dell'ALS, qualora si registrasse l'intesa, potrebbero non corrispondere alle attese e alle ambizioni iniziali, e in tal caso l'accordo avrebbe più un significato politico che un concreto rilievo commerciale.

In ogni caso, per l'Italia è importante sfruttare il momento positivo nelle relazioni bilaterali, dopo anni di difficoltà, per strutturare e consolidare un rapporto fondato su reciproca conoscenza e comprensione, e focalizzazione sugli interessi condivisi. Con questo scopo in mente, il lavoro si conclude con alcuni suggerimenti di policy per gli anni a venire.

---

[2] Ciò che più New Delhi teme è non solo l'assertività della Repubblica Popolare Cinese, con cui ha molteplici dossier aperti sui confini settentrionali, ma anche una relazione sempre più stretta tra Pechino e Mosca.

Riferimenti bibliografici

Kamal, K., Sahni, G. (2022). *India in the Indo-Pacific: A Kautilyan Strategy for the Maritime Mandala*. ORF Issue Brief No. 522. New Delhi: Observer Research Foundation. https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2022/02/ORF_Issue-Brief_522_Kautilya-Maritime.pdf, ultimo accesso 27 maggio 2024.

Ministry of Foreign Affairs (2018). *Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue, 1° giugno. https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018*, ultimo accesso 27 maggio 2024.

The Economist (2024). "Who's the big boss of the global south?", 8 aprile. https://www.economist.com/international/2024/04/08/whos-the-big-boss-of-the-global-south, ultimo accesso 27 maggio 2024.

The Economist (2024a). "Unstable geometry", in *The India express: Special Report India's economy*, 27 aprile. https://www.economist.com/special-report/2024/04/22/indias-leaders-must-deal-with-three-economic-weaknesses, ultimo accesso 27 maggio 2024.

The Times of India (2023). "Jaishankar takes potshots at opposition over China, gives examples from Mahabharata to explain India's international policies", 29 gennaio. https://timesofindia.indiatimes.com/india/jaishankar-takes-potshots-at-opposition-over-china-gives-examples-from-mahabharata-to-explain-indias-international-policies/articleshow/97416182.cms, ultimo accesso 27 maggio 2024.

Nazione e Stato in India da Nehru a Modi. "Unity in Diversity" o unità e omogeneizzazione identitaria?

Tommaso Bobbio

La nascita del progetto di stato post-coloniale e l'idea di Nazione

L'India come stato indipendente nacque il 15 agosto del 1947, giorno che segnò la fine di più di un secolo e mezzo di dominio coloniale. Due anni e mezzo dopo, il 26 gennaio del 1950, fu varata la Costituzione e si decretò la nascita della Repubblica Democratica dell'India. Il percorso che ha portato alla creazione dello stato postcoloniale indiano non è ovviamente racchiuso nei circa tre anni di lavori dell'Assemblea Costituente (riunitasi per la prima volta il 9 dicembre 1946), ma i principi e l'ossatura generale dello stato contenuta nella Carta Costituzionale contengono e provano a conciliare dibattiti, tensioni, conflitti e ideali emersi in almeno quarant'anni di lotta anticoloniale e di mobilitazione popolare.

È importante ricordare come la fine del regime coloniale britannico coincise con la creazione di non uno, ma due stati indipendenti: India e Pakistan, poi diventati tre con la nascita del Bangladesh nel 1971. La partizione del subcontinente indiano del 1947, e poi la seconda partizione, quella tra Pakistan e Bangladesh del '71, furono due momenti di violenza collettiva ed estrema che portarono complessivamente a un numero di vittime tra il milione e mezzo e i due milioni e a quasi venti milioni di profughi (Rummel, 1998). Al di là dei numeri, in particolare la partizione del subcontinente del 1947 ha segnato un trauma collettivo le cui cicatrici sono ben visibili ancora oggi. È impossibile nel poco spazio a disposizione esporre le varie tensioni che emersero durante il periodo della lotta anticoloniale, ma è importante sottolineare che l'atto fondativo dello stato indiano indipendente fu una separazione violenta e traumatica, che portò alla nascita di due stati nominalmente corrispondenti a due comunità nazionali: il Pakistan come patria dei musulmani del subcontinente, l'India – in teoria – per tutti gli altri.

Questo trauma collettivo ha racchiuso al proprio interno una serie di altre tensioni e conflitti, la maggior parte dei quali si snodano intorno al nucleo problematico di come dovesse essere concepita la nazione indiana e, di conseguenza, di come lo stato dovesse rappresentare e proteggere i propri cittadini. Molte di queste tensioni non riguardavano solamente l'appartenenza religiosa, né una presunta incompatibilità tra comunità musulmane e hindu del subcontinente, ma avevano un rapporto diretto con la costruzione della macchina amministrativo/burocratica del nascente stato, ad esempio dal punto di vista linguistico, dal momento che nel subcontinente si parlano una miriade di lingue diverse, spesso scritte in alfabeti diversi, o della rappresentanza negli organi elettivi,

che faceva temere a molti gruppi di minoranza lo scivolamento in una posizione di totale subordinazione.

La Costituzione del 1950 mirava a racchiudere questa eterogeneità, e non a caso uno degli slogan più cari a Jawaharlal Nehru, primo ministro dell'India indipendente dal 1947 al 1964 e figura di riferimento nell'Assemblea costituente, era "unità nella diversità". Secondo questa premessa, la Repubblica indiana doveva essere basata su principi di secolarismo e uguaglianza. La Costituzione rifletteva l'ideale unitario e inclusivo di Nehru e degli altri padri della patria, ma è essenziale sottolineare che altre forze e altri gruppi propugnavano con forza visioni nazionali divergenti. Se la creazione del Pakistan fu il risultato (anche) di un movimento che reclamava un'identità nazionale autonoma per i Musulmani, specularmente altri gruppi rivendicavano un principio etnoreligioso secondo cui l'India in quanto nazione corrispondeva solo alla comunità hindu. È ciò che viene denominato *hindutva*, termine che potremmo tradurre come induità e che racchiude l'idea che l'essere hindu sia prima di tutto un tratto identitario distintivo e caratterizzante l'appartenenza nazionale.

A questo ideale aderiva anche Nathuram Godse, l'uomo che il 30 gennaio del 1948 assassinò il Mahatma Gandhi, colpevole di aver dedicato la sua vita e il suo messaggio pubblico alla costruzione di una società plurale e alla conciliazione delle tensioni tra hindu e musulmani.

Le sezioni successive affrontano più in dettaglio alcuni aspetti nodali di questa costruzione nazionale e statale, illustrandone sia i successi – ciò che rende oggi l'India un esempio comunque virtuoso di stato multi-identitario e coeso – sia i problemi irrisolti che possono aiutare a comprendere la decisa svolta verso un autoritarismo fortemente connotato dal punto di vista etno-nazionale degli ultimi dieci anni (Sinha, 2021; Jaffrelot, 2021).

Secolarismo attivo, democrazia e uguaglianza

Nata dalle macerie lasciate dalla *Partition* e dalle colossali violenze di massa degli anni 1943-1948, nell'idea di Nehru e di buona parte degli altri costituenti la Repubblica Indiana doveva conciliare le tensioni che avevano portato al disastro umanitario degli anni precedenti, concependo allo stesso tempo una forma statale che fosse democratica ed egualitaria. Per questo, il preambolo della Costituzione poneva l'accento su tre aspetti cruciali: l'India è una repubblica democratica, sovrana e secolare, che deve garantire ai propri cittadini giustizia (sociale, economica e politica), libertà (di pensiero, espressione, credo, fede e culto) e uguaglianza (di status e opportunità). L'enfasi su questi tre aspetti serviva a porre le basi per uno stato in cui tutte le contraddizioni e le enormi disuguaglianze legate alla grande diversità sociale, culturale e religiosa, potessero trovare un terreno di conciliazione. Per trasferire la teoria in pratica, i padri costituenti arrivarono a concepire un sistema di cittadinanze multiple, in cui l'appartenenza – religiosa, regionale e di casta – risultava determinante nello stabilire l'accesso ad alcuni diritti. Questo sistema ruotava intorno a due principi fondamentali: secolarismo e uguaglianza.

Per garantire uguaglianza di opportunità, in un quadro normativo che rispettasse le varie diversità del subcontinente, la Costituzione definiva il ruolo dello Stato secolare in modo attivo. A differenza di molte costituzioni europee, in India il secolarismo veniva inteso non come estraneità dello stato alle questioni identitarie (religiose in particolare), ma piuttosto come equidistanza attiva. Vari articoli della costituzione, infatti, regolamentano il modo in cui la libertà di culto debba essere garantita all'interno dello stato – secondo la filosofa Martha Nussbaum (2007), più che in ogni altra costituzione democratica. Da questo punto di vista, e passando attraverso dibattiti, confronti e fasi di mobilitazione popolare, l'impianto normativo-legislativo dello stato postcoloniale fu pensato in modo da tenere in conto tre macro-livelli di intervento sull'accesso alla cittadinanza, che mirassero a livellare le grandi aree di potenziale disuguaglianza: religione, appartenenza etnica e di casta, lingua.

1. Per quanto riguarda l'appartenenza religiosa, dopo la catastrofe umanitaria della partizione, lo stato indiano ha previsto due piani giuridici differenti in materia di diritto privato. Esiste infatti un *diritto territoriale*, applicato a tutti i cittadini dell'Unione, a cui però si affianca un sistema di *diritti personali*, differenziati sulla base dell'appartenenza religiosa dei cittadini. Il principio dietro a questa scelta era che su questioni delicate quali matrimonio, divorzio, eredità e adozione lo stato garantisse a ogni comunità di poter seguire i precetti della propria religione.
2. Partendo dalla constatazione che gli appartenenti alle caste più basse nella gerarchia sociale, così come i membri dei gruppi tribali indiani (Adivasi), vivevano in situazioni di estrema marginalizzazione economico-sociale, la Costituzione ha previsto un complesso sistema di *discriminazione positiva* (nota in India come *Reservation Policy*), che garantiva quote di posti riservati alle caste svantaggiate e ai gruppi tribali nella pubblica amministrazione, nell'accesso a scuole e università, e seggi elettorali riservati per garantire una rappresentanza minima negli organi elettivi.
3. Sul piano linguistico, in un panorama estremamente variegato di identità regionali e linguistiche molto diverse tra loro, la nascita del nuovo stato poneva una grande sfida, nei termini in cui ci si doveva confrontare con un'entità nazionale che non aveva una lingua comune. Al termine di un lungo processo decisionale, complesso e contradditorio, la mediazione trovata fu quella di stabilire due lingue come lingue nazionali (inglese e hindi), e poi di suddividere il territorio indiano in unità amministrative, dotate di grande autonomia politica e organizzate su basi linguistiche. L'India come stato postcoloniale prendeva così forma come un'Unione di stati, ognuno con una propria lingua. Il principio dietro a questo provvedimento era, chiaramente, quello di rendere lo stato un'entità comprensibile e accessibile a tutti i cittadini, facendo in modo che potenzialmente chiunque potesse comprendere o confrontarsi con le sue istituzioni o, più direttamente, accedere anche alle opportunità di lavoro e sostentamento che l'amministrazione necessariamente forniva.

Queste tre iniziative ponevano lo Stato come agente attivo nel provare a garantire accessibilità ai diritti e rispetto delle diversità, rafforzando un senso di appartenenza a una nazione pensata come inclusiva e allo tesso tempo coesa, nonostante le profonde differenze. Proprio in quest'ottica, tali dispositivi erano pensati per

essere temporanei, avrebbero dovuto rimanere attivi per il tempo necessario a livellare le disuguaglianze (nel caso del sistema delle quote) e a rafforzare un senso di cittadinanza unitario (nel caso della lingua nazionale e dei diritti personali) e poi essere disattivati. In buona parte, tutti e tre questi dispositivi hanno avuto un impatto sostanzialmente positivo – così come non pochi effetti collaterali – ma, a 74 anni dalla nascita della Repubblica, invece di aver esaurito la loro funzione sono ancora pienamente in essere e sono motivo di tensioni e conflitti.

Lo stato pianificatore, le contraddizioni

Dal punto di vista delle politiche economiche e di sviluppo, i primi governi sotto la guida di Nehru cercarono di affrontare il problema dell'estrema e diffusa povertà puntando sulla creazione di un sistema industriale sotto la guida forte dello stato. Organizzando le politiche economiche in piani quinquennali, i governi di Nehru, prima, e della figlia Indira Gandhi, dopo, cercarono in modi diversi di favorire la crescita del settore pubblico dell'industria pesante ad alta intensità di capitale, e parallelamente di un settore privato, concentrato sulla produzione di beni di consumo. Il governo auspicava che quest'ultimo avrebbe assorbito una vasta quantità di manodopera, ma allo stesso tempo mirava a regolamentare in maniera stringente l'iniziativa privata, attraverso un sistema di licenze per gli investimenti (Adduci, 2009) e per i beni d'importazione, il controllo sui prezzi e sulla distribuzione in alcuni settori chiave e, dal 1969, la nazionalizzazione dei maggiori istituti di credito.

Parallelamente, a fronte di una popolazione che viveva per la stragrande maggioranza in zone rurali (circa l'80% ancora nel 1971; Bhagat, 2018), successivi governi tentarono di affrontare la questione di una più equa distribuzione della terra e di un aumento della produttività agricola, in entrambi i casi con alterne fortune.

Nei primi quindici anni di pianificazione economica, infatti, si registrarono livelli di crescita sia nel settore industriale sia in quello agricolo, ma a questi non corrispose una sostanziale ed equa distribuzione dei benefici di tale crescita, la quale anzi andò a concentrarsi rafforzando settori della borghesia urbana e di medi e grandi proprietari terrieri, che beneficiarono di tentativi abbozzati, ma mai compiuti, di riforma della proprietà terriera. I nodi di questo modello di sviluppo, incentrato sull'imperativo della crescita economica e su una forte centralizzazione dello stato, emersero in tutta la loro problematicità nel quindicennio successivo alla morte di Nehru nel 1964.

In particolare, gli scarsi investimenti in innovazione sono stati alla base di una crescita economica fragile e instabile nel lungo periodo. Allo stesso tempo, sul piano sociale, le politiche in materia di educazione scolastica prevedevano grandi investimenti, ma questi ultimi furono concentrati nettamente sui settori dell'alta formazione, universitaria e post-laurea, trascurando in modo sorprendente la costruzione di un solido sistema di istruzione primaria (Weiner, 1991). In tale contesto, a fronte di un primo quindicennio di crescita economica, non si verificarono sostanziali miglioramenti in termini di riduzione della povertà e delle disuguaglianze, fattore che, nel lungo periodo, impedì lo sviluppo di quel mercato interno di beni di consumo che avrebbe dovuto dare una spinta all'industria privata.

Da Indira Gandhi alla crisi del sistema nehruviano: gli anni '70 e '80

Dopo due anni di transizione venne eletta alla guida del governo la figlia di Nehru, Indira Gandhi (1917-1984). Diventata primo ministro per la prima volta nel 1966, la parabola politica di Indira Gandhi si estese per un periodo di quasi vent'anni e fu, seppur con vicende alterne e complesse, caratterizzata da una grande tendenza accentratrice, per quanto riguarda le funzioni decisionali, e da un forte autoritarismo a fronte di un carisma personale che la rendeva una leader popolare e amata. Seppur in dichiarata continuità con le politiche di pianificazione dello sviluppo impostate nei primi quindici anni di indipendenza, le politiche economiche promosse da Indira Gandhi si discostarono invece in modo significativo, soprattutto per quanto riguarda il settore rurale. A partire dalla fine degli anni '60 venne avviato un piano di riforme nel settore agrario, volte a promuovere investimenti privati e a favorire un rinnovamento tecnico e tecnologico nel mondo dell'agricoltura. Il piano, noto come "green revolution" aveva infatti come scopo aumentare la produttività del settore agricolo attraverso una modernizzazione delle tecniche (grazie all'uso estensivo di fertilizzanti chimici e di sementi selezionate in laboratorio), e incentivare gli investimenti privati, rendendo più facile l'accesso al credito per i coltivatori. Nel corso del primo decennio di attuazione (circa 1969-1980), questo piano di intervento determinò un aumento della produttività agricola, garantendo all'India un ritorno all'autosufficienza alimentare. Allo stesso tempo contribuì ad esacerbare i divari socio-economici, tra i ceti di contadini ricchi e grandi proprietari – che riuscivano ad accedere al credito – e i piccoli proprietari e lavoratori rurali – che rimasero esclusi dai benefici di queste politiche e si trovarono sempre meno produttivi e più impoveriti. Il piano contribuì anche ad accrescere le differenze regionali, visto che questo tipo di interventi richiedevano grandi approvvigionamenti idrici, ed erano quindi applicabili solo in zone, come il Punjab, dove reti di canali e disponibilità d'acqua garantivano irrigazione costante.

Così come per la rivoluzione verde, il decennio degli anni '70 fu segnato da forti contraddizioni, tra l'autoritarismo populista di Indira Gandhi, caratterizzato da una retorica politica incentrata sulla promessa di maggiore uguaglianza per le fasce più povere della popolazione, e il fallimento delle politiche economiche nel favorire una reale redistribuzione e crescita. Tutto ciò si traduceva in un malcontento crescente e diffuso tra quei ceti della popolazione che, per reddito o per aspirazione, ambivano ad accedere a possibilità di ascesa sociale e a standard socio-economici più elevati, venendo però frustrati da un'economia reale in cui i redditi non crescevano proporzionalmente alle aspettative (Chatterji, 2023). Le contraddizioni crescenti di un'economia non in grado di mantenere le promesse di redistribuzione e crescita, e di una stagnazione aggravata dalla crisi del petrolio del 1973 e da anni di scarsità di piogge e di conseguente scarsità di beni primari, unite a un malcontento sempre più diffuso verso la corruzione (che pervadeva tutti i livelli della macchina amministrativa e politica dello stato), portarono allo scoppio di movimenti di protesta sempre più estesi e determinati nella critica al governo. Di fronte a una situazione di conflittualità sociale crescente, il 25 giugno del 1975 Indira Gandhi proclamò lo stato di emergenza nel paese, sospendendo di fatto i diritti garantiti dalla Costituzione e accentrando nella figura del primo ministro tutti i poteri.

