

# Le transizioni politico-giuridiche del Nepal e il relativo sviluppo costituzionale: dalla monarchia alla repubblica, da un sistema egemonico a uno partecipativo

di Pasquale Viola

**Abstract:** *Nepal's political-legal transitions and the constitutional development: From monarchy to republic, from a hegemonic to a participatory system* – The contribution addresses the role of the Nepalese monarchy from the origins of the Shah dynasty up to its abolition. To this end, the contribution engages the main topic through an interdisciplinary approach (historical-anthropological and political) and comparative law methodology by means of a diachronic analysis of constitutions. The first paragraph exposes the events between 1743 and 1959, i.e., from the unification of the kingdoms in the northern area of the subcontinent to the power conflict between the Shah and Rana dynasties. The second paragraph focuses on the Panchayat System, the Jana Andolan of 1990 and the reintroduction of political parties. The following paragraphs analyse the events that led to the massacre of the royal family in 2001 and the transition phase from monarchy to republic.

2153

**Keywords:** Diachronic comparison; Monarchy; Republic; Shah dynasty; Nepal

## 1. Introduzione

La storia – anche costituzionale – del Nepal è legata al ruolo della dinastia Shah all'interno del sistema politico del paese. Gli equilibri costituzionali contemporanei, infatti, sono il risultato di un processo dinamico che, a fasi alterne, è coinciso con i profondi mutamenti dei rapporti che hanno interessato la corona e le altre forze politiche succedutesi nei secoli. Se si guarda all'esistenza di norme fondamentali scritte e ai tentativi di concretizzare i principi della *rule of law*, si potrebbe affermare che solo dagli anni '50 in poi inizia la storia costituzionale nepalese. Tuttavia, le forme di legittimazione del potere in una realtà incentrata sui precetti indu fanno leva su forme di tradizione giuridica non assimilabili a quelle derivanti esclusivamente da una legittimazione legale-razionale, e ad oggi permane il senso di appartenenza verso un istituto che per un numero consistente di individui ancora rappresenta un centro di potere quantomeno simbolico e sovrannaturale<sup>1</sup> – nonostante la rivoluzione maoista e l'emancipazione formale dagli schemi religiosi.

---

<sup>1</sup> H.P. Glenn, *Legal Traditions of the World: Sustainable Diversity in Law*, 5<sup>th</sup> ed., Oxford, 2014; P. Viola, E. Andreoli, A. Parrilli, *Towards a Different Understanding of Legal Traditions: Comparative Law Insights*, in *Calumet*, 18, 2023, 20-41. Il titolo riprende

Il presente contributo illustra il ruolo della monarchia nepalese dalle origini della dinastia Shah all'abolizione della stessa. A tal fine, il percorso argomentativo impiega il metodo comparativo mediante l'analisi diacronica dei testi costituzionali, nonché riferimenti interdisciplinari di natura prevalentemente storico-antropologica e politica, al fine di riassumere le varie fasi – anche giuridiche – intercorse.

Il primo paragrafo si incentra sulle vicende ricomprese fra il 1743 e il 1959, ossia dalla unificazione dei regni presenti nell'area settentrionale del subcontinente e il successivo conflitto di potere fra le dinastie Shah e Rana. Il secondo paragrafo illustra lo sviluppo del Panchayat System fino al Jana Andolan del 1990 e alla reintroduzione dei partiti rappresentativi, mentre il paragrafo seguente analizza gli eventi che hanno portato al massacro della famiglia reale, avvenuto nel 2001. Il quarto paragrafo esamina la fase di transizione dalla monarchia alla repubblica.

## 2. La dinastia Shah, la famiglia Rana e la transizione verso la monarchia assoluta (1743-1959)

Dal punto di vista storico-geografico, il territorio attualmente ricompreso nei confini del Nepal è stato testimone di numerosi esempi di esercizio del potere su base di legittimazione divina, basti ricordare i vari regni e imperi succedutisi nel tempo (Licchavi, Varman, Thakuri, Malla)<sup>2</sup>. Quando si pensa, però, al Regno indù del Nepal in termini di continuità con l'assetto istituzionale e politico attuale, ci si riferisce essenzialmente all'unificazione territoriale, sotto l'egida del Regno Gorkha (1743-1775), dei principati esistenti nella zona settentrionale del subcontinente<sup>3</sup>. A seguito dell'unificazione dei territori emerse, come figura prevalente a livello politico e militare, Prithvi Narayan Shah, capostipite della dinastia reale contemporanea. Se, da un lato, il processo di definizione dei confini geografici è terminato pressappoco a seguito delle guerre sino-nepalesi (1788-1792) e

---

alcune considerazioni espone in Y. Ghai, *The old order is dying, the new order is not yet born: Politics of constitution demolishing and constitution building in Nepal*, in A.H.Y. Chen (ed.), *Constitutionalism in Asia in the Early Twenty-First Century*, Cambridge, 2014, 367-390.