Il periodo passato alla storia come *Emergency* si estese fino al 1977, quando fu la stessa Gandhi a indire nuove elezioni ristabilendo l'ordine costituzionale, e costituì una prima parentesi autoritaria all'interno della vita politica del paese: alla sospensione delle libertà si sovrapposero repressione violenta del dissenso, incarcerazioni indiscriminate e pratiche violente di ingegneria sociale, come le sterilizzazioni forzate orchestrate dal figlio e braccio destro di Indira, Sanjay Gandhi (1946 – 1980), e perpetrate su larga scala e in particolare tra la popolazione maschile degli slum e degli strati più poveri della popolazione urbana. Ma più che solo una rottura nel continuum dell'India postcoloniale come stato democratico, l'Emergenza può essere vista come espressione dei forti contrasti sorti all'interno di un sistema politico-economico che dal 1947 in poi aveva generato dinamiche di trasformazione socio-culturale molto profonde.

L'India alla fine degli anni '70 non era solo un paese che faticava a trovare una ricetta solida di sviluppo economico e di redistribuzione della ricchezza, a fronte di strati enormi della popolazione che rimanevano bloccati in situazioni di povertà estrema: era anche un paese in cui i fondamenti culturali e ideali alla base dell'idea nehruviana di nazione, e sanciti dalla Costituzione, faticavano a trovare una concretezza pratica nella vita sociale e politica del paese. Rieletta alla guida del governo nel 1980, Indira Gandhi si trovò a dover fronteggiare un movimento insurrezionale separatista Sikh nel Punjab, al quale rispose con il consueto piglio autoritario facendo reprimere la rivolta con un'azione militare contro i ribelli asserragliati nel Tempio d'oro nella città di Amritsar, il centro di culto più importante della religione sikh, nel giugno del 1984. Questo intervento portò all'uccisione dei separatisti Sikh asserragliati nel tempio e di un numero di civili intorno alle 500 persone, ma suonò allo stesso tempo come una condanna a morte per la stessa Indira Gandhi, che fu assassinata dalle sue guardie del corpo sikh il 31 ottobre dello stesso anno.

Parallelamente, nel 1981, per la prima volta il partito del Congresso aveva vinto le elezioni nello stato del Gujarat con un'operazione di ingegneria elettorale che prometteva di rendere attivo il sistema di quote per le caste svantaggiate, scatenando proteste violente, scontri e disordini da parte di gruppi sociali di casta 'alta', che si sentivano danneggiati dall'applicazione di un sistema che avrebbe dovuto fornire un accesso facilitato a strumenti di ascesa sociale per i gruppi storicamente più discriminati. Entrambi i casi – separatismo sikh e scontri sulla *Reservation Policy* in Gujarat –, rappresentano importanti sintomi di come l'impianto stesso di una nazione inclusiva, basata sul principio dell'unità nella diversità e di un secolarismo attivo da parte dello stato, entrarono in crisi a fronte di un modello di sviluppo che aveva sostanzialmente fallito nell'estendere benefici della crescita economica alle fasce più fragili della popolazione, e di un sistema politico che sempre di più si appellava alle identità di gruppo come marcatore elettorale.

L'assassinio di Indira Gandhi aprì una fase storica di grandi trasformazioni sia sul piano politico sia su quello economico-sociale. A succederle alla guida del governo fu il figlio Rajiv, chiamato dal partito del Congresso a candidarsi in un'elezione, quella del 1985, in cui l'ondata emotiva per la morte di Indira portò il partito a una vittoria netta, con il 51 % dei voti. Ma una maggioranza così solida non coincise con un consolidamento dell'impianto nehruviano di gestione della politica e dell'economia: al contrario, negli anni successivi si assistette al suo definitivo sgretolamento.

La fine del sistema mono-partitico e le riforme neoliberiste

Sul piano economico, nonostante tassi di crescita tutto sommato positivi (attestati intorno a una media del 5.5% medio annuo), i problemi strutturali che avevano caratterizzato i decenni precedenti furono alla base di una crisi che indusse il governo a ricorrere sempre più spesso a prestiti da parte del Fondo Monetario Internazionale, e al conseguente avvio di riforme strutturali di stampo neoliberista che, nel corso degli anni '90, avrebbero portato a una drastica deregolamentazione del ruolo dello stato.

Dal punto di vista politico e culturale, durante gli anni '80 la crisi del secolarismo di stampo nehruviano divenne sempre più evidente, anche a fronte di prese di posizione sempre più ambivalenti e incerte da parte del governo su questioni riguardanti le appartenenze religiose, castali e linguistiche. Tali incertezze aprirono crepe nell'idea stessa che lo stato fosse garante di tutte le appartenenze identitarie, aprendo la strada a una lenta, ma costante, ascesa del Bharatiya Janata Party (Partito del Popolo Indiano), il braccio politico di un movimento che concepisce la nazione indiana attraverso una matrice etno-nazionalista, per cui solo gli hindu sarebbero abitanti originari del subcontinente ed essi soltanto dovrebbero essere legittimi cittadini dello stato postcoloniale. All'idea nehruviana di unità nella diversità veniva quindi contrapposto un principio antitetico di unità e omogeneità (presunta), che relegava parallelamente le comunità musulmane ad alterità estranea, ostile e minacciosa. Da un lato c'era l'India, come l'avevano immaginata i padri costituenti, dall'altro Bharat, termine sanscrito che indicherebbe le terre comprese tra il fiume Indo e l'estuario del Gange-Brahmaputra e che riporta a un passato pre-islamico del subcontinente.

La rete di organizzazioni legate al principio dell'*hindutva*, note come Sangh Parivar, era attiva già dagli anni '20 del secolo; affiliato all'organizzazione madre – nota come Rashtriya Swayamsevak Sangh (Organizzazione dei Servi della Nazione) – era Nathuram Ghodse, il fanatico che il 30 gennaio del 1948 aveva assassinato il Mahatma Gandhi. Dal punto di vista politico, gli ideali del fondamentalismo hindu non avevano avuto grande seguito, come se la partizione e l'assassinio del Mahatma avessero agito da sigillo che invalidava qualsiasi idea politica si discostasse dal secolarismo propugnato dal partito del Congresso e sancito dalla Costituzione. Gli scricchiolii tra la fine degli anni '70 e i primi anno '80 contribuirono però ad aprire spazi di manovra per il BJP e la Sangh Parivar: complici le posizioni ambigue del premier Rajiv Gandhi e una serie di campagne di mobilitazione di massa che attrassero consenso e attenzione da parte dei media, oltre a lasciare dietro di sé una scia di violenze senza precedenti dai tempi della partizione, il BJP tra gli anni '80 e '90 guadagnò consensi e voti in maniera inesorabile: se nelle elezioni del 1984 aveva ottenuto infatti solo due parlamentari, i numeri aumentarono costantemente, passando a 85 nel 1989, 120 nel 1991 – anno in cui entrarono a far parte di un governo di coalizione – e salendo ancora a 161 nel 1996, 182 nel 1998 e nel 1999, quando il BJP andò al potere come partito di maggioranza relativa.

L'ascesa al potere del BJP rappresenta uno snodo cruciale nella storia indiana recente, per due motivi principali: prima di tutto, ha posto fine a quasi mezzo secolo di un sistema di governo che era stato, di fatto, monopartitico. Il Partito

del Congresso non solo aveva governato, da solo o in coalizione, in tutti i governi formati fino al 1989 (a esclusione del governo formatosi all'indomani dell'Emergenza, tra il 1977 e il 1979), ma era stato fino a quel momento l'unico partito ad avere estensione e rilevanza su tutto il territorio nazionale e, come abbiamo accennato, l'unica forza considerata come legittima custode dei valori costituzionali. Dal 1998 in poi si è assistito a un'alternanza di governo tra Congresso (al governo 2004 – 2014) e BJP (1998 – 2004 e dal 2014 a oggi), che ha caratterizzato la vita politica recente del paese.

Secondo, legando a doppio filo una retorica politico/culturale fortemente caratterizzata dal punto di vista identitario con l'adozione di una piattaforma di politiche economiche fortemente neoliberista, il BJP ha scardinato dalle fondamenta l'impianto ideale, egualitario e a forte presenza pubblica del sistema politico-sociale indiano, concepito da Nehru e dai padri costituenti. È stato però il BJP a farsi campione delle privatizzazioni e delle aperture economiche una cifra del proprio discorso politico, legando consequenzialmente la propria propaganda all'idea che tassi di crescita alti fossero l'unica vera politica secolare, in quanto avrebbero beneficiato nel lungo periodo l'intera popolazione. Passò quindi l'idea che le liberalizzazioni, dirette a generare tassi di crescita elevati, fossero l'unica vera soluzione inclusiva e non discriminatoria, in quanto di esse avrebbe beneficiato nel lungo periodo l'intera popolazione.

L'India come attore geopolitico regionale

Storicamente, l'India ha avuto una centralità strategica in questioni regionali, ma ha faticato ad acquisire un peso quale attore globale. In questo paragrafo conclusivo si propone una sintesi dei temi principali che hanno caratterizzato la politica estera e il posizionamento internazionale del paese, con particolare riferimento agli ultimi vent'anni.

È solo negli ultimi anni che si parla più frequentemente dell'India come di un attore chiave nel sistema internazionale. Il peso demografico e l'economia crescente hanno contribuito a rendere il paese centrale, complice anche una politica estera molto più assertiva da parte dei due governi Modi, dunque a partire dal 2014. Parallelamente, nel quadro della crescente competizione tra Stati Uniti e Cina, l'India ha potuto sfruttare una rinnovata importanza strategica, sia per la propria collocazione geografica, sia perché l'apertura economica, le politiche volte a creare condizioni sempre più vantaggiose per gli investitori stranieri e a rilanciare il settore manufatturiero nel paese (si veda il contributo di Diego Maiorano in questo rapporto) hanno avuto come obiettivo non troppo celato quello di rendere il paese un concorrente della Cina sul piano della produzione industriale.

Allo stesso tempo, se dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 è sembrato esserci un allineamento sempre maggiore dell'India come partner strategico regionale degli Stati Uniti, negli ultimi anni questa tendenza è stata bilanciata in maniera sempre più netta da un posizionamento espresso a più riprese anche dall'attuale Ministro degli Esteri, Subrahmanyam Jaishankar, che vuole il paese come attore

indipendente, critico nei confronti delle politiche egemoniche promosse da Stati Uniti ed Europa (su India e ordine internazionale si veda il contributo di Anna Caffarena in questo rapporto).

Da quando nel 1971 fu siglato l'Indo-Soviet *Treaty of Peace, Friendship, and Co-operation*, le relazioni con l'Unione Sovietica, prima, e la Russia poi hanno avuto una corsia preferenziale, pur senza rinunciare formalmente a mantenere la politica di non-allineamento che aveva contraddistinto il posizionamento dell'India all'indomani della Seconda guerra mondiale. A partire dagli anni '90, la trasformazione dell'economia indiana e il crollo dell'Unione Sovietica hanno costretto l'India a rivedere completamente la sua politica estera. Rao visitò la Cina, storico rivale regionale, nel 1993, concludendo un *Agreement on the Maintenance of Peace and Tranquility*, riguardante le linee di confine tra i due paesi. La *Look-East Policy* (Haidar, 2012) è proseguita e questo nuovo orientamento ha portato il paese a diventare Dialogue Partner dell'ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*) nel 1994.

Se da un lato quindi gli anni '90 hanno segnato una fase di apertura di nuove relazioni e di ricerca di un nuovo status regionale, in quest'ottica va letta anche la ripresa dei test atomici nel 1998, più di vent'anni dopo i primi test condotti dal governo di Indira Gandhi nel 1971. Seppur vigorosamente condannati in tutto il mondo, questi test contribuirono a elevare l'immagine dell'India come un attore principale del sistema internazionale. L'ascesa dei cosiddetti BRICS a partire dai primi anni 2000 ha contribuito ulteriormente a rafforzare l'immagine dell'India come potenza emergente, mentre gli sviluppi successivi agli attentati dell'11 settembre 2001 hanno contestualmente avvicinato l'India alla politica estera degli Stati Uniti, storici alleati regionali del Pakistan. Se da un lato, quindi, il Paese ha mantenuto e rafforzato legami storici, quali quello con la Russia, dall'altro, negli anni '90 e 2000, si è assistito a un ampliamento della strategia in politica estera, verso un approccio più diversificato e multilaterale (Horimoto, 2017).

Nonostante questo parziale cambio di strategia, è stato poi con la premiership di Narendra Modi nel 2014 che il governo ha dato un'accelerata alla propria politica estera, in direzione di reclamare un ruolo centrale per l'India nel Sistema internazionale in virtù di quelli che sarebbero i tratti distintivi della cultura e civiltà indiane. In questa direzione, sin dai primi mesi dopo le elezioni del 2014 Modi ha svolto personalmente una costante campagna di soft-diplomacy in varie sedi internazionali (Mazumdar, 2018; Seethi, 2019), dalle Nazioni Unite all'Unesco, ribadendo l'ambizione dell'India a giocare un ruolo di leadership a livello globale, reclamando per il paese il ruolo di portatore di valori morali universali che lo renderebbero guida e modello per l'intera comunità internazionale (Bobbio, 2019 e 2021).

In anni recenti, questo orientamento in politica estera si è tradotto nella ricerca, da parte di Modi, di una normalizzazione dei rapporti con la Cina e la Russia, da un lato, e con gli Stati Uniti dall'altro. Negli ultimi tempi, Modi ha incontrato Xi Jinping più di qualunque altro suo predecessore avesse incontrato il proprio omologo cinese, anche se le dispute di confine tra i due paesi sono tutt'altro che terminate. Contemporaneamente, con lo scoppio della guerra in Ucraina e le pressioni da parte degli Stati Uniti affinché adottasse sanzioni nei confronti della Russia, l'India ha preferito una posizione di autonomia, ribadendo l'importanza

delle proprie relazioni commerciali con il governo di Putin, con il quale Modi ha mantenuto un rapporto personale in questi anni.

Se da un lato, quindi, la politica estera assertiva dei governi Modi ha contribuito a elevare le ambizioni internazionali del Paese, consolidando relazioni con attori regionali e globali chiave, dall'altro lato l'India ha anche mantenuto una politica di equilibrio tra le potenze globali, cercando di collocarsi come attore in chiave di contenimento dell'ascesa cinese, preservando al contempo la propria indipendenza strategica.

Riferimenti bibliografici

Adduci, M. (2009). *L'India contemporanea. Dall'indipendenza all'era della globalizzazione*. Bologna: Carocci.

Bhagat, R.B. (2018). *Urbanisation in India: Trend, Pattern and Policy Issues*, Working Paper No.17. Mumbai: International Institute for Population Science (IIPS).

Bobbio, T. (2019). "National revisionism and commodification in the production of India's heritage. Ahmedabad as UNESCO World Heritage site". *Quaderni Storici*, 54(2), 417 – 442.

Bobbio, T. (2021). "Modi e il Mahatma la manipolazione del messaggio e della figura di Gandhi nel discorso politico del primo ministro indiano". *Kervan - International Journal of Afro-Asiatic Studies*, 25(2), 287 – 313.

Chatterji, J. (2022). *Shadows at Noon: the South Asian Twentieth Century*. New Haven, CT: Yale University Press.

Haidar S. (2012). 'Look East', in Ram A. (ed.), *Two Decades of India's Look East Policy*. New Delhi: Manohar.

Horimoto, T. (2017). "Explaining India's foreign policy: from dream to realization of major power". *International Relations of the Asia-Pacific*, 17(3), 463–496.

Jaffrelot, C. (2021). *Modi's India: Hindu Nationalism and the Rise of Ethnic Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Mazumdar A. (2018). "India's soft power diplomacy under the Modi administration: Buddhism, Diaspora and Yoga". *Asian Affairs*, 49(3), 468-91.

Nussbaum, M. (2007). *The Clash Within: Democracy, Religious Violence, and India's Future*. New Delhi: Permanent Black.

Rummel, R. (1998). *Statistics of Democide: Genocide and Mass Murder since 1900*. Munster: Lit Verlag.

Seethi, K. M. (2019). "Modi's politics of 'Soft Power' in times of hard realities of the Indian diaspora." *Counter Currents*, 22 January. https://countercurrents.org/2019/01/modis-politics-of-soft-power-in-times-of-hard-realities-of-the-indian-diaspora/, ultimo accesso 1° aprile 2024.

Sinha, S. (2021). "'Strong leaders', authoritarian populism and Indian developmentalism: The Modi moment in historical context". *Geoforum*, 124(1), 320 – 333.

Weiner, M. (1991). *The Child and the State in India: Child Labor and Education Policy in Comparative Perspective*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Il governo Modi: erosione democratica e riforme economiche

Diego Maiorano

Introduzione

Le elezioni del 2014 hanno segnato una svolta nella politica indiana contemporanea. Il *Bharatiya Janata Party* (BJP), un partito della destra nazionalista indù, ottenne la maggioranza assoluta dei seggi alla camera bassa (*Lok Sabha*), ponendo fine a 30 anni di governi di coalizione. Narendra Modi divenne primo ministro, conducendo il partito verso una ancora più spettacolare vittoria elettorale nel 2019, quando il BJP incrementò ulteriormente il proprio dominio della politica nazionale. Le elezioni della primavera del 2024 hanno invece costituito una brusca battuta d'arresto per Modi e il suo partito, che non ha ottenuto la maggioranza dei seggi, aprendo quindi nuovamente la strada a governi di coalizione.

Il decennio di Modi alla guida dell'India è stato contraddistinto da due processi fondamentali, entrambi in linea con le aspettative di molti analisti all'indomani delle elezioni del 2014 (Maiorano, 2015). Primo, i governi Modi hanno promosso una notevole opera di modernizzazione economica, che ha però prodotto risultati contrastanti. Secondo, la democrazia indiana è stata fortemente indebolita, al punto che è oggi più corretto classificare il paese come un regime "ibrido", a metà strada tra democrazia e autoritarismo. Ciascun aspetto verrà illustrato nelle due sezioni che seguono.

Economia: crescita, riforme e ineguaglianze

Nel decennio 2014-2024, il PIL pro capite indiano è cresciuto a una media del 4,3 per cento. Pur considerando che l'economia era cresciuta più velocemente nel decennio precedente (6,2 per cento), il tasso di crescita durante i governi Modi è stato molto positivo. Non solo, infatti, il governo Modi ereditò un enorme problema finanziario legato a un'ingente quantità di prestiti in sofferenza (*non-performing asset*) – un problema non del tutto risolto –, ma l'economia mondiale ha rallentato significativamente negli ultimi dieci anni essendo stata investita da ripetute crisi economiche (su tutte la pandemia da COVID-19, il rallentamento dell'economia cinese, la guerra in Ucraina e la crisi in Medio Oriente). L'India è emersa come uno dei pochi Paesi in continua crescita all'interno di uno scenario economico mondiale molto incerto, pur considerando i dubbi sull'affidabilità dei dati economici indiani (Subramanian, 2019).

Uno dei maggiori motori della crescita indiana durante i governi Modi è stato un ambizioso piano di investimenti pubblici in infrastrutture, volte a migliorare la competitività del sistema economico indiano e incentivare investimenti privati domestici e internazionali. Gli investimenti pubblici in ferrovie e strade sono più che raddoppiati, mentre gli investimenti in capitale fisico sono aumentati di quasi cinque volte (in valore assoluto). La costruzione di strade e autostrade e di

linee ferroviarie moderne ha accelerato notevolmente, contribuendo a rendere il paese una destinazione economica più appetibile. Tuttavia, l'ingente iniezione di capitale pubblico non è stata seguita da investimenti privati. Gli investimenti fissi lordi (*Gross Fixed Capital Formation*) hanno infatti ristagnato attorno al 30 per cento del PIL. Anche gli investimenti stranieri sono lievemente scesi a 1,5 per cento del PIL (da 1,7 nel 2014).[1]

Un approccio simile – ingenti iniezioni di risorse pubbliche – è stato adottato per incentivare la crescita del settore manifatturiero, da sempre uno dei punti dolenti dell'economia indiana. L'iniziativa lanciata nel 2014 *Make in India* aveva l'obiettivo, attraverso sussidi e corsie preferenziali, di far crescere il settore manifatturiero al 25 per cento del PIL entro il 2022 (traguardo poi rivisto al 2025). Tuttavia, il peso del settore è sceso dal 18 al 16 per cento durante il governo Modi. Nel 2020 lo stesso governo Modi ha annunciato ulteriori sussidi per il settore manifatturiero pari a circa l'1% del PIL, oltre ad annunciare aiuti specifici per alcune industrie a tecnologia avanzata. Per esempio, il governo fornirà un sussidio di circa 2 miliardi dollari per la costruzione di una fabbrica di chip in Gujarat (circa il 70 per cento del totale dell'investimento previsto). Un'altra chiara priorità del governo Modi sono gli investimenti in fonti rinnovabili di energia. La produzione domestica di energia verde è aumentata dal 13 al 23 per cento del totale durante i governi Modi e punta a raggiungere il 50 per cento entro il 2030. Entrambi gli esempi dimostrano che il governo Modi punta molto su settori strategici dal punto di vista politico-internazionale, in linea con la politica estera (di grande successo) volta a rendere l'India un attore cruciale (The Economist, 2024).

In aggiunta agli ingenti investimenti pubblici, il governo Modi ha attuato due importanti riforme. Primo, una riforma della tassa sul valore aggiunto che ha di fatto creato un mercato nazionale per la prima volta dall'indipendenza. Anche se i costi, in una prima fase e soprattutto per le piccole imprese, sono stati enormi, il sistema è in via di stabilizzazione. Una delle conseguenze è probabilmente stata una formalizzazione dell'economia (anche se l'economia informale continua a rappresentare circa la metà del PIL e almeno l'80 per cento della forza lavoro), oltre a un notevole miglioramento dell'efficienza del commercio interno al paese (Nagaraj & Kapoor, 2022).

Secondo, il governo Modi ha accelerato la costruzione di un'infrastruttura digitale pubblica capillare. Quasi tutti i cittadini indiani hanno un'identità digitale (*aadhar*) e un conto corrente, attraverso i quali ricevono una serie di sussidi in modo rapido e senza intermediari. Inoltre, la *Unified Payment Interface* (UPI, un sistema unificato di pagamenti digitali) è cresciuta esponenzialmente – oggi ha circa 300 milioni di utenti e 50 milioni di commercianti – contribuendo ulteriormente alla formalizzazione dell'economia.

Tuttavia, i governi Modi si sono anche contraddistinti per una politica economica ondivaga, che ha contribuito a creare incertezza tra gli operatori eco-

[1] Tutti i dati sono presi dal database World Development Indicators, disponibile online all'indirizzo: https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators.

nomici. Tre esempi sono la "demonetizzazione" del Novembre 2016; l'imposizione del lockdown del 2020; e la fallita riforma dell'economia agraria del 2020. Tutte e tre le decisioni furono contraddistinte dalla completa segretezza nella quale vennero prese – un tratto distintivo della formulazione delle politiche pubbliche durante i governi Modi.

La "demonetizzazione", annunciata con un preavviso di quattro ore in un messaggio televisivo, tolse valore a tutte le banconote da 500 e 1000 rupie, pari a circa l'86% della valuta circolante. Il risultato fu un arresto cardiaco dell'economia indiana, allora quasi esclusivamente basata sul contante (anche per operazioni immobiliari o di acquisto di input da parte di grandi industrie). Alcuni studi hanno stimato un impatto sulla creazione di lavoro e sulla produzione di circa due punti percentuali (Chodorow-Reich et al., 2018). Il lockdown del 2020 fu anche tenuto segreto e comunicato con un preavviso di quattro ore. Il risultato fu che decine di milioni di lavoratori precari delle grandi città si ritrovarono senza lavoro, senza dimora e senza mezzi di trasporto per raggiungere i loro villaggi d'origine. Senza alternative, decine di milioni si misero in marcia a piedi, causando la più grande migrazione interna dai tempi della spartizione del subcontinente nel 1947. Molti morirono di stenti sulla via. Alla riapertura delle fabbriche, molti lavoratori, temendo nuovi lockdown improvvisi, non si ripresentarono nelle città, causando carenze di personale per mesi (Adhikari et al., 2020).

Le leggi di riforma agraria furono anche introdotte all'improvviso, tramite un'ordinanza[2] e senza consultare le organizzazioni di categoria. Il risultato fu l'esplodere di proteste di massa, a tratti violente – circa 600 persone morirono – che durarono oltre un anno, fino a quando il governo decise di ritirare le leggi.

Questi esempi sono stati riportati per veicolare due punti: primo, il processo di policy-making in un governo fortemente centralizzato come quello di Modi può assumere carattere di imprevedibilità e rivelare bruschi cambi di direzione, che ovviamente costituiscono un fattore di rischio per chi desidera investire. Secondo, il governo Modi – come avviene per i governi fortemente accentrati – è capace di prendere decisioni in maniera molto repentina e senza consultarsi con altri attori coinvolti. Questo rende il processo di policy-making suscettibile di inversioni di rotta (come nel caso delle riforme agricole) o di risultati disastrosi (come nel caso della demonetizzazione o del lockdown del 2020).

Infine, l'economia indiana durante il decennio 2014-24, pur a fronte, come si è detto, di una crescita economica sostenuta, non ha generato sufficienti posti di lavoro per una popolazione in età lavorativa in forte crescita. L'India si trova nel mezzo del proprio dividendo demografico – una fase, unica nel corso della storia di un paese, durante la quale c'è un'espansione della popolazione in età lavorativa, che genera un'accelerazione della crescita economica. Tuttavia, perché il paese sfrutti appieno il proprio dividendo demografico, è imperativo che i giovani che entrano nella forza lavoro trovino un'occupazione. Gli indicatori sull'occupazione indiana non sono però molto positivi.

---

[2] L'equivalente di un decreto legge italiano.

Secondo gli ultimi dati del Centro per il Monitoraggio dell'Economia Indiana (CMIE), la disoccupazione rimane stabile attorno al 10% – un valore molto alto per il contesto indiano dove una larghissima fascia della popolazione è "sottoccupata" in attività di sussistenza. La disoccupazione giovanile, al 45,4% nel 2022/23, rimane molto alta. Inoltre, ed è questo un indicatore molto preoccupante per un'economia nel bel mezzo di un "dividendo demografico", il Tasso di Partecipazione alla Forza Lavoro è sceso dal picco del 57% nel 2000 al 49% nel 2022, indicando sia una crescente riluttanza e incapacità soprattutto delle donne (incluse in particolare quelle istruite) a entrare nel mercato del lavoro, sia un numero crescente di giovani (spesso formati) che smettono di cercare un lavoro.

I dati governativi, tuttavia, mostrano un quadro molto diverso di aumento della partecipazione alla forza lavoro dal 2018/19 e di diminuzione della disoccupazione. Anche considerando i dati ufficiali credibili (e ci sono valide ragioni per dubitarne – Bradsher, 2019), il miglioramento sarebbe dovuto principalmente a una crescente forza lavoro rurale, che rappresenterebbe una trasformazione strutturale inversa – lavoratori che si spostano verso il settore rurale a bassa produttività, invece che il contrario. Inoltre, i dati governativi mostrano un enorme aumento del lavoro autonomo, dal 52% nel 2017/18 al 58% nel 2022/23. Questo è, molto probabilmente, un profondo segno di disagio dovuto al fatto che chi non trova lavoro si impegna in attività di sussistenza.

Il paradosso di una crescita economica molto robusta che non riesce a creare abbastanza posti di lavoro ha da tempo afflitto l'economia indiana. Secondo un rapporto dell'Università Azim Premji (Bangalore), l'India aggiunge molti meno posti di lavoro per unità di crescita economica rispetto ad altri paesi in via di sviluppo. Infatti, non sembra esserci alcuna relazione tra crescita economica e creazione di posti di lavoro, poiché "anni di rapida crescita del PIL tendono ad essere anni di lenta crescita dell'occupazione" (Azim Premji University, 2023, 65).

Una delle implicazioni è che gran parte dei frutti della crescita rimane concentrata nella parte alta della scala socio-economica, limitando così il miglioramento delle condizioni di vita della maggioranza della popolazione. È indicativo infatti che, dopo quarant'anni di crescita economica molto sostenuta, solo il 3% della popolazione guadagni abbastanza da pagare tasse sul reddito, mentre l'94% vive con meno di 10$ PPP al giorno. D'altra parte, secondo dati della Banca Mondiale, circa i due terzi della popolazione sono al di sotto della soglia di povertà, mentre circa un quinto è in condizione di povertà estrema. Il governo indiano infatti fornisce cibo gratuitamente a due terzi della popolazione (attraverso il *National Food Security Act*), implicitamente riconoscendo la precarietà economica di una larghissima fascia di popolazione.

In assenza di dati recenti sui consumi – il governo Modi ha soppresso la pubblicazione dei dati ufficiali quando un rapporto, filtrato alla stampa, mostrava un aumento della povertà – ci si può basare su indicatori indiretti. Ad esempio, le vendite di motociclette – usate da una larghissima fascia di popolazione – dal 2018/19 sono crollate. D'altra parte, le vendite di automobili (utilizzate da una piccola élite: attualmente solo il 7% della popolazione possiede un'auto) sono aumentate rapidamente, quasi esclusivamente trainate dalla crescente domanda

di grandi SUV, che ora costituiscono il 50% del mercato. In maniera analoga, mentre il mercato degli smartphones è in calo, iPhone e altri modelli di fascia alta hanno aumentato la loro quota di mercato. Ancora, mentre negli ultimi anni c'è stata una forte contrazione dei viaggi in treno, i viaggi aerei sono tornati ai livelli pre-pandemia. Infine, i dati mostrano una domanda in calo (e vendite in calo) per i beni di consumo di massa (dentifrici, sapone, ecc.) nelle aree rurali e una domanda di lavoro sotto il *National Rural Employment Guarantee Act* (MGNREGA, un programma di contrasto alla povertà) che rimane a livelli molto più alti rispetto a prima della pandemia (Kaul, 2023).

In sintesi, l'economia indiana cresce in modo sostenuto e la maggior parte degli analisti prevedono che la crescita rimarrà tale negli anni a venire. Molti si aspettano inoltre un'accelerazione degli investimenti privati, in risposta al piano di investimenti pubblici e sussidi messo in piedi dal governo Modi. Inoltre, il rapido miglioramento delle infrastrutture promosso dal governo aiuterà a superare alcuni degli ostacoli che hanno finora tarpato le ali all'economia indiana. Tuttavia, il sistema economico non riesce a generare posti di lavoro, soprattutto nel settore manifatturiero, il cui contributo al PIL è stagnante dall'indipendenza intorno al 15%. Questa situazione si traduce in un aumento delle diseguaglianze che se da un lato minaccia la stabilità sociale, dall'altro rappresenta un freno allo sviluppo economico.

L'erosione della democrazia indiana

Secondo tutti i principali indici che misurano la qualità della democrazia nel mondo, l'India non può più essere considerata una democrazia liberale a tutti gli effetti. L'indice V-dem definisce l'India una "autocrazia elettorale"; l'Economist Intelligence Unit una "democrazia fallace" (*flawed democracy*), e Freedom House un sistema "parzialmente libero". In sostanza, l'India ha recentemente ingrossato le fila dei regimi "ibridi" e cioè sistemi politici dove garanzie costituzionali e libere elezioni coesistono con un sistema di coercizione e controllo che mette in discussione il futuro della democrazia indiana.

Durante i governi Modi, l'erosione della democrazia è stata particolarmente evidente in tre aree: primo, l'indipendenza delle istituzioni; secondo, le libertà civili; e, terzo, il processo elettorale.

L'indipendenza di istituzioni chiave come la Corte Suprema e la Commissione Elettorale dell'India (ECI)[3], che hanno a lungo goduto di reputazione come efficaci garanti della democrazia indiana, è stata profondamente compromessa. Attraverso nomine selettive, intimidazioni, riforme legislative e pressioni di vario genere, il governo indiano è stato in grado di plasmare profondamente il funzionamento dei più importanti organi di controllo del paese. La Corte Suprema ha ripetutamente deciso a favore del governo in casi altamente controversi, come quelli riguardanti il braccio destro di Modi e Ministro degli Interni, Amit Shah, o la presunta corruzione legata all'acquisto dei jet Rafale dalla Francia o ancora

[3] La ECI è un organo indipendente che vigila sul regolare svolgimento del processo elettorale.

la legalità della revoca dell'autonomia dello stato del Jammu e Kashmir (l'unico a maggioranza musulmana). Lo stesso Primo Ministro ha pubblicamente ringraziato la Corte Suprema per aver permesso la costruzione del tempio dedicato a Ram sulle rovine della moschea di Ayodhya, distrutta dai nazionalisti indù nel 1992 – chiudendo una vicenda giudiziaria decennale e sancendo una vittoria epocale per le forze del nazionalismo indù. Nel febbraio del 2024, tuttavia, la Corte Suprema ha dichiarato incostituzionale una riforma della legge sul finanziamento ai partiti che aveva enormemente avvantaggiato il governo, dimostrando come le istituzioni indiane, sebbene molto indebolite, conservino spazi di indipendenza. D'altra parte, la ECI è stata accusata spesso di chiudere entrambi gli occhi di fronte a violazioni piuttosto evidenti delle norme elettorali da parte del BJP. Inoltre, nel 2023 il governo ha modificato le norme per la nomina dei commissari elettorali, mettendola interamente nelle mani dell'esecutivo (Jaffrelot, 2021).

L'erosione delle libertà civili è stata evidente in due aree: da un lato, la libertà di espressione e, dall'altro, la violazione dei diritti delle minoranze. Il principale strumento per reprimere il dissenso è rappresentato dalle numerose agenzie investigative del governo centrale. Per esempio, il numero di casi aperti contro esponenti politici dall'Enforcement Directorate[4] è quadruplicato dal 2014 e il 95% di questi casi riguarda politici dell'opposizione (tra il 2004 e il 2014, la percentuale era al 55%). Almeno cinque leader politici dell'opposizione sono stati accusati di frodi fiscali o finanziarie tra la fine del 2023 e l'inizio del 2024, a pochi mesi dalle elezioni generali (The Economist, 2024a). Due *chief ministers* in carica dell'opposizione sono stati arrestati poco prima dell'inizio della campagna elettorale.