<sup>2</sup> D.R. Regmi, *Ancient Nepal*, New Delhi, 1965; Id., *Medieval Nepal*, voll. 1 e 2, New Delhi, 1965; G. Tucci, *Nepal: alla scoperta del Regno dei Malla. Un leggendario impero nell'Asia misteriosa*, Roma, 1996. Le dinastie principali vantavano discendenze divine, in particolare da Paśupati (Lord Shiva); i Malla si identificavano con Bhairava, un avatar di Lord Shiva, mentre Taleju (Durgā) era considerata divinità tutelare.

<sup>3</sup> J. Whelpton, *A History of Nepal*, Cambridge, 2005. La scelta del giorno in cui Prithvi Narayan Shah entrò a Kathmandu non fu casuale e richiama gli aspetti simbolici legati alla legittimazione divina del sovrano. Come riportato da D.R. Regmi, «[o]n the day of Kumari Yatra (celebrated up till now) which occurred on the fourteenth day of the bright fortnight of Bhadra of NS 888 = 25 September, 1768 and while Jayaprakasa was witnessing the ceremony in the heart of the city amidst public rejoicing, the conquerors surprisingly entered the heart of the city at the head of a substantial force which had penetrated through three ways, Bhimsen Than, Naradevy and Tundikhel from the south-west, west and east respectively». D.R. Regmi, *Modern Nepal: Rise and Growth in the Eighteenth Century*, voll. 1 e 2, New Delhi, 1961, 202.

anglo-nepalesi (1814-1816)<sup>4</sup>, le dinamiche riguardanti l'assetto del sistema politico e dei rapporti fra poteri sembrano non essersi mai arrestate. A partire dal 1846, infatti, Jung Bahadur Rana confinò la corona a un ruolo pressoché simbolico, assumendo tutti i poteri e le prerogative spettanti, in base a forme di legittimazione divina, alla casa reale. D'altra parte, anche la funzione di Primo Ministro divenne ereditaria, in base a un modello successorio *sui generis*, in cui si esauriva la linea dinastica maschile a partire dagli individui più anziani della famiglia Rana. Questo aspetto peculiare del premierato nepalese ha spinto parte della dottrina a definire questa carica come "*Throne of Prime Minister*"<sup>5</sup>.

In riferimento ai rapporti tra la dinastia Shah e la famiglia Rana, vanno posti in evidenza due aspetti: 1) la figura simbolica del sovrano; 2) la concreta influenza del Primo Ministro sulla corona. Solitamente, quando ci si riferisce ai poteri simbolici si intende quello di pura rappresentanza, ma in una realtà in cui i precetti indù erano – e sono tutt'ora – fortemente radicati, la semi-divinizzazione del sovrano, considerato come diretto discendente del dio Vishnu e protetto dalla divinità Taleju, era funzionale alla legittimazione popolare diretta. All'interno dei rapporti fra i due nuclei di potere, le figure reali sono considerate impotenti anche se legittimanti, basti pensare che Jung Bahadur Rana, anziché abolire la monarchia, accusò il re Rajendra Bikram Shah di tradimento e impose l'abdicazione in favore del principe Surendra (1847)<sup>6</sup>. Dalla seconda metà del Diciannovesimo secolo, la dinastia Shah ebbe un ruolo marginale nella storia politica del paese, almeno fino agli anni '50 del secolo successivo.

Quasi in modo paradossale, se non si considera lo stretto legame fra simbolo e tradizione, a ridare nuovo vigore politico alla monarchia furono i movimenti popolari e democratici, nonché le vicende relative alla decolonizzazione del subcontinente e ai nuovi equilibri politici dell'area. In altre parole, limitare e ridimensionare il potere della famiglia Rana richiedeva uno sforzo collettivo, che accomunava attori anche ideologicamente lontani fra loro, spesso operanti in territorio indiano, tra cui, ad esempio, il partito Prachanda Gorkha (fondato a Dehradun nel 1927), il Charkha movement di Tulsi Mehar del 1930<sup>7</sup>, il Nepal Praja Parishad (fondato nel 1935 e guidato da Tanka Prasad Acharya), il Partito comunista nepalese (CPN, fondato nel 1949 a Calcutta, il Nepali Congress (1950)<sup>8</sup>. Va,

---

<sup>4</sup> Gli attuali confini del Nepal sono grossomodo definiti dal Trattato di Sugauli del 1815, ratificato dall'East India Company e dal Regno del Nepal l'anno seguente. T. Louise Brown, *The Challenge to Democracy in Nepal: A Political History*, London-New York, 1996; M. Malagodi, *The End of a National Monarchy: Nepal's Recent Constitutional Transition from Hindu Kingdom to Secular Federal Republic*, in 11(2) *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 234-251 (2011).

<sup>5</sup> S. Bhandari, *The king versus the people: The abolition of monarchy and constitution making in Nepal*, Studi internazionali Ritsumeikan, 25-1, 2012, 1-26; D.R. Regmi, *A Century of Family Autocracy in Nepal*, Kathmandu, 1950.

<sup>6</sup> Come evidenzia John Whelpton, Jung Bahadur ritenne di "potersi servire" del principe Surendra ed esiliò la regina consorte. J. Whelpton, *A History of Nepal*, cit.

<sup>7</sup> Il movimento guidato da Tulsi Mehar si ispirava alle idee gandhiane e si sviluppò nella valle di Kathmandu. Mehar fu successivamente arrestato e condannato per tradimento. Vd. S. Bhandari, *The king versus the people: The abolition of monarchy and constitution making in Nepal*, cit.

<sup>8</sup> Ivi.

inoltre, aggiunto che sul piano politico la famiglia Rana godeva dell'investitura morale da parte del British Raj e che la politica estera dell'India indipendente e democratica favoriva, invece, la famiglia reale e, allo stesso tempo, le forze democratiche<sup>9</sup>. Il conflitto tra casa reale e Primo Ministro si inasprì apertamente durante gli anni '40, trasformando i movimenti popolari (Jana Andolan) in una guerra civile che vedeva sul campo quattro attori principali: il Primo Ministro, la corona, i neocostituiti partiti rappresentativi e, per certi aspetti, l'India indipendente<sup>10</sup>. Il Primo Ministro, nonostante avesse ottenuto la condanna del re per tradimento – quest'ultimo aveva preferito insediarsi presso Delhi –, non poté abolire la monarchia, per evitare ulteriori contraccolpi sul piano politico e sociale<sup>11</sup>, e a nulla valse l'introduzione, sotto forma di proto-costituzione, del Government of Nepal Act 2004 (1948, secondo il calendario gregoriano)<sup>12</sup>.

Nel febbraio 1951, Tribhuvan Bir Bikram Shah Dev, Mohan Shumsher Jung Bahadur Rana e i rappresentanti del Nepali Congress Party accettarono un accordo promosso dall'Unione indiana, con l'obiettivo di ristabilire un ordine politico capace di garantire stabilità e sicurezza a seguito del primo Jana Andolan<sup>13</sup>. Come esito dell'accordo, la monarchia riuscì ad assumere un ruolo di primo piano nella forma di governo del Nepal, con l'intento iniziale, peraltro dichiarato, di dare vita a una monarchia costituzionale basata sulla volontà popolare, espressa mediante l'elezione diretta dei membri dell'assemblea costituente. Nel 1951 il re promulgò la costituzione *ad interim*, con l'obiettivo di creare le condizioni necessarie per l'elezione di una assemblea costituente che avrebbe garantito la democratizzazione del paese, pur sancendo la superiorità della corona rispetto all'esecutivo<sup>14</sup>.

Nonostante la figura reale assumesse, anche formalmente, il ruolo di capo dell'esecutivo, Mohan Shumsher della dinastia Rana fu nominato primo ministro. Garantita, quindi, la posizione del sovrano all'interno della forma di governo, il conflitto intercorse tra la corona e il Nepali Congress Party (NCP) guidato da Bishweshwar Prasad Koirala. Le pressioni esercitate dal NCP sul capo di stato per formare un nuovo governo non furono accolte, né il primo ministro accettò di dimettersi nonostante l'aperta opposizione del NCP. Nel novembre dello stesso anno, Shumsher si dimise e, per la prima volta nella storia del Nepal contemporaneo, fu nominata a capo dell'esecutivo

---

<sup>9</sup> Ivi.

<sup>10</sup> W. Levi, *Government and Politics in Nepal I*, in *21 Far Eastern Survey*, 185-191 (1952).

<sup>11</sup> Vd. *supra*.

<sup>12</sup> Per evitare equivoci, le date relative alle vicende nepalesi sono state indicate in base al calendario gregoriano e non al Vikram Samvat, calendario ufficiale del Nepal (ad es., Costituzione del 2004 B.S. equivale a Costituzione del 1948). Per semplificare la comprensione cronologica, anche il giorno e il mese sono stati convertiti al calendario gregoriano.