Tra le organizzazioni della società civile che sono sotto indagine da parte di agenzie governative figurano Oxfam, Greenpeace, Amnesty International, la BBC, il Centre for Policy Research (il più prestigioso think tank del paese) e il quotidiano digitale Newsclick. Inoltre, numerosi attivisti, giornalisti, accademici e studenti sono stati incarcerati utilizzando la legislazione anti-terrorismo, che ne rende quasi impossibile la liberazione su cauzione, di fatto condannandoli a lunghi periodi di detenzione in attesa di processo. Umar Khalid, per esempio, uno dei leader del movimento studentesco nazionale, è in carcere da oltre tre anni in attesa di processo, accusato di aver orchestrato gli scontri di Delhi del 2020. Ad alcuni attivisti critici del governo è stato proibito di lasciare il paese, mentre ad altri, di origine indiana, ma residenti all'estero, è stato impedito di rientrarvi. Persino il leader dell'opposizione, Rahul Gandhi, è stato condannato a due anni di carcere per una dichiarazione rilasciata in campagna elettorale ed espulso dal Parlamento (Gandhi è stato in seguito riammesso, in attesa del processo di appello).

Parallelamente, i diritti delle minoranze, in particolare quelli dei musulmani (circa il 15 per cento della popolazione) sono stati profondamente erosi. La lunga lista di abusi include quello che tre Relatori Speciali delle Nazioni Unite[5]

[4] L'equivalente della Guardia di Finanza italiana.

[5] Il testo è disponibile qui: https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=27324.

hanno definito "punizioni collettive" sotto forma di demolizioni di proprietà musulmane; la tacita (e talvolta esplicita) approvazione degli omicidi religiosi da parte delle autorità; le partnership informali e formali tra la polizia e gruppi di vigilantes indù violenti; e l'introduzione di regole formali di discriminazione religiosa, come una nuova legge che esclude i rifugiati musulmani dall'ottenere la cittadinanza. Secondo Article 14, un sito web investigativo, la proporzione di musulmani accusati di sedizione è aumentata dal 15 per cento in media (2010–14) al 30 per cento (2014–20) (Maiorano, 2022). Infine, diversi stati dove il BJP è al potere hanno inasprito la legislazione contro la macellazione della vacca – un'attività economica principalmente nelle mani dei musulmani – o approvato leggi che rendono più difficili i matrimoni interreligiosi.

Alcuni autori hanno infatti cominciato a descrivere l'India come una "democrazia etnica" per evidenziare il carattere sempre più marcatamente indù dello stato indiano (Adeney, 2021; Jaffrelot, 2021). Il Primo Ministro stesso, all'inaugurazione del tempio dedicato a Ram ad Ayhodhya – la cui consacrazione è stata condotta personalmente da Modi – ha dichiarato che il tempio rappresenta la "coscienza nazionale in forma di Ram" che è "il fondamento dell'India".

Terzo, il processo elettorale stesso è stato incrinato, al punto che è ormai discutibile se l'India soddisfi ancora il requisito minimo per una democrazia, cioè elezioni libere ed eque. Per essere chiari, le elezioni rimangono libere, ma è la loro equità a essere in discussione. Non solo il partito al potere è in grado di plasmare la narrazione dei media attraverso una combinazione di incentivi e repressione, ma il sistema di finanziamento elettorale in vigore dal 2017 (e recentemente dichiarato incostituzionale dalla Corte Suprema) ha permesso al BJP di ottenere finanziamenti superiori a quelli di tutti gli altri partiti messi insieme. Il BJP infatti ha ottenuto il 67 per cento dei fondi totali donati dal 2018 (il secondo partito più finanziato, il Congresso Nazionale Indiano, ha ottenuto solo l'11 per cento). Una delle ragioni è che i bond elettorali consentivano al donatore di rimanere anonimo, ma essendo l'unica banca autorizzata ad emetterli una banca di proprietà pubblica, molti sospettavano che il governo fosse in grado di risalire all'identità dei donatori. L'indice "elezioni pulite" di V-Dem è calato negli ultimi anni, particolarmente dal momento dell'introduzione dei bond elettorali nel 2017 (Khosla & Vaishnav, 2021)

Conclusioni

A dispetto della performance economica soddisfacente, ma segnata da un probabile aggravarsi delle diseguaglianze – e l'incapacità di risolvere il nodo strutturale fondamentale dell'economia indiana, quello della mancanza di posti di lavoro – Modi rimane un leader molto popolare. Ciò è dovuto solo in parte all'erosione della democrazia indiana, che ha ristretto gli spazi di critica e plasmato i principali media a favore del governo.

Modi e il BJP hanno infatti tre vantaggi fondamentali, rispetto ai partiti d'opposizione. Primo, il BJP vanta un'organizzazione partitica capillare, all'avanguardia e gestita in modo estremamente efficace. Secondo, Narendra Modi è genuinamente popolare. Nel 2019, circa un terzo degli elettori del BJP dichiararono che non avrebbero votato per il partito se Modi non fosse stato candidato. Terzo,

sebbene le elezioni rimangano libere, l'intero processo elettorale è viziato da notevoli storture che favoriscono il governo.

Nonostante questi vantaggi – che hanno portato praticamente tutti gli analisti a prevedere una facile vittoria per il BJP alle elezioni del 2024 – il partito di Modi ha subito un vero e proprio tracollo, perdendo 63 seggi rispetto al 2019 e con essi la maggioranza assoluta in Parlamento. Ora Modi dovrà trovare un nuovo modo di esercitare la propria leadership come capo di una coalizione – una situazione nella quale non si è mai trovato nella sua lunga carriera politica. Uno scenario plausibile è che gli eccessi che hanno caratterizzato gli ultimi dieci anni si scontreranno con l'esigenza di tenere insieme una coalizione variegata e che non sposa l'ideologia ultranazionalista di Modi. La democrazia indiana potrebbe rigenerarsi.

Riferimenti bibliografici

Adeney, K. (2021). "How can we model ethnic democracy? An application to contemporary India". *Nations and Nationalisms*, 27(2), 393–411.

Adhikari, A., Goregaonkar, N., Narayanan, R., Panicker, N., & Ramamoorthy, N. (2020). "Manufactured maladies: Lives and livelihoods of migrant workers during COVID-19 lockdown in India". *The Indian Journal of Labour Economics*, 63(4), 969–997.

Azim Premji University (2023). *State of Working India 2023: Social Identities and Labour Market Outcomes*. Bengaluru: Centre for Sustainable Employment. https://azimpremjiuniversity.edu.in/publications/2023/report/state-of-working-india-2023-social-identities-and-labour-market-outcomes

Bradsher, K. (2019). "Yes, India's economy Is growing, but can you trust the data?" *The New York Times*, 30 maggio.

Chodorow-Reich, G., Gopinath, G., Mishra, P., & Narayanan, A. (2018). *Cash and the Economy: Evidence from India's Demonetization* (Working Paper 25370). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Jaffrelot, C. (2021). *Modi's India—Hindu Nationalism and the Rise of Ethnic Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Kaul, V. (2023). "The state of the Indian economy today: What do the numbers actually say?" *The India Forum*, 22 maggio.

Khosla, M., & Vaishnav, M. (2021). "The three faces of the Indian state". *Journal of Democracy*, 32(1), 111–125.

Maiorano, D. (2015). "Early trends and prospects for Modi's Prime Ministership". *The International Spectator*, 50(2), 75-92.

Maiorano, D. (2022). INDIA AS AN ETHNOCRACY. *Il Politico*, 257(2), 59-75.

Nagaraj, R., & Kapoor, R. (2022). "What is 'formalisation' of the economy?" *The India Forum*, 12 gennaio.

Subramanian, A. (2019). *India's GDP Mis-estimation: Likelihood, Magnitudes, Mechanisms, and Implications*. Working Paper no. 354. Cambridge, MA: Center for International Development at Harvard University. https://www.hks.harvard.edu/centers/cid/publications/faculty-working-papers/india-gdp-overestimate

The Economist (2024). "How strong is India's economy under Narendra Modi?", 15 gennaio.

The Economist (2024a). "Are India's corruption police targeting Narendra Modi's critics?", 5 febbraio.

La "Nuova India" nel sistema internazionale

Anna Caffarena

Un ordine internazionale in trasformazione, come quello attuale, incoraggia i paesi emergenti a perseguire i propri obiettivi immediati di politica estera insieme a una più ampia visione dei principi, norme e istituzioni che costituiscono il miglior contesto e vettore della propria ascesa. Le ragioni che inducono a impegnarsi in un ambizioso e oneroso esercizio di *order-shaping*, volto a modellare le diverse componenti dell'ordine internazionale, sono varie. La prima è trasmettere, attraverso la portata della proposta, la propria aspirazione ad assumere un ruolo significativo nel sistema internazionale e al contempo la fiducia che si nutre nelle proprie capacità di dare seguito con successo a un disegno di grande portata. Questa motivazione ha una rilevante componente interna: il messaggio è rivolto tanto alla propria cittadinanza, affinché apprezzi l'azione internazionale del governo, quanto all'esterno. Avanzare, attraverso una visione dell'ordine, un'agenda utile a consolidare i rapporti con la propria platea di riferimento, così da ottenere sostegno per il progetto e legittimazione del proprio ruolo, è infatti la seconda ragione per dedicare risorse umane e materiali a un obiettivo che eventualmente porterà benefici nel lungo periodo. La terza ragione per investire nella definizione delle regole del gioco è rappresentare il proprio rapporto con l'ordine internazionale che ci si propone di cambiare e con chi lo sostiene, di fatto esplicitando l'ampiezza del cambiamento che si intende generare e di conseguenza le leve che verranno azionate.

L'ordine internazionale che oggi sta cambiando è stato definito "egemonico liberale" (Ikenberry, 2011): liberale per i principi, le norme e le istituzioni che lo caratterizzano – apertura economica, democrazia, multilateralismo, stato di diritto e rispetto dei diritti umani – ed egemonico per il ruolo che gli Stati Uniti hanno avuto nella sua creazione e gestione, a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale. Il discorso dei paesi emergenti muove da questi tratti, che dopo l'89 si sono accentuati (Ikenberry, 2009), per contestarlo e articolare proposte. Il paese che sinora lo ha fatto in modo più compiuto è la Repubblica Popolare Cinese (RPC). Pechino ha anche tradotto la sua idea – non ancora un progetto compiuto – in politiche, al punto che la Belt and Road Initiative è stata variamente presentata come l'incarnazione di nuovo "ordine internazionale con la Cina al centro" (Andornino, 2006). La componente critica nei confronti dell'ordine consolidato, in questo caso, è spiccata e la platea di riferimento è quel nutrito gruppo di paesi che viene (un po' artificialmente) aggregato sotto l'etichetta di Sud Globale (Ero, 2024). Quest'ultimo costituisce un insieme assai composito e tuttavia nel complesso ricettivo rispetto a un discorso che stigmatizzi inadempienze e ipocrisie dell'Occidente e, al tempo stesso, riporti al centro dell'agenda internazionale il nodo dello sviluppo, oggi più che mai legato alla questione del contrasto al cambiamento climatico.

L'India, che percepisce l'ascesa della Cina come fonte di molteplici sfide strategiche, ha raccolto anche quella "macro", relativa alla revisione delle diverse componenti dell'ordine. Quest'ultima è cruciale per Delhi in quanto le consente innanzitutto di posizionarsi tanto rispetto all'Occidente quanto al Sud Globale, platea di riferimento che condivide – da concorrenti – con Pechino. Contribuire a plasmare un sistema di regole e istituzioni internazionali rinnovato rappresenta, inoltre, un'opportunità unica per un paese determinato a raggiungere lo status di *leading power*. Il prossimo decennio, secondo il Ministro degli esteri Jaishankar (2024, 60), sarà infatti "trasformativo". Nel suo sistema di relazioni, la questione dell'ordine internazionale investe in modo particolare il rapporto con l'Unione Europea. Dai primi anni Duemila, quest'ultima si è posta, infatti, come obiettivo fondamentale preservare un ordine basato su regole funzionale alla pratica del multilateralismo efficace, e un preciso riferimento all'impegno comune di UE e India nel sostenere questo modello organizzativo compare già nel Joint Action Plan del 2005 per l'implementazione della "partnership strategica" avviata nel 2004. L'interesse condiviso con i paesi asiatici per un ordine basato su regole è stato poi ribadito dall'UE nella recente Strategia Europea per la Cooperazione nell'Indo-pacifico (2021) e indicato come motivo per consolidare le reciproche relazioni. La linea adottata dalla leadership indiana nei confronti dell'ordine liberale e del suo cambiamento è dunque importante per l'UE e i suoi membri che, a loro volta, devono definire la propria linea nei confronti della "Nuova India" di Narendra Modi, un paese sempre più sicuro di sé e proattivo.

La storia della politica estera indiana dall'indipendenza (si veda il contributo di Bobbio) restituisce un paese costantemente attento a tutelare la propria autonomia e diffidente nei confronti del mondo esterno. Pur avendo abbracciato, dai primi anni Novanta del secolo scorso, una linea di maggiore integrazione nell'economia globale per favorire la crescita, l'autonomia strategica resta il principio-guida in politica estera e ciò per effetto della convergenza di due gruppi influenti nel policy-making: i realisti (in ascesa) e i nazionalisti (Ollapally, 2018, 63).

L'India ha dunque convissuto con l'ordine liberale, manifestando sovente il proprio disagio, tanto da guadagnarsi la reputazione di paese "difficile". Negli ultimi quindici anni, un orientamento più pragmatico è stato dettato da interessi economici allineati con l'ordine liberale (Ollapally, 2018, 65), ma anche da nuove opportunità di tradurre la propria insoddisfazione in azioni finaliz-

---

[1] Scrive il Ministro degli Esteri Jaishankar (2000, 6): "Sviluppare una mentalità orientata non soltanto a rispondere [alle molteplici sfide strategiche che la competizione sino-americana genera], ma a capitalizzare su queste è ciò che potrebbe definire la nuova India". Sul punto si veda anche il contributo dal taglio critico di Mukherjee (2024).

[2] Ciò che distingue i due gruppi è che i nazionalisti sono più "sospettosi del mondo esterno ed enfatizzano rafforzamento interno e autonomia come obiettivi prioritari", mentre i realisti hanno egualmente a cuore il rafforzamento del paese "ma non come fine in sé", danno importanza ai rapporti con le grandi potenze e sono più aperti a considerare il rapporto tra costi – in termini di sovranità – e benefici della cooperazione multilaterale (Ollapally, 2018, 63). Un gruppo minoritario, ma in crescita secondo la studiosa, è quello dei globalisti, che valorizzazione le istituzioni internazionali e i processi di integrazione.

zate al cambiamento. L'India ha quindi implementato una duplice strategia. Da una parte, soprattutto nella sfera economica, ha praticato il multilateralismo "selettivamente"[3], per ottenere vantaggi senza compromettere la propria capacità di decidere in autonomia sul piano interno[4]. Dall'altra, Delhi ha dato gambe alla propria visione critica, sostenendo l'istituzione di organizzazioni parallele a quelle dell'ordine liberale in collaborazione con altri paesi emergenti (Ollapally, 2018, 67). A motivare la creazione della New Development Bank, la cosiddetta "banca dei BRICS" (primo presidente, dal 2015 al 2020, l'indiano Kamath), o la sua partecipazione all'AIIB, accanto alla robusta domanda di più cospicui e accessibili finanziamenti allo sviluppo (generata significativamente dall'India in prima persona)[5], sono state preferenze politiche condivise con i paesi emergenti e larga parte del Sud Globale: essenzialmente un sistema internazionale multipolare, dunque più "piatto" e rappresentativo delle istanze dei paesi non occidentali, nel quale il principio di autonomia sovrana sia tutelato con maggior rigore rispetto a quanto accade nell'ordine liberale (ordine che integra, ma al tempo stesso progettualmente comprime la logica westphaliana, sino a concepire una "sovranità condivisa" per favorire la presa di decisioni collettive, Ikenberry, 2011, 2).

Il rapporto che l'India oggi intrattiene con un ordine condizionato dalla "postura ricalibrata" degli Stati Uniti (Jaishankar, 2020, 3) è dunque complesso. L'evoluzione politica interna (si veda il contributo di Maiorano) ha reso la "Nuova India" di Modi sempre più insofferente rispetto alla dimensione propriamente liberale dell'ordine, in particolare l'attenzione per i principi democratici e per la salute delle democrazie. La "crescente dissonanza" tra la propria identità, nella quale spicca il fattore culturale[6], e questo modello di governance (Ollapally, 2018, 63-64), giudicato fragile e disfunzionale (Jaishankar, 2020, 38-43), ha quindi spinto il paese ad avanzare una propria concezione di "ordine basato su regole" (Mishra, 2023, 1402), che punta su questa componente, mettendo in secondo piano valori e principi. In altre parole, un ordine che potrebbe esser fatto rientrare nel modello liberale, ma limitatamente al piano procedurale.

---

[3] Mishra, (2023, 1408) scrive di un "allineamento con riserva" dal 1998 al 2014, quando l'India è poi passata a una critica dell'ordine consolidato più strutturata e finalizzata al cambiamento.

[4] Sulla sovranità economica si veda anche Mohan, 2020.

[5] Sul punto si veda Jordan e Deliwala, 2022.

[6] Il più recente scritto del Ministro Jaishankar si intitola *Why Bharat Matters*. Il primo capitolo, intitolato *Presenting a World View. Calculations, Culture and Clarity* si conclude così: "Cogliere le complessità del processo decisionale è una parte essenziale della comprensione delle relazioni internazionali. Una potenza emergente principale (*major rising power*), però, ha bisogno di qualcosa di più di una accurata analisi del contesto e di essere in grado di reagire. Deve, innanzitutto, aver fiducia nei propri valori e convinzioni, e deve basare le proprie politiche su questi ultimi. Valori e convinzioni discenderanno dalla totalità della sua cultura, del suo patrimonio condiviso e delle sue tradizioni. Questa è la ragione per la quale l'India può emergere soltanto nella misura in cui è autenticamente Bharat" (Jaishankar, 2024, 9). Bharat è la denominazione del paese utilizzata in occasione del vertice G20 tenuto a Delhi nel settembre 2023.