<sup>13</sup> Per Jana Andolan si intende un movimento popolare; questa formulazione è solitamente impiegata anche in riferimento alle rivolte che segnarono la fine del Panchayat System e a quelle che hanno portato all'abolizione della monarchia nel 2008. Vd. *infra*.

<sup>14</sup> The Interim Government of Nepal Act del 1951, promulgato l'11 aprile 1951 e in vigore per circa otto anni.

una figura politica non appartenente alle dinastie Shah e Rana: Matrika Prasad Koirala<sup>15</sup>.

### 3. Da monarchia assoluta a proto-costituzionale (1960-1990)

I conflitti interni al NCP e la mancata elezione di una assemblea costituente – nonché la diffusa percezione dell'inutilità di quest'ultima –<sup>16</sup> portarono la corona a sostituire il governo con un *advisory board* e a nominare, di comune accordo con le forze politiche, una commissione per la stesura del testo costituzionale, cui prese parte anche Sir Ivor Jennings<sup>17</sup>. La commissione si insediò nel marzo del 1958 e il testo, dopo l'approvazione da parte del sovrano, fu promulgato il 12 febbraio del 1959. La legge fondamentale del Regno nepalese definiva la figura reale come

Father of the Nation and revered descendant of the illustrious King Prithvi Narayan Shah, adherent of Aryan Culture and Hindu religion, having led a Great revolution for the rights and welfare of His subject, earned immortal fame in the history of the world and was firmly resolved to establish real democracy in Nepal by giving fundamental rights to the people<sup>18</sup>

e, sin dall'art. 1, imponeva una clausola di superiorità del testo rispetto alle norme vigenti. Ad assumere un ruolo preminente nell'assetto della forma di governo era il Rashtriya Parishad (Consiglio di Stato), che esercitava le funzioni di organo consultivo del capo dell'esecutivo. Nonostante la volontà di democratizzazione del paese mediante una forma di governo parlamentare di stile inglese basata su un bicameralismo imperfetto e sulla rappresentanza politica, la discrezionalità del sovrano era costituzionalmente garantita, come emerge dalla composizione del Rashtriya Parishad, dalla nomina a Primo Ministro (quest'ultimo definito come capo del *cabinet*) e dalla valutazione della effettiva sussistenza del rapporto di fiducia fra il *cabinet* e la Pratinidhi Sabha (la camera bassa).

L'inesperienza della classe politica portò in breve tempo a una nuova crisi, che spinse il re Mahendra a invocare l'art. 55 nel gennaio del 1960<sup>19</sup>,

---

<sup>15</sup> S. Bhandari, *The King versus the People: The abolition of monarchy and constitution making in Nepal*, cit.

<sup>16</sup> D.R. Prasai, 'Nepalese Political Scenario 1950-2011', Sri Lanka Guardian, 29 maggio 2011.

<sup>17</sup> H. Kumarasingham (ed.), *Constitution-Making in Asia: Decolonisation and State-Building in the Aftermath of the British Empire*, London-New York, 2016, in particolare M. Malagodi, *Sir Ivor Jennings and Nepal's 1959 Constitution*, ivi, 154-172.

<sup>18</sup> Preambolo, Costituzione del 1959. Quando non ulteriormente specificato, gli articoli citati nel testo si riferiscono alle costituzioni analizzate con riferimento ai rispettivi periodi.

<sup>19</sup> Art. 55, Costituzione del 1959, 'Emergency Powers' – (1) If His Majesty in His discretion is satisfied that a grave emergency exists whereby the security or economic life of Nepal, or any part thereof, is threatened by war or external aggression, or by internal disturbance, He may by Proclamation in His discretion: (a) declare that His functions shall to such extent as may be specified in the Proclamation, be exercised by Him in His discretion; (b) assume to Himself all or any of the powers vested in or



assumendo i pieni poteri (il cd. *royal coup*)<sup>20</sup>; condizione che si protrasse per circa due anni, fino alla decisione di redigere una nuova legge fondamentale. Nel 1962 Mahendra nominò una commissione, composta da sei esperti, che tenesse in considerazione le peculiarità della società nepalese, come peraltro affermato dallo stesso Mahendra: «le persone erano confuse dalle istituzioni occidentali dei partiti politici e del governo parlamentare [...] il Nepal deve avere un sistema politico in linea con la cultura e la tradizione del Nepal. Doveva essere un sistema nepalese, non uno copiato»<sup>21</sup>.