Questa mossa ha consentito a Delhi di presentarsi, al tempo stesso, come paese riformista, piuttosto che revisionista[7], e come "potenza sud-occidentale"[8]. L'India si distingue, infatti, da altri paesi emergenti per una "generale convergenza con l'Occidente" sul nodo del cambiamento dell'ordine, che deve svilupparsi entro la cornice delle regole, pur mantenendo il tradizionale rapporto di solidarietà con il Sud Globale (Mishra, 2023, 1403). Un simile posizionamento, che "parla" a entrambi i gruppi, porta – in linea di principio – molteplici vantaggi. Consente, innanzitutto, all'India di accreditarsi come un paese capace di incidere sull'ordine con la sua iniziativa – un bene anche per l'orgoglio nazionale (Mukherjee 2024) – e in secondo luogo di agire, almeno potenzialmente, con il sostegno sia dell'Occidente sia del Sud Globale, dunque forte di un largo consenso. Questi due raggruppamenti, in sé plurali e spesso incapaci di dialogare tra loro efficacemente, potrebbero, in effetti, riconoscere un ruolo importante a chi si offrisse come un "ponte" tra loro. Un simile riconoscimento gratificherebbe l'India con una nuova centralità nel sistema internazionale, consentendole di realizzare uno degli scopi principali di qualsiasi paese investa in un esercizio impegnativo quale è la definizione delle regole del gioco.

Se Delhi possa effettivamente ottenere i vantaggi menzionati dipende dal successo di questa strategia, che ha comunque al centro una specifica proposta: creare un ordine internazionale basato su regole, *distinto* da quello liberale. La formula "ordine basato su regole" non è nuova ed è utilizzata – si è segnalato – anche da chi aderisce alla visione propriamente liberale dell'ordine, come l'Europa. La questione va dunque chiarita per mettere in luce dove stia la differenza tra i diversi impieghi, per evitare che l'utilizzo della medesima etichetta finisca per generare ambiguità che non favorirebbero un dialogo informato e trasparente tra le parti.

Ciò che la denominazione "ordine basato su regole" suggerisce, in generale, è un ridimensionamento – subito o voluto – della componente valoriale (liberale) dell'ordine attuale, che mantiene la sua valenza procedurale. Questo fenomeno riflette l'affermarsi di un sistema internazionale più plurale, anche per effetto di una contrazione del ruolo dei paesi occidentali, soprattutto dopo il 2008. Nella visione occidentale, in futuro due ordini sono dunque destinati convivere, assolvendo funzioni complementari. Un ordine liberale consentirà a un numero limitato di paesi che ne condividono i valori fondanti di agire come un gruppo coeso, mentre un ordine basato su regole potrà consentire a questi e altri di diverso orientamento, ma comunque consapevoli che la produzione di beni pubblici globali richiede cooperazione, di agire collettivamente entro un ambito regolato, sebbene più neutro sotto il profilo dei principi e meno

[7] Il revisionismo è una postura – di norma associata a RPC e Federazione Russa – che esprime un più alto tasso di insoddisfazione, dunque obiettivi di cambiamento più importanti e talvolta una maggiore disponibilità ad assumersi rischi nel processo (Krickovic, 2022).

[8] https://www.indiatoday.in/india/story/india-would-be-a-south-western-power-says-external-affairs-minister-jaishankar-1605763-2019-10-03

densamente istituzionalizzato (Nye, 2020). Nella visione indiana (Mishra, 2023, 1408), tuttavia, l'ordine basato su regole è piuttosto "un erede (*successor*) dell'ordine liberale, [sviluppo] che sottende una situazione internazionale nella quale l'Occidente rimane prominente, ma non dominante"[9]. L'ordine basato su regole che Delhi promuove, "espresso in misura significativa, ma non esclusiva, dalle democrazie liberali, ha [infatti] lo scopo di portare al suo interno democrazie non-liberali o limitate e società non occidentali". La strategia adottata dall'India per realizzare questo disegno – sempre secondo Mishra – consiste innanzitutto "nel riappropriarsi dell'ordine post-45, caratterizzandolo come esito di uno sforzo globale dei paesi democratici e di tutte quelle forze che privilegiano le regole, e in secondo luogo nel ridurre l'interventismo volto a promuovere il liberalismo e i diritti umani, nonché nel rimarcare che le economie nazionali devono poter regolare il capitalismo" (ivi).

Il progetto di un ordine basato su regole come futuro ordine *globale* nasce dunque da una critica dell'ordine liberale, sebbene, in quanto prodotto di un percorso di riforma, l'esito atteso sia ragionevolmente in continuità con quest'ultimo. Fra le componenti di un ordine basato su regole compare, in effetti, anche la democrazia, ma l'ordine "dovrebbe restare ideologicamente neutrale" rispetto alla religione o a valori politici secondari come il liberalismo (Mishra, 2023, 2015)[10]. In fondo, l'ordine che Delhi promuove deve consentire al paese di conseguire uno status elevato nel sistema, dunque dovrebbe valorizzare i suoi punti di forza che, è stato notato (ivi), non a caso confluiscono in un'"agenda apolitica", nella quale spiccano connettività, contrasto al cambiamento climatico, assistenza umanitaria e protezione civile, sicurezza sanitaria. Secondo la logica abbracciata da Delhi (ivi), un ordine basato su regole così concepito non fa altro che riflettere l'interesse degli stati a vivere in una società internazionale ben funzionante, nella quale rispettare le norme consente a ciascuno di ottenere rispetto e fiducia. Se questa concezione procedurale dell'ordine sia in grado di generare gli sviluppi importanti che Delhi suggerisce è questione che meriterebbe una discussione approfondita, forse la più significativa che paesi liberal-democratici ed emergenti possano intraprendere oggi se si guarda alla qualità della cooperazione che l'agenda internazionale richiede[11].

---

[9] Il punto viene ribadito dallo studioso quando, successivamente, elabora la sua tesi affermando "poiché Modi ha esplicitamente impegnato l'India a 'un ordine basato su regole', ne discende che la concezione indiana ufficiale vede quest'ultimo come l'erede dell'ordine internazionale liberale" (Mishra, 2023, 1414).

[10] Questa posizione presuppone una rielaborazione dello stesso concetto di democrazia e dei parametri con i quali misurare lo stato di salute delle democrazie, a partire dal rispetto dei diritti. A questo proposito ha avuto grande eco la decisione recentemente assunta del governo Modi di affidare al centro di ricerca Observer Research Foundation (ORF) il compito di elaborare una propria classifica, alternativa a quelle internazionali consolidate https://www.aljazeera.com/news/2024/3/21/modis-india-plans-its-own-democracy-index-after-global-rankings-downgrade

[11] Nonostante la difficoltà di conciliare multilateralismo efficace e protezione della sovranità, vi sono pochi dubbi che soltanto una forma di multilateralismo qualitativo, nell'ambito del quale le regole creano accountability e dunque fiducia reciproca, possa consentire a una società internazionale ormai profondamente interdipendente di gestire i problemi collettivi.

L'aspetto che interessa qui è se la concezione dell'ordine che promuove possa contribuire a consolidare la posizione dell'India durante la sua ascesa a *leading power*, rafforzando le sue relazioni sia con l'Occidente sia con il Sud Globale, rispetto al quale – vale la pena di ricordare – è in competizione con la RPC, in particolare in Asia. Non c'è dubbio che Delhi sostenga una concezione dell'ordine condivisa da molti paesi della regione. Un'analisi recentemente condotta (Bajpai e Laksmana, 2023) conferma che, pur divisi su aspetti specifici, i paesi asiatici nel loro complesso prediligono un ordine internazionale basato su tre norme fondamentali: indipendenza, eguaglianza e governo delle regole (*rule of law*). La percezione diffusa è che queste ultime, pur caratterizzando l'ordine liberale, nella pratica vengano regolarmente violate anche dai suoi sostenitori. A questo proposito non viene menzionata soltanto la critica della RPC, ma anche di altri paesi quali la Thailandia e la Malaysia. Inoltre, benché questi riconoscano le principali norme dell'ordine liberale (in particolare quelle fissate dalla Carta istitutiva delle Nazioni Unite), non fanno propria l'idea che i processi in corso debbano avere come sbocco inevitabile l'affermarsi della democrazia liberale. Se valori democratici hanno da essere, che siano "locali" (*homegrown*). Queste sensibilità naturalmente si ritrovano nella concezione di un ordine internazionale basato su regole, privo di contenuti valoriali e non intrusivo. La platea dei paesi asiatici potrebbe dunque premiare l'India, che se ne fa portatrice, con una crescente fiducia e riconoscimento. Il Sud Globale non si ferma all'Asia, tuttavia, e certamente l'India ha adottato una più ampia strategia di inclusione e valorizzazione dei rispettivi contributi alla politica mondiale che guarda ad altri continenti. L'ammissione dell'Unione Africana come membro del G20, promossa dal primo ministro Modi e realizzata – simbolicamente – durante il summit di Delhi del settembre 2023, è stata un gesto di notevole valore politico che evoca la funzione di ponte dell'India "potenza sud-occidentale".

In effetti, vista la crescente competizione tra RPC e Stati Uniti, l'India appare il paese in condizione di fare più efficacemente da ponte tra i paesi del Sud Globale e l'Occidente: una funzione ragionevolmente apprezzata dall'Occidente, che potrebbe così contare su un interlocutore/mediatore meno soggetto alle influenze del momento politico rispetto a Pechino, ma anche da quei paesi del Sud Globale che trovano limitante avere la RPC come unico punto di riferimento. I migliori rapporti che intercorrono tra Delhi e i paesi occidentali autorizzano, tra l'altro, a nutrire aspettative di risultati più interessanti e consistenti che non affidandosi esclusivamente a Pechino per la rappresentanza dei propri interessi. Rispetto alle alternative realistiche, vale a dire quelle avanzate rispettivamente dalla Cina e dall'Occidente, l'India di Modi articola una proposta invitante per i paesi del Sud Globale, offrendo una "una retorica accogliente, spazio ai risentimenti condivisi e la promessa di diversificare le istituzioni che definiscono le politiche pubbliche globali" (Cave, Mashal, Pierson, 2023). Non stupisce dunque che nel 2023 Delhi abbia ospitato ben due eventi virtuali globali denominati *Voice of the Global South* (ai quali la Cina non è stata invitata), che hanno consentito ai partecipanti di ribadire il repertorio dei concetti che definiscono la visione condivi-

sa[12]. Queste e altre circostanze danno la misura della *convening power* – al primo summit virtuale hanno aderito 125 paesi – e delle aspirazioni in termini di *agenda setting* della "Nuova India".

Come la visione dell'ordine avanzata da Delhi possa riflettersi sui rapporti con l'Occidente, e in particolare con l'Europa, è questione che merita attenzione. L'idea dei due ordini *complementari*, "circoscritto e denso" il primo e "inclusivo e rarefatto" il secondo, è sposata da paesi non geograficamente occidentali, ma concepibili come tali per effetto della loro adesione all'ordine liberale, circostanza che definirebbe i contorni di una sorta di Occidente Globale. Uno di questi paesi è il Giappone (Nakano 2023), con il quale l'India ha da tempo stretto una "Special Strategic and Global Partnership"[13]. Il Giappone è sensibile – forse più dei paesi dell'Occidente geografico, per via della sua prospettiva asiatica – all'esigenza di integrare paesi non democratici o democrazie esclusivamente elettorali in un ordine inclusivo perché meno esigente. Ciò senza mettere in secondo piano un ordine liberale più denso, dunque impegnativo sotto il profilo valoriale e maturo, secondo la logica della complementarietà dei due. Il valore di questa configurazione starebbe nella possibilità di esporre chi partecipa all'ordine basato su regole ai vantaggi di un ordine compiutamente liberale. Per questo tale soluzione potrebbe essere accolta anche dall'Occidente geografico, che è comunque chiamato ad accompagnare il cambiamento in atto. L'idea, invece, che l'ordine liberale sia superato e che sarà sostituito da un più rarefatto ordine basato su regole, strutturalmente inadatto a generare l'*accountability* necessaria a governare i principali problemi collettivi, dovrebbe destare la preoccupazione dei fautori del multilateralismo efficace, dunque dei paesi europei. Quando sia effettivamente ampia e solida la convergenza tra India e Occidente sui nodi della governance globale è una domanda, rilevante per entrambe le parti, che ancora non ha risposta. Come dimostrano i risultati delle recenti elezioni indiane, nelle democrazie vi è peraltro sempre spazio per il cambiamento, e anche i termini della conversazione sull'ordine internazionale potrebbero dunque cambiare negli anni a venire. La consapevolezza della crescente centralità dell'India nel sistema internazionale e dell'importanza di mantenere vivo il dialogo sui grandi temi di interesse comune non fanno che rafforzare l'esigenza di conoscenza reciproca e confronto, a ogni livello, tra Europa e India.

[12] https://www.mea.gov.in/voice-of-global-summit.htm

[13] https://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/Japan_-_Bilateral_Brief_MEA_Website_Oct_2023.pdf Sulla partnership ormai decennale si veda anche https://asia.nikkei.com/Opinion/Japan-India-engagement-is-expanding-amid-strategic-challenges

Riferimenti bibliografici

Andornino, G.B. (2006). "Il Regno di Mezzo tra principi e realpolitik. Che cosa ci insegna la tradizione della politica estera cinese", in Armao, F., Caffarena, A. (a cura di), *Introduzione al mondo nuovo. Scenari, attori e strategie della politica internazionale*. Guerini: Milano.

Bajpai, K., Laksmana, E.A. (2023). "Asian conceptions of international order: What Asia wants", *International Affairs*, 99(4), 1371-1381.

Cave, D., Mashal, M., Pierson, D. (2023). "Can India challenge China for leadership of the 'Global South?'", *The New York Times*, 12 settembre. https://www.nytimes.com/2023/09/12/world/asia/india-china-global-south.html, ultimo accesso 29 maggio 2024.

Ero, C. (2024). "The trouble with 'the Global South'". *Foreign Affairs*, 1° aprile. https://www.foreignaffairs.com/world/trouble-global-south, ultimo accesso 29 maggio 2024.

Ikenberry, G.J. (2009). "Liberal internationalism 3.0: America and the dilemmas of Liberal World Order". *Perspectives on Politics*, 7(1), 71-87.

Ikenberry, G.J. (2011). *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press, trad. it. *Leviatano liberale. Le origini, la crisi e la trasformazione dell'ordine mondiale americano*. Torino, UTET.

Jaishankar, S. (2024). *Why Bharat Matters*. New Delhi: Rupa Publications.

Jaishankar, S. (2020). *The India Way. Strategies For an Uncertain World*. Gurugram: HarperCollins.

Jordan, Z., Deliwala, S. (2022). "Why Washington should care about India's support for the AIIB". *Council on Foreign Relations*, 22 maggio. https://www.cfr.org/blog/why-washington-should-care-about-indias-support-aiib, ultimo accesso 29 maggio 2024.

Krickovic, A. (2022). "Revisionism revisited: Developing a typology for classifying Russia and other revisionist powers". *International Politics*, 59(4), 616-639.

Mishra, A. (2023). "The world Delhi wants: Official Indian conceptions of international order, c. 1998-2023". *International Affairs*, 99(4), 1401-1419.

Mohan, C.R. (2020). "Putting sovereignty back in the global order: An Indian view". *The Washington Quarterly*, 43(3), 81-98.

Mukherjee, R. (2024). "A Hindu nationalist foreign policy. Under Modi, India Is becoming more Assertive". *Foreign Affair*s, April 4th.

Nakano, R. (2023). "Japan and the Liberal International Order: Rules-based, multilateral, localized". *International Affairs*, 99(4), 1421-1438.

Nye, J.S. (2020). "After the Liberal International Order". *Project Syndicate*, 6 luglio. https://www.project-syndicate.org/commentary/biden-must-replace-liberal-international-order-by-joseph-s-nye-2020-07, ultimo accesso 29 maggio 2024.

Ollapally, D.M. (2018). "India and the international order: Accommodation and adjustment". *Ethics and International Affairs*, 32(1), 61-74.

Tra liberalizzazione e protezionismo: potenzialità e limiti delle relazioni economiche UE/Italia-India

Giuseppe Gabusi e Michele Farina

Il nostro tempo è caratterizzato da una trasformazione imposta dalla crisi climatica, dalle conseguenze della pandemia da Covid-19, dalle frequenti tensioni geopolitiche e dall'inarrestabile progresso tecnologico, rendendo il processo di adattamento spesso convulso e di difficile interpretazione. In risposta a questo scenario, governi e imprese si impegnano nella diversificazione delle partnership commerciali e nella rilocalizzazione delle catene globali del valore per mitigare l'instabilità economica che lo accompagna.

L'India sembra essere pronta ad assumere un ruolo da protagonista in questa riconfigurazione dell'economia globale. L'India si distingue come una delle economie in più rapida espansione: tra il 2010 e il 2019 il suo PIL ha registrato un aumento medio annuo vicino al 7% e, dopo una battuta d'arresto nel 2020, ha ripreso slancio negli ultimi quattro anni con aumenti del 9.7% (2021), 7% (2022), 7,8% (2023) e 6,8% (2024). Secondo le proiezioni più recenti del Fondo Monetario Internazionale (FMI), l'India è destinata a diventare la terza economia mondiale entro il 2027, preceduta solamente da Stati Uniti e Cina. Uno dei fattori chiave nella crescita indiana è sicuramente quello demografico. Nel 2023, l'India è risultato il Paese più popoloso al mondo con 1,441 miliardi di abitanti, raggiungendo e poi superando la popolazione della Cina (1,411 miliardi). La classe media indiana, i redditi in aumento e i consumi, che rappresentano circa il 60% del PIL, costituiscono elementi essenziali per la buona salute del mercato interno, dotando il paese di una parziale resilienza rispetto agli shock della domanda estera. Inoltre, il dividendo demografico, caratterizzato da una popolazione formata al 50% da individui al di sotto dei venticinque anni, contribuisce significativamente a sostenere un trend di consumo positivo (Obiettivo India 2022, 2022). Non sorprende quindi che colossi economici quali l'Unione Europea (UE) intravedano nel mercato indiano una significativa opportunità per le proprie imprese.

In effetti, c'è un crescente interesse, tra gli Stati membri, la Commissione europea e il governo indiano, a sviluppare il potenziale delle relazioni tra UE e India. I dati sono molto chiari: se la quota delle esportazioni dell'UE dirette verso la Cina (10%) corrisponde a circa la metà del contributo cinese all'economia globale (19%), le esportazioni verso l'India (2%) sono meno di un quarto del peso globale dell'India (7%) (Observer Research Foundation, 2023, 4). In altre parole, vi è spazio per espandere e rafforzare i legami economici bilaterali.

Malgrado, nel settore dei beni, l'UE sia già diventata nel 2023 il primo partner commerciale di Delhi (terzo per le importazioni dietro Cina e Russia, e secondo per le esportazioni dopo gli Stati Uniti), l'India è solamente il nono mercato per

l'UE, se si considera la somma delle importazioni (65,086 milioni di euro) e delle esportazioni (48,366 milioni di euro)[1]. Tra il 2019 e il 2023 le importazioni sono cresciute a un tasso annuo medio del 13,2%, mentre le esportazioni sono aumentate in media solamente del 6,1%, evidenziando una debolezza "offensiva" – termine comunemente usato nei negoziati commerciali – dell'UE. Si registra pertanto un deficit commerciale di 16,721 milioni di euro che potrebbe essere ridotto se fosse garantito alle aziende europee un maggiore accesso al mercato indiano in espansione[2]. Lo scambio è di natura *intra-industry*: il 93% delle importazioni e il 97,3% delle esportazioni è costituito da prodotti industriali. L'UE importa poco più di tre milioni di euro di prodotti agricoli (pari al 5,1% del totale delle importazioni), ma ne esporta ancor meno (1,3 milioni, equivalente al 2,7%). Nell'import sono maggiormente trattati i macchinari (20,6%), i prodotti chimici (16,9%) e i prodotti minerali (13,5%). Per quanto riguarda le esportazioni, i tre settori principali sono ancora i macchinari (34,8%), le attrezzature per i trasporti (15,1%) e i prodotti chimici (12,2%) (European Parliament, 2023).

I negoziati in corso tra l'UE e l'India

Constatando un comune interesse a contribuire a "sicurezza, prosperità e sviluppo sostenibile in un mondo multipolare", l'8 maggio del 2021 l'UE e l'India hanno ripreso i negoziati, lanciati nel 2007 e sospesi nel 2013, per un accordo di libero scambio (ALS) "equilibrato, ambizioso, omnicomprensivo e reciprocamente vantaggioso"[3] (Joint Statement, 2021, 1; 3). Accanto all'ALS sui beni e servizi, sono sul tavolo negoziale anche due accordi separati sulla protezione degli investimenti e sulla tutela delle indicazioni geografiche tipiche. Per entrambe le parti, concludere i negoziati significa diversificare le fonti di approvvigionamento e i mercati per l'export, e in particolare ridurre la dipendenza dalla Cina, con cui registrano costantemente un pesante deficit nella bilancia dei pagamenti. Bruxelles e Delhi condividono l'idea che effettuare il "de-risking" da Pechino significa rafforzare la propria sicurezza economica. Per l'UE, inoltre, un accordo con Delhi significa anche cautelarsi dal rischio che i nuovi accordi regionali della *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) e della *Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership* (CPTPP) (di cui l'India non fa comunque parte) estromettano le esportazioni e gli investimenti europei dall'Indo-Pacifico (Poitiers et al., 2021, 27).

Questa decisione di rilanciare i negoziati si inserisce nel solco del rinnovato interesse della Presidenza Modi per la diplomazia commerciale, che ha portato l'In-

[1] Questi dati e i seguenti sono tratti da European Commission (2023).

[2] A causa del crescente aumento di importazioni dall'India, comunque, in chiave "difensiva" nel 2023 sono state sospese le tariffe agevolate previste dallo schema di preferenze generalizzate (*Generalized Scheme of Preferences*, GSP).

[3] Nella strategia dell'UE per l'Indo-Pacifico, peraltro, gli ALS sono espressamente menzionati come importanti strumenti di cooperazione all'interno della "prosperità sostenibile e inclusiva", una delle sette aree prioritarie nelle relazioni con la regione (European Parliament and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy 2021, 7).

dia a siglare ALS bilaterali, ad esempio con Corea del Sud, Giappone, Singapore, Emirati Arabi Uniti (*Comprehensive Partnership Agreements*), con l'Australia (*Economic Cooperation and Trade Agreement*), con il MERCOSUR e con il Cile (*Preferential Trade Agreements*) (European Parliament, 2024, 4). Questi accordi, però, prevedono modeste riduzioni tariffarie, con scarsi risultati in termini di liberalizzazione del commercio e aumento dei flussi. Non va dimenticato che l'India, fino agli inizi degli anni '90, ha adottato politiche di sostituzione delle importazioni molto in voga nei Paesi in via di sviluppo nella fase immediatamente successiva all'indipendenza (Poitiers et al., 2021). Al di là della retorica, quindi, una certa tradizione protezionistica sembra permanere nella politica estera commerciale di Delhi: dopo tutto, insieme alla "diversificazione", "l'indigenizzazione" dell'economia è uno dei principali obiettivi della politica economica del governo Modi (*ivi*, 9). In teoria, i negoziati dovrebbero essere più semplici perché il contesto geopolitico avvicina i due attori, ma in realtà sono più complicati, perché UE e India sono chiamati a difficili concessioni reciproche, se vogliono evitare un nuovo fallimento – un esito che avrebbe significative conseguenze sul futuro della loro partnership strategica (Hilper, Wagner e Rudloff, 2023). Un forte interesse reciproco all'accesso al mercato rischia di scontrarsi da un lato con la resistenza indiana alla liberalizzazione, e dall'altro con l'insistenza europea sul rispetto degli standard lavorativi, ambientali e climatici, sull'uguaglianza di genere, sulla biodiversità e sui sistemi agroalimentari sostenibili. Per questo c'è un elevato rischio che le aspettative negoziali divergano in termini di livello di ambizione: l'India vuole concludere velocemente un intesa sulle liberalizzazioni possibili, che permettano l'accesso al ricco mercato europeo e alla tecnologia avanzata – così importante per la modernizzazione indiana –, mentre l'UE insiste su un testo di più ampia portata, che includa, oltre ai suddetti standard, le *rules of origin*, le barriere tecniche al commercio, i sussidi, e la tutela dei diritti di proprietà intellettuale (*ibid*.).

Riguardo alla liberalizzazione dei prodotti agricoli, il potenziale di aumento degli scambi è enorme, ma le criticità sono altrettanto elevate. Se il livello daziario medio all'importazione applicato dall'UE è dell'11,7%, l'India protegge milioni di piccoli agricoltori e produttori caseari, la maggior parte dei quali concentrati sul mercato domestico, con un dazio medio del 39%. In più, poiché l'UE non è intenzionata a tagliare i sussidi all'agricoltura, i prodotti europei possono essere distribuiti a prezzi competitivi, mettendo in difficoltà i produttori nazionali (Ranja, 2023).

Il commercio bilaterale nel settore dei servizi è dominato da trasporti, telecomunicazioni e Information Technology (IT), altri servizi per il business e viaggi: questi ambiti rappresentano più dell'80% delle esportazioni dei servizi dell'UE in India, e più del 90% delle importazioni (European Parliament, 2023, 2). Nel decennio scorso, le importazioni dall'India dei servizi per il business e delle telecomunicazioni sono sostanzialmente raddoppiate (*ibidem*). Nel 2022, il commercio nei servizi tra UE e India ha superato i cinquanta milioni di euro, raggiungendo un nuovo record e facendo registrare un surplus a favore dell'Europa (Embassy of India in Brussels, 2024). Della liberalizzazione dei servizi, soprattutto finanziari e delle telecomunicazioni, beneficerebbero relativamente entrambi i partner,

ma l'India ne trarrebbe maggiore vantaggio in termini assoluti (Nordås, 2023). L'e-commerce è infine una modalità distributiva promettente, ma nonostante la collaborazione pluriennale in tema di digitalizzazione, le aziende straniere di e-commerce non possono operare come marketplace sul mercato indiano, e in ogni caso l'UE nutre preoccupazioni sul trattamento e la localizzazione dei dati (European Parliament, 2020).

Anche nel settore degli investimenti ci sono spazi per una crescita dei flussi, oggi abbastanza limitati. Infatti, malgrado l'indice di restrittività degli Investimenti Diretti Esteri (IDE) (in entrata) dell'OCSE[4] dell'India sia 0,21, sostanzialmente allo stesso livello della Cina, i dati dimostrano una diversa interazione economica dei due paesi: mentre la Cina riceve il 2,5% degli IDE europei in uscita (extra-UE), e l'UE da Pechino accoglie circa lo 0,9% degli IDE (extra-UE) in ingresso, per l'India le statistiche registrano i valori rispettivamente di poco più dell'1% e dello 0,2%. Per un confronto con altre aree del Sud Globale, l'UE investe l'equivalente di circa il 2,8% sul totale degli IDE (extra-UE) in Brasile, un paese assai meno popoloso dell'India (Eurostat 2023). Secondo la Commissione europea, comunque, in India sono attive 6000 aziende europee, che impiegano direttamente 1,7 milioni di lavoratrici e lavoratori, creando un indotto per altri 5 milioni di posti di lavoro[5]. In particolare, all'India converrebbe aprire agli investimenti per inserire il paese nel circuito delle catene globali del valore, anche nell'ottica di rafforzare il comparto industriale, secondo il programma *Make in India* 2025 (illustrato nel contributo di Diego Maiorano in questo rapporto). In effetti, dopo aver scelto di non aderire alla RCEP, che comprende le principali 15 economie dell'Indo-Pacifico[6], a Delhi rimangono pochi partner industriali che, attraverso le proprie multinazionali, possano sostenere la globalizzazione della produzione indiana: tra essi, l'UE è il più significativo e, rispetto agli Stati Uniti, meno politicamente sfidante. Tuttavia, il negoziato sull'accordo per la protezione degli investimenti sta procedendo lentamente.

Meglio procede la discussione sulla tutela delle indicazioni geografiche tipiche. Tuttavia, essa rischia di essere sterile se non si trova un'intesa sull'accesso al mercato – parlare di protezione, in effetti, ha senso solamente quando i prodotti hanno raggiunto il paese di destinazione.

Nonostante si registri da entrambe le parti una forte volontà di giungere alla firma dell'ALS, c'è il rischio di concludere un accordo al ribasso – importante dal punto di vista politico, ma con vantaggi commerciali poco significativi[7]. In molte linee tariffarie per cui si offre l'azzeramento dei dazi, permangono molte

[4] OECD FDI Restrictiveness Index: https://data.oecd.org/fdi/fdi-restrictiveness.htm, ultimo accesso

[5] Dalla pagina del sito della Commissione europea dedicata all'India: https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/india_en#:~:text=EU%20foreign%20direct%20investment%20(FDI,%E2%82%AC95.5%20billion%20in%202020.

[6] Si tratta dei dieci paesi ASEAN più Australia, Cina, Corea, Giappone e Nuova Zelanda.

[7] Quando il significato politico di un accordo commerciale, che le parti possano esibire come evidenza dei propri status e rilevanza nell'economia globale, prevale sull'effettivo contenuto di liberalizzazione, inducendo altri stati a fare altrettanto, John Ravenhill (2010) parla di "effetto-domino politico".

barriere non-tariffarie che impediscono una concreta liberalizzazione. Le diffuse misure sanitarie e fitosanitarie sono notoriamente spesso fonte di protezionismo mascherato in tutti i paesi, e l'India non fa eccezione. Le misure di natura fiscale, non oggetto di negoziato, rappresentano un ulteriore elemento di limitazione all'accesso al mercato. Vi è un'apertura di Delhi alla liberalizzazione degli appalti pubblici (*public procurement*), ma non a livello sub-federale – una promessa quindi dalla portata ridotta, considerati il rilievo nell'economia nazionale e il potere amministrativo degli stati e degli enti locali che compongono la variegata Federazione.

I capitoli sulla sostenibilità sono ambiziosi, e riguardano il rispetto degli standard previsti dalle convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e, per quanto riguarda gli impegni nella lotta contro il cambiamento climatico, dagli accordi di Parigi. Mentre in queste materie l'UE auspica la predisposizione di un meccanismo di risoluzione delle controversie, richiesto dal Parlamento Europeo e dai governi degli stati membri, l'India chiede che non sia inserito nel testo. Se la richiesta di Delhi venisse accettata, la ratifica dell'ALS in sede UE potrebbe dunque incontrare serie difficoltà.

L'Italia, insieme a Finlandia, Germania, Paesi Bassi e Svezia, è tra gli stati membri che più sostengono la necessità di concludere i negoziati con esito positivo. D'altra parte, occorre considerare come l'eventuale riduzione delle ambizioni abbia un costo più elevato rispetto ad altri stati membri che, a differenza dell'Italia, non hanno forti interessi nell'agrifood e nell'industria manifatturiera[8]. L'esportazione di beni che testimoniano la ricchezza del settore enogastronomico in Italia è infatti una significativa fonte di domanda per l'economia italiana, contribuendo peraltro alla diffusione del soft power dell'Italia nel mondo. Per ora, l'esclusione del settore del vino e delle bevande alcoliche dalle offerte tariffarie, e la proposta di non consentire l'accesso al settore caseario per motivi di carattere religioso, non consentono di ritenere gli interessi italiani pienamente soddisfatti. Inoltre, il tessuto imprenditoriale manifatturiero, soprattutto nell'automotive, potrebbe beneficiare dall'accesso al mercato e dalla protezione degli investimenti, ma non è chiaro se la controparte sia disposta a liberalizzare sufficientemente gli standard e le barriere non tariffarie.

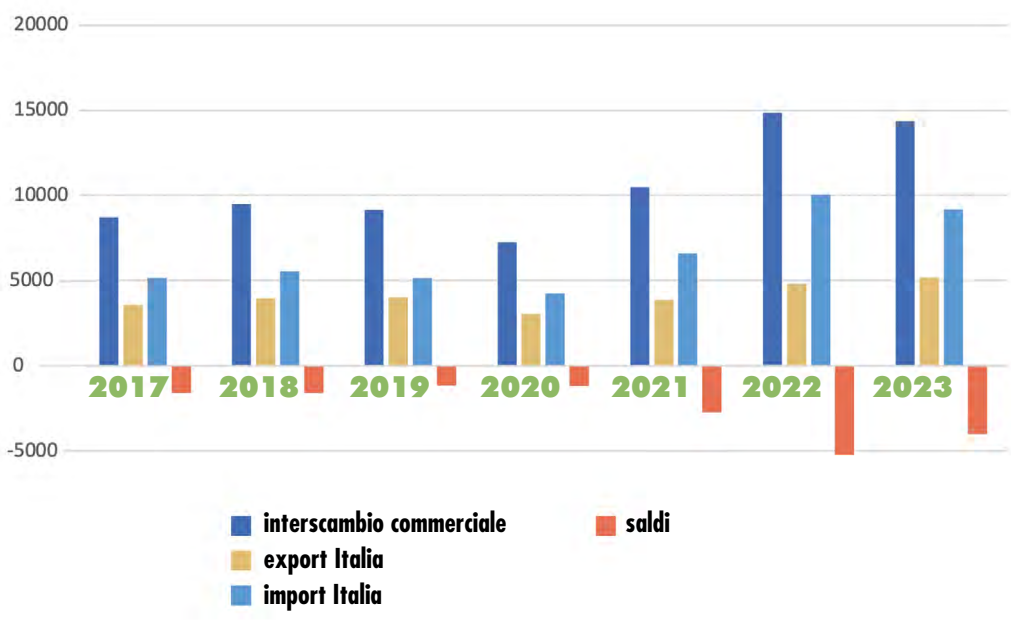
I rapporti commerciali Italia-India

Date quindi le positive prospettive future dell'economa indiana, anche l'attenzione dei decisori politici e degli imprenditori italiani verso il paese è aumentata considerevolmente. Negli ultimi anni Italia e India hanno intensificato le relazioni bilaterali in campo economico, scientifico, tecnologico e culturale, elevandole a partenariato strategico nel marzo del 2023 (Ambasciata d'Italia New Dehli, 2023).

[8] In passato, l'Italia verso la Commissione Europea manifestò disagio per l'inclusione dell'automotive nel'ALS con la Corea del Sud e minacciò di esercitare il veto per la mancata tutela delle indicazioni geografiche tipiche di alcuni prodotti alimentari nel caso dell'Accordo di Associazione con i Paesi del Centro America (Gabusi 2019).