La costituzione del 1962 definì la peculiare struttura amministrativa e politica che avrebbe caratterizzato il Nepal fino al 1990, il cd. Panchayat System. Elemento peculiare del Panchayat System era il divieto di svolgere l'attività politica attraverso i partiti. Il modello si basava, infatti, sull'organizzazione territoriale, con 4.000 assemblee locali (*gaun sabha*), che eleggevano 9 membri del panchayat locale i quali, a loro volta, eleggevano un sindaco (*sabhapati*). Ogni villaggio era rappresentato nel panchayat distrettuale di riferimento (*illa panchayat*, di cui un terzo veniva riservato ai panchayat locali). I panchayat distrettuali fungevano da collegi elettorali per l'elezione del panchayat nazionale (*rastriya panchayat*)<sup>22</sup>.

Il testo del 1962 appariva come uno strumento declaratorio e non costitutivo di un potere assoluto, come si evince dall'art. 20, rubricato "Sua Maestà – la fonte del potere"<sup>23</sup>. Il sovrano, definito come discendente di Prithvi Narayan Shah, ariano e di religione indù, incarnava in termini sostanziali il potere esecutivo, legislativo e giudiziario, potendo nominare membri del parlamento e componenti dello Standing Committee, un organo a nomina regia (formato da un numero variabile di membri del parlamento) che aveva facoltà di esercitare tutte le funzioni del parlamento<sup>24</sup>.

La condotta pressoché anacronistica della corona e delle élites favorite dalla casa reale portò a una nuova fase critica; inoltre, anche dalla politica estera arrivavano spinte verso la modernizzazione del paese e l'abbandono

---

exercisable by Parliament or any other governmental body or authority; and any such Proclamation may contain such incidental and consequential provisions as may appear to Him to be necessary or desirable for giving effect to the objects of the Proclamation, including provisions for suspending in whole or in part the operation of any provision of this Constitution.

<sup>20</sup> M. Hutt, *Drafting the Nepal Constitution, 1990*, in 31(11) *Asian Survey*, 1020-1039 (1991).

<sup>21</sup> Ministry of National Guidance, *Pages of History: A Collection of Proclamations, Messages, and Addresses Delivered by His Majesty King Mahendra*, I (December 15, 1960-December 10, 1961), Kathmandu, 1961, 1-4. Vd. anche S. Kumar, *The Panchayat Constitution of Nepal and Its Operation*, in 6(2) *International Studies*, 133-152 (1964), che riporta un passo del discorso del sovrano tenuto in occasione della prima sessione del Rashtriya Panchayat il 14 aprile 1963: «[t]he fundamental essence and principal objective of the Panchayat system is to keep intact our ancestral glory and pride of national sovereignty, independence, culture and tradition and to create a partyless, healthy, clean and advanced society» (142).

<sup>22</sup> M. Mohsin, P. Shumshere, *Some Aspects of Panchayat System in Nepal*, Kathmandu, 1966; S. Kumar, *The Panchayat Constitution of Nepal and Its Operation*, cit.; L.E. Rose, *Nepal's Experiment with "Traditional Democracy"*, in 36(1) *Pacific Affairs*, 16-31 (1963).

<sup>23</sup> Art. 20, Costituzione del 1962.

<sup>24</sup> Art. 23, co. 10, Costituzione del 1962.

di pratiche ritenute feudali<sup>25</sup>. Sul finire degli anni '80, l'embargo unilaterale imposto dall'India, le richieste avanzate dal NCP e dallo United Left Front (Sanyukt Vaam Morcha)<sup>26</sup>, nonché le rivolte popolari (II Jana Andolan) spinsero il re Birendra a reintrodurre i partiti rappresentativi, con l'intento di ridefinire uno schema democratico adattabile alla monarchia nepalese<sup>27</sup>.

#### 4. Monarchia proto-costituzionale, pluralismo politico, massacro della famiglia reale (1990-2001)

La Costituzione del 1990 è stata accolta diversamente a seconda dei punti vista. Per alcuni, rappresentava solo un tentativo incompiuto di trasformare la monarchia da assoluta in costituzionale, complici l'indottrinamento della classe politica e dei componenti del *drafting committee*<sup>28</sup>. Per altri, invece, se comparata al precedente sistema costituzionale, appariva di gran lunga un passo decisivo verso la democratizzazione del paese<sup>29</sup>. Questa ambivalenza scaturiva dalla necessità di trovare un bilanciamento fra la posizione della corona e quella rivendicata dai partiti, che avrebbe portato a un compromesso tenendo in considerazione quanto riassunto da Mathbar Singh Basnet del NCP, citando B.P. Koirala: «in a tussle between the Nepali Congress and the king, democracy would be the only casualty»<sup>30</sup>.