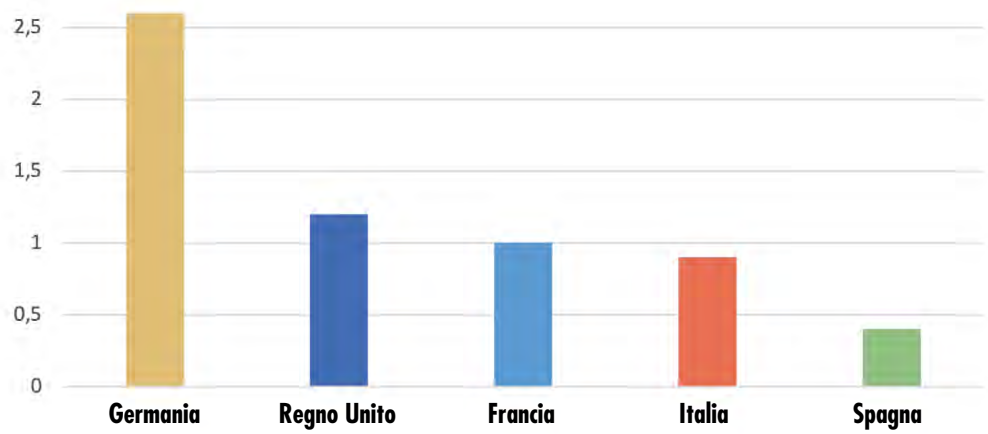
Come è possibile evincere dal grafico sottostante, le relazioni commerciali tra Italia e India godono di buona salute. Solamente nel 2020 gli scambi commerciali tra i due paesi hanno subito un contraccolpo significativo, causato dagli effetti della pandemia da COVID-19, registrando un valore complessivo di poco superiore a 7,25 miliardi euro. Tuttavia, già nel 2021 si è assistito a una vigorosa ripresa dell'interscambio bilaterale, con un valore commerciale record rispetto agli anni precedenti pari a circa 10,5 miliardi di euro. Tale risultato, superiore del 10% rispetto al picco raggiunto nel 2019, è stato innescato da un notevole incremento delle esportazioni indiane verso l'Italia, composte principalmente da metalli comuni come ghisa, ferro e acciaio, le quali hanno registrato una crescita del 55,8% rispetto all'anno precedente, attestandosi intorno ai 6,6 miliardi di euro. Contemporaneamente, le esportazioni italiane verso l'India hanno segnato un incremento del 28,3% rispetto al 2020, raggiungendo un valore di poco inferiore ai quattro miliardi di euro. Nel 2022 il valore complessivo dell'interscambio commerciale tra Italia e India è aumentato ulteriormente raggiungendo un valore attorno ai 15 miliardi di euro, dove le esportazioni italiane hanno registrato un aumento del 24% rispetto all'anno precedente per un valore di quasi cinque miliardi di euro. Infine, il 2023 con i suoi 14,3 miliardi di euro di interscambio ha registrato una lieve variazione percentuale negativa rispetto al 2022 (-3,5%), a causa di una diminuzione dell'import italiano (-8.8%). Al contrario, le esportazioni hanno registrato segno positivo (+7,6%) superando i cinque miliardi di euro. Tali congiunture posizionano l'Italia al terzo posto tra gli Stati membri dell'Unione Europea per volume di scambi commerciali con l'India, preceduta solo da Germania e Francia.

INTERSCAMBIO COMMERCIALE ITALIA-INDIA (in milioni di Euro)



Fonte: elaborazione dell'autore su dati di infoMercatiEsteri e Osservatorio Economico

CONFRONTO QUOTE DI MERCATO DELL'EXPORT ITALIANO IN INDIA CON I PRINCIPALI COMPETITORS EUROPEI, REGNO UNITO COMPRESO (in percentuale)

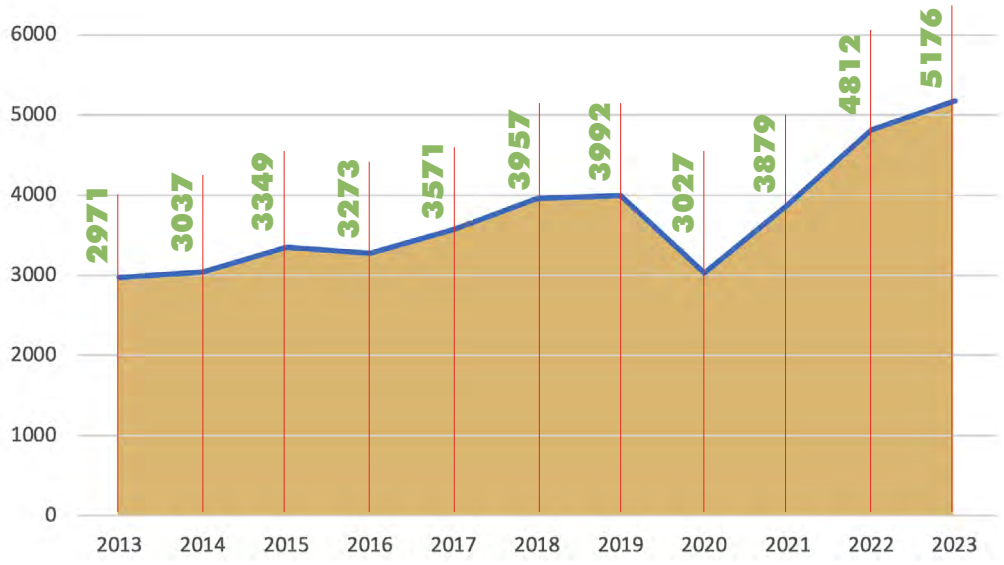


Fonte: elaborazione dell'autore su dati di infoMercatiEsteri e Osservatorio Economico

La continua espansione economica dell'India, unita alle sue potenziali trasformazioni strutturali, offre progressivamente nuove opportunità per le aziende esportatrici italiane. Dal 2014, sotto la leadership dell'attuale Primo ministro Narendra Modi, il governo indiano ha intrapreso un vasto programma di riforme per un'India "autosufficiente" (*self-reliant*) che mira ad attrarre maggiori investimenti diretti esteri, contenuto nei programmi *Make in India* e *Assemble in India for the World*. Questi programmi puntano a trasformare l'India in un hub manifatturiero globale, stimolando la competitività e rilanciando il settore manifatturiero nel contesto di una ristrutturazione complessiva delle catene del valore globali (sulla politica industriale di Modi si veda il contributo di Diego Maiorano in questo rapporto).

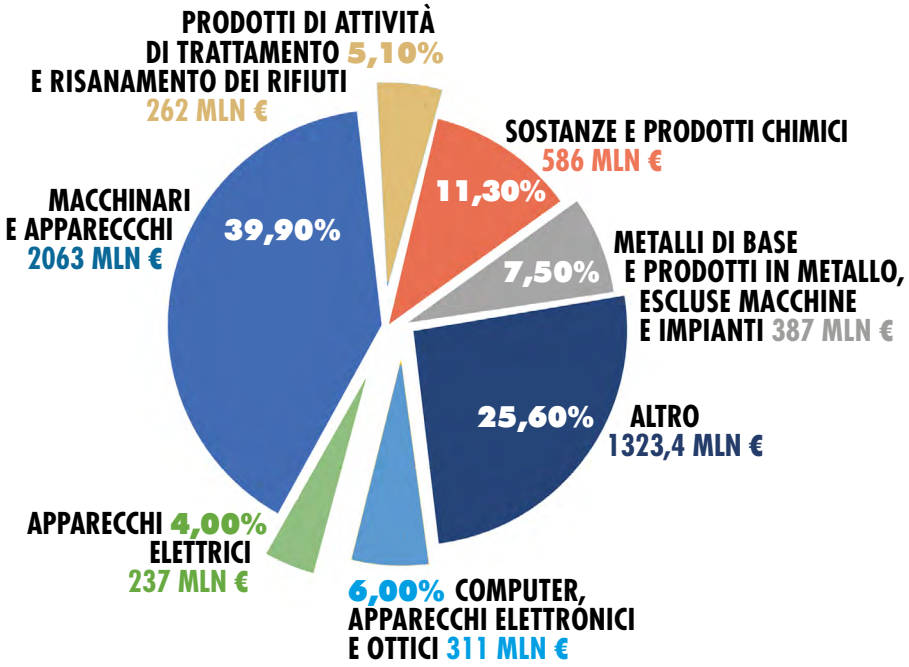
Negli ultimi dieci anni le imprese italiane hanno rafforzato notevolmente le loro relazioni commerciali con l'India, evidenziando un significativo aumento delle esportazioni. Tra il 2013 e il 2023, le esportazioni italiane verso l'India sono passate da meno di tre miliardi di euro a oltre cinque miliardi di euro, con una crescita media annua del 5%. Le ultime previsioni disponibili confermano un trend positivo per l'export anche per il biennio 2024-2025, dopo l'incremento dell'11,5% del 2023. Non solo: da informazioni raccolte dagli autori per questo approfondimento, emerge come il numero di aziende che si rivolgono agli operatori specializzati per sondare le condizioni per attuare investimenti diretti in India sia in costante aumento. Il settore di riferimento è quello della meccanica strumentale, circa il 40% del totale, con comparti chiave quali le macchine per il packaging, per l'industria tessile, per la lavorazione di gomma e plastica, pietre, ceramica e metalli (SACE 2023).

ESPORTAZIONI ITALIANE VERSO L'INDIA (in milioni di Euro)



Fonte: elaborazione dell'autore su dati di infoMercatiEsteri, Osservatorio Economico e Access2Markets.

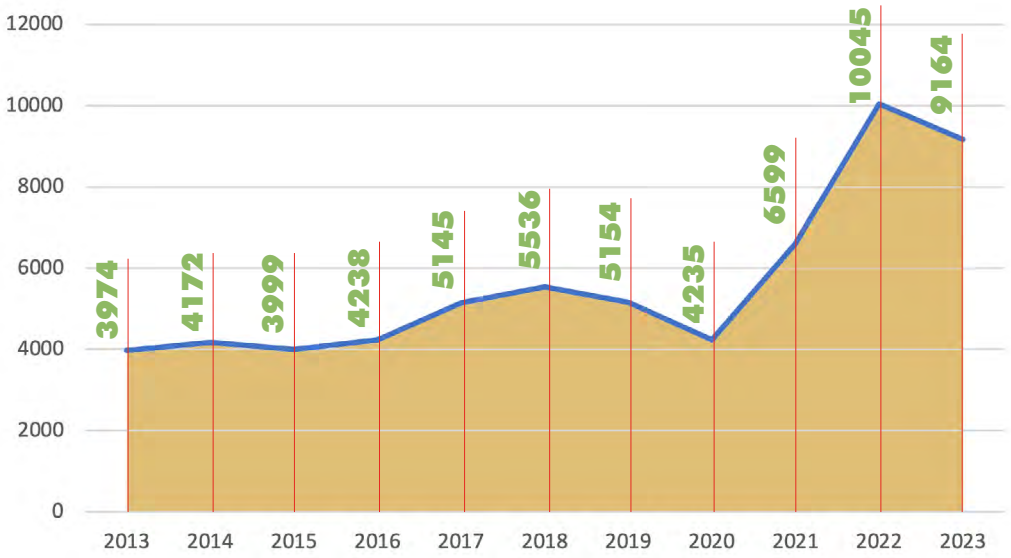
COMPOSIZIONE MERCEOLOGICA DELL'EXPORT ITALIANO IN INDIA NEL 2023



Fonte: elaborazione dell'autore su dati di infoMercatiEsteri e Osservatorio Economico

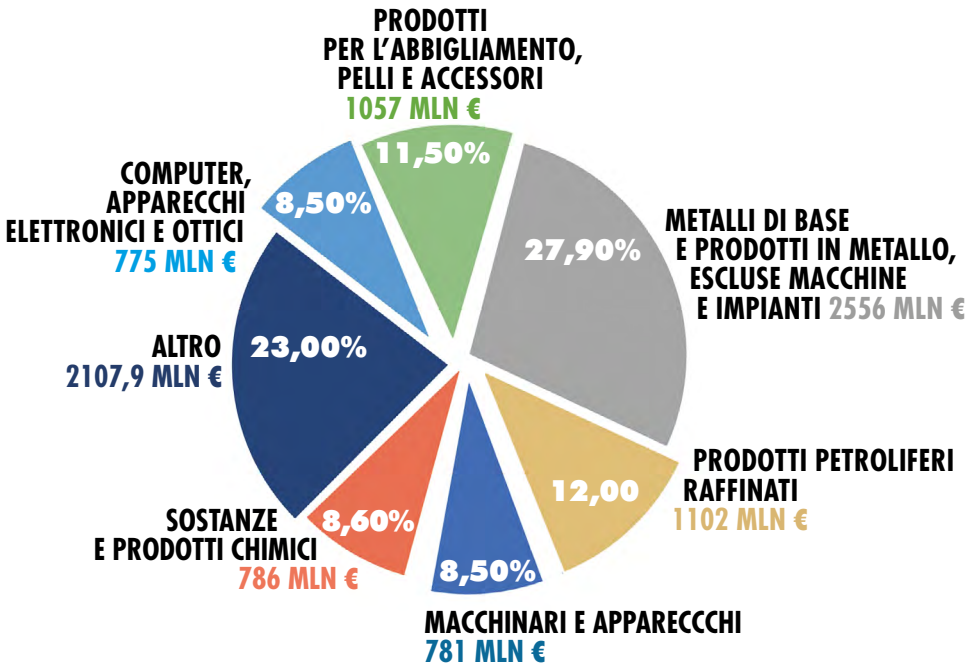
Anche le importazioni italiane dall'India hanno mostrato una crescita significativa. Nel 2023, il valore delle importazioni ha superato i nove miliardi di euro, sebbene vi sia stata una diminuzione dell'8,8% rispetto all'anno precedente. Tra i settori trainanti si distingue quello metallurgico, seguito dall'industria petrolifera, tessile e chimica.

IMPORTAZIONI ITALIANE DALL'INDIA (in milioni di Euro)



Fonte: elaborazione dell'autore su dati di infoMercatiEsteri, Osservatorio Economico e Access2Market

COMPOSIZIONE MERCEOLOGICA DELL'IMPORT ITALIANO DALL'INDIA NEL 2023



Fonte: elaborazione dell'autore su dati di infoMercatiEsteri e Osservatorio Economico

L'India offre prospettive non solo per l'aumento dei flussi commerciali, ma anche per una diversificazione del paniere dei beni esportati. Uno dei fattori principali a sostegno di questo scenario è la crescita della popolazione appartenente al ceto medio. Attualmente, circa il 30% della popolazione indiana appartiene

a questa fascia, ma si prevede che questa percentuale possa raggiungere il 46% entro il 2030 e il 63% entro il 2047, superando così il miliardo di individui (People Research on India's Consumer Economy (PRICE), 2023). Questo rapido aumento demografico, accompagnato dalla crescita dei redditi pro capite, genererà una maggiore domanda di beni di consumo di alta qualità, tra cui i prodotti di consumo tipici del *Made in Italy*. Tuttavia, la vastità del territorio indiano e le disuguaglianze tra i vari stati in termini di ricchezza, sviluppo infrastrutturale e presenza di cluster manifatturieri rappresentano sfide significative per l'accesso al mercato. Il basso reddito pro capite della popolazione, che nel 2023 ha registrato un valore di circa 2.500 euro in termini nominali, può costituire un ostacolo alla commercializzazione di determinati prodotti italiani, specialmente quelli di consumo, a causa dell'elevata sensibilità ai prezzi dei consumatori finali. Inoltre, la distribuzione disomogenea della ricchezza tra i vari stati indiani rende alcune destinazioni più attrattive di altre.

Questi elementi mostrano come, nonostante la complessità iniziale dovuta alla dimensione e all'eterogeneità del mercato indiano, esistano opportunità specifiche che possono essere sfruttate attraverso una strategia di accesso dettagliata al mercato. Un approccio che tenga conto delle peculiarità locali permetterà all'azienda di rapportarsi al meglio con la realtà indiana, adattando l'offerta alle diverse caratteristiche del mercato in un'ottica di progresso e collaborazione mutualmente vantaggiosa.

Riferimenti bibliografici

Ambasciata d'Italia New Dehli, ICE, Camera di Commercio Italiana in India, SACE (2022). *Obiettivo India 2022, Una guida per le imprese italiane*. Roma. https://www.ice.it/it/mercati/india/obiettivo-india-2022-una-guida-le-imprese-italiane , ultimo accesso 5 giugno 2024.

Ambasciata d'Italia New Dehli. *Italia e India*. New Dehli. https://ambnewdelhi.esteri.it/it/italia-e-india/, ultimo accesso 5 giugno 2024.

Camera di Commercio Indiana per l'Italia (2023). *India the Land of Billion Opportunities*. Milano. https://www.icci.it/wp-content/uploads/2024/04/Indian-Chamber-of-Commerce-in-Italy-India-Land-of-Billion-Opportunities-2023.pdf , ultimo accesso 5 giugno 2024.

Cesaroni, C. (2023*). Il momento dell'India: una vera chance per l'Elefante (e per le imprese italiane) … e SACE c'è*. Focus ON. SACE. Roma. https://www.sace.it/studi/dettaglio/Il-momento-dell-India-e-sace-c-%C3%A8, ultimo accesso 5 giugno 2023 .

Embassy of India in Brussels (2024). *India-EU/Belgium/Luxembourg Trade Statistics*. https://indianembassybrussels.gov.in/pdf/Bilateral%20Trade-statistics-2024.pdf, ultimo accesso 30 maggio 2024.

European Commission – Directorate-General for Trade (2023). *European Union, Trade in Goods with India*. Bruxelles. https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_india_en.pdf, ultimo accesso 28 maggio 2024.

European Parliament (2020). *EU-India: Cooperation and Digitalisation*. Briefing PE 659.275. Bruxelles: European Parliament Research Service. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/659275/EPRS_ATA(2020)659275_EN.pdf, ultimo accesso 30 maggio 2024.

European Parliament (2023). *India: Economic Indicators and Trade with the EU*. Bruxelles. https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2016)583774, ultimo accesso 28 maggio 2024.

European Parliament (2024). *EU-India Free Trade Agreement*. Briefing PE 757.588, gennaio. Bruxelles: European Parliamentary Research Service.

European Parliament and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2021). *The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific*. Joint Communication to the European Parliament and the Council, JOIN (2021), 24 final, 16 aprile. Bruxelles. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf, ultimo accesso 5 giugno 2024.

Eurostat (2023). *Foreign Direct Investment – Stocks*. Bruxelles. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Foreign_direct_investment_-_stocks, ultimo accesso 29 maggio 2024.