Sin dal preambolo, la costituzione del 1990 ridimensionava in modo decisivo il ruolo della corona e la figura del sovrano, il quale promulgava il nuovo testo sulla base della sua stessa autorità, ma «on the recommendation and advice, and with the consent of the Council of Ministers», allo scopo di assecondare «the desire of the people that the State authority and sovereign power shall, after the commencement of this constitution, be exercised in accordance with the provisions of this Constitution» e di garantire un sistema multipartitico, la partecipazione democratica, il rispetto della *rule of law* e dei diritti umani<sup>31</sup>.

L'art. 27 offriva una rappresentazione del sovrano per alcuni tratti differente rispetto al testo precedente, pur facendo riferimento alla discendenza, alla cultura ariana e alla religione indù, sottolineandone il ruolo simbolico e aggregativo. Al momento della stesura della costituzione, il terzo comma dell'art. 27 appariva come una naturale conseguenza del nuovo ruolo assunto dalla figura reale, ossia quello di garante del testo costituzionale: «(3) His Majesty is to preserve and protect this Constitution by keeping in view the best interests and welfare of the people of Nepal»<sup>32</sup>. Circa le spese

<sup>25</sup> B.G. Shrestha, *The end of monarchy in Nepal and its delicate journey towards a republic*, in 35(1) *Contributions to Nepalese Studies*, 63 ss. (2008).

<sup>26</sup> Lo United Left Front (Sanyukt Vaam Morcha) era una coalizione fondata nel 1989 e formata da otto correnti del Nepal Communist Party. Cfr. M. Hutt, *Drafting the Nepal Constitution, 1990*, cit.

<sup>27</sup> T. Louise Brown, *The Challenge to Democracy in Nepal: A Political History*, cit.

<sup>28</sup> Ivi. Cfr. S. Bhandari, *The King versus the People*, cit., 7.

<sup>29</sup> M. Hutt, *Drafting the Nepal Constitution, 1990*, cit.

<sup>30</sup> Ivi, 1025.

<sup>31</sup> Preambolo, Costituzione del 1990.

<sup>32</sup> I termini perentori contenuti nelle disposizioni riguardanti la ratifica da parte del sovrano furono tutti disattesi. Inoltre, il terzo comma fu impiegato in modo pretestuoso sia da Birendra che da Gyanendra. S. Bhandari, *The King versus the People*, cit.

e le prerogative, anche di natura economica, riservati alla corona, l'art. 29, mentre imponeva una riserva di legge in merito, allo stesso tempo definiva una sorta di principio di non regressione, le proprietà personali del re e della famiglia reale erano esenti da qualsiasi tributo, mentre i beni del sovrano erano inviolabili (art. 30). Va, inoltre, aggiunto che gli atti posti in essere dalla figura reale – non solo di natura patrimoniale – non potevano essere oggetto di giudizio, a differenza degli atti compiuti dal governo e da altri soggetti in nome della corona.

Il Raj Parishad veniva definito come organo consultivo, mentre il potere esecutivo era esercitato contestualmente dal re e dal consiglio dei ministri; l'art. 35 co. 2 introduceva, però, un nuovo assetto istituzionale:

(2) Except as otherwise expressly provided as to be exercised exclusively by His Majesty or at His discretion or on the recommendation of any institution or official, the powers of His Majesty under this Constitution shall be exercised upon the recommendation and advice and with the consent of the Council of Ministers. Such recommendation, advice and consent shall be submitted through the Prime Minister<sup>33</sup>.

Circa la composizione del parlamento, veniva ribadita la tradizione del “*King in Parliament*”; considerevole era la facoltà di invocare l'intervento del parlamento o di una delle camere a seguito di un messaggio indirizzato alle stesse, le quali avrebbero dovuto trattare la questione e sottoporre al sovrano la relativa sintesi «*as early as possible*»<sup>34</sup>. Ulteriori elementi utili per tracciare la figura reale attraverso la costituzione del 1990 sono le disposizioni che restringono la facoltà delle camere di discutere formalmente in merito alla condotta del sovrano, della regina e degli appartenenti alla famiglia reale (mentre veniva specificato che era possibile criticare il governo di sua maestà)<sup>35</sup>.

Di particolare rilievo erano i poteri emergenziali riservati alla figura reale, il quale poteva dichiarare lo stato di emergenza in caso di grave crisi riguardante la sovranità e l'integrità del Regno del Nepal o di specifici territori, nonché in caso di aggressioni, rivolte armate o crisi di natura economica. L'art. 115 prevedeva il controllo *ex post* da parte della camera dei rappresentanti entro tre mesi dalla proclamazione (quorum dei 2/3 dei membri). La mancata approvazione comportava la cessazione dell'emergenza *ipso facto*, mentre in caso di esito positivo, lo stato di emergenza veniva prorogato *ex lege* per i successivi sei mesi. Il sovrano poteva limitare i diritti costituzionalmente garantiti e revocare lo stato di emergenza in qualsiasi momento<sup>36</sup>.

Le prime elezioni a seguito del passaggio a una proto-monarchia costituzionale si tennero nel 1991. Girija Prasad Koirala (NCP) fu nominato Primo ministro, ruolo che ricoprì fino alla nomina di Manmohan Adhikari nel 1994, anno in cui emerse il Communist Party of Nepal (Unified Marxist Leninist) come partito principale. Nel 1995 la carica di Primo Ministro fu affidata a Sher Bahadur Deuba del NCP grazie al supporto della coalizione con i partiti filomonarchici, lasciando ipotizzare un nuovo momento di

<sup>33</sup> Art. 35, co. 2, Costituzione del 1990.

<sup>34</sup> Art. 54, Costituzione del 1990.

<sup>35</sup> Art. 56, Costituzione del 1990.

<sup>36</sup> Cfr. art. 115, Costituzione del 1990.



restaurazione da parte della corona<sup>37</sup>. L'anno seguente ebbe inizio, con l'apporto del Communist Party of Nepal (Maoist), la guerra civile che avrebbe caratterizzato un periodo di crescente instabilità sociale, economica e politica. Nel 1999, anche come tentativo di ripristinare l'ordine, fu nuovamente nominato alla carica di primo ministro Krishna Prasad Bhattarai del NCP, il quale tentò di avviare dei negoziati con i maoisti, ma nel 2000 fu sostituito da G.P. Koirala, molto più intransigente verso le rivendicazioni dei rivoluzionari e vicino alla famiglia reale.

In questo clima di forte tensione, il 1° giugno del 2001 si verificò un evento traumatico del tutto imprevedibile, che decisamente alimentava il caos sociopolitico: il massacro della famiglia reale. Secondo la Commissione d'inchiesta, la strage fu opera del principe Dipendra, peraltro erede al trono, il quale tentò successivamente il suicidio e, in fin di vita, fu incoronato re del Nepal, funzione che assunse per soli quattro giorni. Non senza una «diffusa percezione di cospirazione»<sup>38</sup>, il 4 giugno 2001 il principe Gyanendra divenne sovrano del Regno indù del Nepal.

## 5. Dalla monarchia alla repubblica (2001-2008)

A seguito degli eventi traumatici avvenuti a inizio millennio, il governo guidato da Sher Bahadur Deuba aprì le trattative con i maoisti per il cessate il fuoco, ma nel novembre del 2001 le ostilità ripresero e, nonostante l'intervento di G.P. Koirala, presidente del NCP, le forze politiche e la corona, con l'appoggio delle forze armate, optarono per la dissoluzione del parlamento e lo stato di emergenza<sup>39</sup>. La condotta della corona esacerbò ulteriormente la situazione politica, e nell'ottobre del 2002 Gyanendra nominò come primo ministro il lealista Lokendra Bahadur Chand, assumendo un ruolo politico diretto, culminato nell'assunzione dei poteri esecutivi il 1° febbraio 2005 (il quale impose nuovamente lo stato di emergenza).

Nonostante la condotta repressiva, nel 2006 si concretizzò un ulteriore Jana Andolan, che obbligò Gyanendra a dichiarare che la sovranità apparteneva al popolo e a reinsediare nuovamente il parlamento. Nell'aprile del 2006 G.P. Koirala assunse l'incarico di primo ministro e avviò i negoziati con Prachanda (Pushpa Kamal Dahal), il leader dei maoisti, che portarono agli accordi di pace del 21 novembre e alla stesura di un programma per l'elezione dell'assemblea costituente.

I leader maoisti optarono per l'ingresso nel sistema democratico del paese, e nel 2007 fu promulgata la costituzione *ad interim*, che avrebbe favorito la transizione verso un assetto istituzionale repubblicano. Nel frattempo, altre rivendicazioni su base etnica riguardante la condizione dei

---

<sup>37</sup> S. Bhandari, *Self-Determination & Constitution Making in Nepal: Constituent Assembly, Inclusion, & Ethnic Federalism*, Singapore, 2014.

<sup>38</sup> B.G. Shrestha, *The end of Monarchy in Nepal and Its Delicate Journey towards a Republic*, cit.