Gabusi, G. (2019). "L'Italia nella politica estera commerciale dell'Unione", in Isernia, P., Longo, F. (eds), *La politica estera italiana nel nuovo millennio*. Bologna: Il Mulino, 227-255.

Hilper, H.G., Wagner, C. e Rudloff, B. (2023). *Negotiations on a Free Trade Agreement between India and the European Union*. Berlin: SWP- Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs. Online: https://www.swp-berlin.org/10.18449/2023C11/, ultimo accesso 29 maggio 2024.

Joint Statement EU-India Leaders' Meeting (2021), 8 maggio. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/08/joint-statement-eu-india-leaders-meeting-8-may-2021/, ultimo accesso 28 maggio 2024.

Nordås, H.K. (2023). *Services in the India-EU Free Trade Agreement*. TEPSA Briefs, 04/2023. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs. https://www.tepsa.eu/wp-content/uploads/2023/09/Brief-Services-in-the-India-EU-Free-Trade-Agreement-.pdf?_gl=1*u0loye*_ga*ODY1Mjc0MDgxLjE3MTcwNjM3ODM.*_ga_L7K-ER7875F*MTcxNzA2Mzc4Mi4xLjAuMTcxNzA2Mzc4Mi4wLjAuMA.., ultimo accesso 20 maggio 2024.

Observer Research Foundation (2023). *India and the European Union in 2030: Building a Closer Economic Relationship*. New Delhi. https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2023/07/ORF_Mongraph_India-EU-in-2030.pdf, ultimo accesso 28 maggio 2024.

People Research on India's Consumer Economy (PRICE) (2023). *The Rise of India's Middle Class, Results from the PRICE's ICE 360° surveys*. Udaipur. https://www.price360.in/Executive_Summary_Middle_Class.pdf , ultimo accesso 5 giugno 2024.

Poitiers, N., Bery, S., Chowdry, S., e García-Herrero, A. (2021). *EU-India Relations: Assessment and Perspectives*. Bruxelles: European Parliament. https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA(2021)653646, ultimo accesso 29 maggio 2024.

Ranja, S. (2023), *Proposed EU-India FTA*. New Delhi: Heinrich Böll Stiftung. https://in.boell.org/en/2023/06/07/proposed-eu-india-fta#_ednref2, ultimo accesso 29 maggio 2024.

Ravenhill, J. (2010). "The 'New East Asian Regionalism': A political domino effect". *Review of International Political Economy*, 17(2), 178-208.

Nota sulla raccolta dei dati

Nella parte dedicata alle relazioni commerciali tra Italia e India, l'articolo presenta dati numerici derivanti da quattro fonti (ove non indicato diversamente):

a) infoMercatiEsteri, il portale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) contenente informazioni aggregate sugli scambi commerciali dell'Italia con il resto del mondo, disponibile al seguente link: https://www.infomercatiesteri.it/ .

b) Osservatorio Economico, il centro di analisi e studi sull'andamento del commercio estero dell'Italia con il resto del mondo del MAECI, disponibile al seguente link: https://www.infomercatiesteri.it//osservatorio-economico.php .

c) Access2Markets, la banca dati della Commissione Europea contenente le statistiche ufficiali sull'interscambio commerciale con i paesi terzi suddivise per codici HS, disponibile al seguente link: https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/it/home .

d) International Monetary Fund DATA, il data center free access del Fondo Monetario Internazionale, disponibile al seguente link: https://www.imf.org/en/Data .

Nove indicazioni per far crescere le relazioni bilaterali

1. Creare un meccanismo di dialogo politico strutturato.

L'India è un paese complesso e ambizioso, che nella dinamica della propria ascesa considera cruciali i prossimi dieci anni. Per l'Italia, sviluppare le relazioni con Dehli è e sarà sfidante, dunque la prima considerazione che si impone riguarda l'impegno necessario a sostenerle e consolidarle nel medio termine.

Dopo un periodo complicato, si è recentemente aperta una finestra di opportunità per rilanciare i rapporti bilaterali: per coglierla occorre essere proattivi e costanti nell'azione. Ciò comporta un investimento in risorse umane e materiali che deve essere valutato attentamente in rapporto alle priorità di politica estera.

Essendo consapevoli dell'approccio critico dell'India nei confronti dell'Occidente e dunque anche dell'Europa (giudicati "insulari" nel loro approccio ai problemi), è necessario dimostrare, attraverso una politica di *engagement*, che si è pronti a intrattenere un dialogo autentico e costruttivo sui diversi dossier, a cominciare da quello relativo alla governance globale. Discorsi di livello macro sono infatti necessari per chiarire le rispettive posizioni in particolare in rapporto all'ordine internazionale attuale e così contestualizzare dialoghi più focalizzati. L'India, che si propone come ponte fra Sud Globale e Occidente, è destinata a impegnarsi in conversazioni delicate, che investono principi e regole, con entrambi i gruppi. Il discorso di livello macro avrà poi come corrispondente un discorso di livello micro, sulle singole politiche. Per ottenere risultati concreti si raccomanda di agire nell'ambito del framework fissato da UE e India (in particolare considerando che la Roadmap to 2025, fissata nel 2020 per rilanciare la partnership strategica, dovrà essere aggiornata e ciò rappresenta in sé una opportunità), e della partnership strategica siglata tra Italia e India nel marzo 2023, cogliendo opportunità nelle aree già individuate a livello bilaterale come promettenti.

2. In tutte le iniziative, adottare un modello multi-stakeholder.

Considerata l'asimmetria tra Roma e Delhi, per rafforzare le relazioni bilaterali è importante che l'Italia adotti un modello multi-stakeholder in modo da creare una massa critica di attori interessati. Accanto alle istituzioni centrali dello stato, il paese deve impegnarsi per coinvolgere le sue articolazioni sul territorio: le regioni, le città, le Università, le Camere di Commercio. Anche attori privati – aziende manifatturiere, banche e società finanziarie, organizzazioni non governative, istituzioni culturali – possono fornire un significativo contributo, dando vita a partnership pubblico-privato tali da generare un circolo virtuoso di moltiplicazione degli spazi politici, economici, culturali e solidali, funzionali a consolidare una relazione sostenibile e proficua.

In questo ambito, l'*engagement* suggerito potrebbe utilmente fare leva anche su un meccanismo di dialogo bilaterale permanente (Track 1.5), dialogo eventualmente allargato ai Paesi del sud-est asiatico, al Giappone e alla Corea del Sud, all'Australia e alla Nuova Zelanda.

3. Coltivare l'interesse reciproco investendo sulla conoscenza dell'India.

Come si è detto, la cultura in questa fase pesa molto sull'identità politica dell'India, dunque per intrattenere una relazione consapevole e utile con il paese è necessario conoscerlo in profondità e coltivare i rapporti con competenza e attenzione. Ciò implica incoraggiare lo sviluppo di conoscenze sull'India, vistosamente carenti anche a livello europeo. In questo senso, incentivare scambi a vari livelli e in vari ambiti, iniziando dalle università e dai think tank, risulta particolarmente importante, e oggi più agevole, dopo la firma del *Cultural Exchange Programme* e del *Mobility and Migration Partnership Agreement* – accordo quest'ultimo che facilita il movimento delle persone tra i due paesi. Un simile approccio ridurrebbe la percezione, da parte indiana, di un ancora scarso interesse per il paese da parte dei paesi occidentali nel loro complesso.

In questo contesto non va dimenticato che l'Italia e l'India condividono una concezione di ruolo nazionale come Paesi-ponte tra soggetti e culture diverse. Poiché nel futuro, il dialogo tra questi mondi sarà ancora più cruciale e non ci si attende che sia più facile, questa specifica propensione dell'India – che riflette l'interesse a essere riconosciuta come interlocutrice privilegiata, tra gli attori emergenti, dal Sud Globale e dall'Occidente – andrebbe coltivata con consapevolezza e lungimiranza.

4. Rafforzare la collaborazione nell'Oceano Indiano e nel Medio Oriente guardando a sicurezza ed economia.

L'Oceano Indiano occidentale e il Medio Oriente si configurano oggi come un'area di comune interesse dell'UE, dell'Italia e dell'India. Se si esclude l'area periferica del Corno d'Africa, l'Italia non ha un passato coloniale nell'Indo-Pacifico, e le interazioni in ambito strategico-militare con la regione sono state piuttosto ridotte nel tempo, anche se appaiono destinate ad aumentare per numero e intensità. Rafforzare la cooperazione e il coordinamento bilaterali nella regione, in materia di sicurezza, ma anche nel settore commerciale e degli investimenti, nonché della lotta al cambiamento climatico, è un'opportunità da cogliere. La partecipazione italiana al *Blue-Raman Cable System* destinato a connettere l'Europa all'India attraverso il Medio Oriente, e l'adesione all'*Indo-Pacific Oceans Initiative*, costituiscono passi nella giusta direzione. Considerate le crescenti comuni minacce alla navigazione marittima nell'Oceano Indiano e nel Golfo Persico, è inoltre necessaria una rinnovata sinergia tra UE, Italia e India nella conduzione delle operazioni antipirateria e antiterrorismo.

5. Accompagnare la diversificazione e la modernizzazione della dotazione militare dell'India.

Tradizionalmente, l'India ha avuto come principale fornitore di equipaggiamento e tecnologia militare l'Unione Sovietica e quindi la sua erede Federazione Russa. Di recente, i rischi di una forte dipendenza da Mosca, cresciuti a causa dell'invasione russa dell'Ucraina nel 2022, hanno convinto il governo Modi a diversificare le fonti di approvvigionamento. Le principali aziende italiane attive nel settore possono cogliere l'opportunità, contribuendo alla modernizzazione della difesa indiana, in attuazione del *Defence Cooperation Agreement* siglato nel 2023.

6. Attivare nuovi canali commerciali nell'ambito dell'*India-Middle East-Europe Economic Corridor* (IMEC) per valorizzare le infrastrutture portuali.

In seguito al lancio dell'*India-Middle East-Europe Economic Corridor* (IMEC), il Mediterraneo acquisterà crescente rilevanza per Dehli, e l'Italia può intercettare questo interesse attraverso l'attivazione di nuovi canali commerciali, che potrebbe coinvolgere anche il sistema portuale italiano. Considerata la presenza crescente degli investimenti italiani nel Levante e nei Paesi del Golfo, le imprese italiane possono intraprendere nuove partnership con omologhe aziende indiane, anche in un'ottica di ridefinizione delle catene globali del valore.

7. Formulare iniziative in co-branding in Africa.

Con il Piano Mattei per l'Africa, l'Italia ha avviato un progetto sinergico di aiuto alla crescita, allo sviluppo e alla stabilità dei Paesi del continente, soprattutto nella regione sub-sahariana. Le risorse che può mobilitare sono tuttavia assai inferiori a quelle che possono essere rese disponibili da attori di dimensioni assai maggiori, quali Cina e India. Che l'Africa rientri nei nuovi orizzonti globali della politica estera indiana è testimoniato dall'incremento delle Ambasciate di Delhi nel continente, passate da venticinque a quarantatré nell'arco di dieci anni (2012-2022). Seguendo l'esempio di paesi quali la Germania, possono essere avviate iniziative congiunte Italia-India nelle quali ciascun partner apporta know-how, competenza e capacità, per una maggiore incisività ed efficienza dei progetti da realizzare in Africa.

8. Agire a livello comunitario per promuovere gli accordi bilaterali sul commercio e sugli investimenti.

Per cogliere le opportunità che derivano dal "de-risking" delle catene del valore per la riduzione della dipendenza dalla Cina e dal progetto *Make in India 2022,* volto a promuovere l'industria manifatturiera, l'India mostra una nuova disponibilità a sottoscrivere accordi di libero scambio (ALS) con diversi partner. L'Italia, le cui linee di politica estera esprimono negli ultimi anni una

coerente apertura ai mercati mondiali, dovrebbe continuare a interagire con la Commissione Europea per promuovere la rapida e positiva conclusione dei negoziati in corso sull'ALS e sull'accordo per la protezione degli investimenti con l'India. Tuttavia, occorre ricordare che il tasso di protezionismo del mercato indiano è ancora elevato, e in particolare Roma, come altre capitali, chiede la riduzione delle molteplici barriere non-tariffarie ancora in vigore nel paese. L'Italia, inoltre, dovrebbe essere interessata agli investimenti nelle infrastrutture, che negli ultimi anni sono stati decisamente significativi.

9. Valorizzare la diaspora indiana nel contesto italiano.

Nel nostro Paese, e in particolare in Lombardia, risiede una significativa minoranza di cittadini indiani, attivi in agricoltura. L'Italia dovrebbe proattivamente coinvolgere questa diaspora come risorsa attivabile nel processo di rafforzamento dei legami tra i due Paesi, sensibilizzando al contempo l'opinione pubblica sul significativo ruolo da essa svolto in ambito economico e sociale. La comunità rappresenta anche una possibile leva su cui agire per attrarre, in un contesto legale definito, talenti *high-skilled* dall'India, nel quadro della regolamentazione dei flussi migratori prevista dal *Mobility and Migration Partnership Agreement*.

Hanno contribuito:

Tommaso Bobbio è Professore Associato di Storia dell'Asia meridionale e Heritage Studies presso l'Università di Torino. Dopo essersi laureato in Storia, ha conseguito il dottorato presso la Royal Holloway University of London, sotto la supervisione di Francis Robinson. Prendendo la storia di Ahmedabad nel XX secolo come caso studio, la sua ricerca ha indagato le relazioni e le divergenze tra le autorità urbane e i residenti di vari quartieri, esaminando istanze di antagonismo e negoziazione tra le comunità, le pratiche mutevoli di gestione e uso degli spazi residenziali e pubblici, al fine di esaminare il modo in cui le dinamiche di trasformazione urbana e le politiche di sviluppo si intrecciavano con l'emergere periodico di episodi di mobilitazione collettiva e violenza. Questo progetto ha costituito la base per la sua prima monografia, intitolata "Urbanisation, Citizenship and Conflict in India: Ahmedabad 1900-2000" (Routledge, 2015). La sua Storia dell'India contemporanea è in uscita per Morcelliana Scholé nell'autunno del 2024.

Anna Caffarena è Professoressa Ordinaria di Relazioni internazionali all'Università di Torino. Dalla sua fondazione e sino al 2024 è stata Presidente di T.wai – Torino World Affairs Institute; siede nel Comitato Direttivo della Società Italiana di Scienza Politica. La sua ricerca si concentra sul ruolo delle idee e delle rappresentazioni nella politica mondiale, sul multilateralismo e il cambiamento dell'ordine internazionale. Sulla politica estera italiana ha scritto, con Giuseppe Gabusi, *Making sense of a changing world: Foreign policy ideas and Italy's National Role Conceptions after 9/11* (Rivista Italiana di Scienza Politica/Italian Political Science Review, 47, 2, 2017), e *Changing and Yet the Same? Italy's Foreign Policy Ideas and National Role Conceptions in a Populist Age* (Contemporary Italian Politics, in corso di pubblicazione). Tra i suoi lavori recenti: con S. Dossi, *Oltre il "revisionismo con aggettivi". Le nuove iniziative della Cina e la sfida del cambiamento "nel sistema"* (Quaderni di Scienza Politica, XXX, 1, 2023).

Michele Farina ha conseguito la laurea magistrale in Scienze Internazionali presso l'Università di Torino. È attualmente borsista di ricerca presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino con il compito di approfondire la conoscenza delle dinamiche politico-economiche dei Paesi ASEAN. È membro del comitato editoriale della rivista RISE, pubblicata da T.wai – Torino World Affairs Institute, istituito per cui ha curato, tra gli altri, il rapporto "Le relazioni commerciali Italia-Sudest asiatico".

Giuseppe Gabusi è Professore Associato nel settore scientifico-disciplinare di Scienza Politica presso l'Università di Torino, dove insegna Global Political Economy e Political Economy dell'Asia orientale. Dirige il Programma IndoPacific di T.wai-Torino World Affairs Institute. I suoi interessi di ricerca riguardano la trasformazione dell'ordine internazionale, la political economy della Cina, le relazioni UE-Cina, il Myanmar contemporaneo. Sulla politica estera italiana ha scritto, con Anna Caffarena, *Making sense of a changing world: Foreign policy ideas and*

Italy's National Role Conceptions after 9/11 (Rivista Italiana di Scienza Politica/ Italian Political Science Review, 47, 2, 2017), e *Changing and Yet the Same? Italy's Foreign Policy Ideas and National Role Conceptions in a Populist Age* (Contemporary Italian Politics, in corso di pubblicazione). Tra i suoi lavori recenti: (a cura di) *L'Asia al centro del cambiamento: Politica, economia, Sicurezza*, Treccani Libri, 2023 (inserito nella cinquina dei finalisti del Premio Libro dell'Anno sull'Innovazione, Galileo Festival della Scienza e Innovazione, Padova, 2024).

Diego Maiorano è Ricercatore di Storia dell'India Contemporanea all'Università di Napoli L'Orientale ed è Visiting Research Fellow presso la National University of Singapore. In passato ha insegnato alla National University of Singapore, University of Nottingham e University of Liege. La sua ricerca si concentra sulla storia e la politica dell'India indipendente con particolare riferimento al sistema politico e la democrazia e la lotta alla povertà e diseguaglianze. È autore di *Autumn of the Matriarch – Indira Gandhi Final Term in Office* (Oxford University Press/Hurst, 2015) e co-autore di *The Politics of Poverty Reduction in India* (Orient Blackswan, 2020).

IL NUOVO RUOLO
DELL'**INDIA**
NEL SISTEMA INTERNAZIONALE
E LE IMPLICAZIONI
PER L'**ITALIA**

twai TORINO WORLD AFFAIRS INSTITUTE