<sup>39</sup> S. Bhandari, *The King versus the People: The abolition of monarchy and constitution making in Nepal*, cit.

Madhesi provocarono ulteriori contraccolpi ad una già instabile situazione politica<sup>40</sup>.

Il Preambolo della Costituzione *ad interim* del 2007 chiarisce che l'esercizio della sovranità e dell'autorità statale derivano entrambi dalla volontà popolare. Su questo punto, il testo richiama il Jana Andolan del 1951 in termini di continuità con le rivolte sociali alla base delle rivendicazioni popolari, aventi come obiettivo la risoluzione dei problemi derivanti da questioni di classe, di casta, di provenienza territoriale e di genere. La disciplina giuridica relativa al sovrano e alla famiglia reale è compresa nelle disposizioni transitorie della Costituzione *ad interim*, all'art. 159, che accoglie le richieste al punto 3.3 dell'accordo di pace fra il governo e il Communist Party of Nepal (Maoist). In modo esplicito, il testo dispone che il sovrano, a differenza del primo ministro, non gode di alcun potere relativo alla governance del paese, e che la futura assemblea costituente avrebbe deciso a maggioranza semplice le sorti della monarchia, competenza di cui era investito anche il futuro parlamento a maggioranza qualificata dei 2/3 qualora il re avesse posto «seri ostacoli» all'elezione dell'assemblea costituente<sup>41</sup>. Circa le proprietà del re e della famiglia reale, queste sarebbero state poste sotto il diretto controllo del governo e incluse in un fondo fiduciario con l'obbligo di investirle per l'interesse nazionale. Si decise, inoltre, per la nazionalizzazione delle proprietà personali del monarca acquisite in qualità di sovrano<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> P. Viola, *Inequality and discontent: A comparative constitutional law inquiry on South Asia and Latin America*, in M. Belov (ed.), *Peace, Discontent and Constitutional Law: Challenges to Constitutional Order and Democracy*, London-New York, 2021, 152-166; Y. Ghai (ed.), *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States*, Cambridge, 2000; M. Lawoti, *Looking Back, Looking forward: Centralization, Multiple Conflicts, and Democratic State Building in Nepal*, Washington, 2007; Id., *Toward a Democratic Nepal: Inclusive Political Institutions for a Multicultural Society*, London, 2005; J. Miklian, *Nepal's Terai: Constructing an Ethnic Conflict*, Oslo, 2008; U. Baxi, *Modelling 'Optimal' Constitutional Design for Government Structures: Some Debutant Remarks*, in S. Khilnani, V. Raghavan, A.K. Thiruvengadam (eds), *Comparative Constitutionalism in South Asia*, Oxford-New Delhi, 2013, 23-44; P. Jha, *Battles of the New Republic: A Contemporary History of Nepal*, London, 2014.

<sup>41</sup> Art. 159, Costituzione *ad interim* del 2007.

<sup>42</sup> L'art. 159 menziona, a titolo esemplificativo, i palazzi, le foreste, i parchi nazionali, i siti culturali di importanza storica e antropologica. Circa uno dei temi della sezione monografica in cui è collocato questo contributo, ossia le sanzioni adottate e la loro applicazione in concreto, va chiarito che non si riscontrano misure specifiche e individuali, considerando le questioni relative ai beni come aventi carattere dispositivo e non sanzionatorio. Nel 2017, la Corte suprema, invalidando la compravendita di un terreno (località Chhauni) operata da Gyanendra a favore della figlia Prerana Rajya Lakshmi Devi Shah, ha ribadito che le proprietà non private un tempo appartenenti alla famiglia reale debbano rientrare in uno specifico *trust* per la gestione delle stesse da parte del governo nepalese. Circa le proprietà individuali dei membri della famiglia reale, la Corte suprema si era già espressa nel giugno del 2015, annullando l'acquisizione, da parte del governo, di alcune proprietà nell'area di Kathmandu appartenenti alla principessa Prerana. Vd. 'SC: Property claimed by ex-princess belongs to govt', The Kathmandu Post, 6 gennaio 2017; 'SC tells govt to use then royals' assets for public good', myRepública, 21 marzo 2018; 'SC quashes decision to nationalise Prerna's property', The Himalayan Times, 22 giugno 2015. Vd. anche <https://supremecourt.gov.np>. Gyanendra Bir Bikram Shah Dev attualmente vive come

A seguito dell'elezione dell'Assemblea costituente, il Communist Party of Nepal (Maoist) risultò essere la maggiore forza politica rappresentativa. Il 28 maggio 2008, durante la prima seduta, l'Assemblea costituente abolì la monarchia e dichiarò l'intento di redigere una costituzione dalla quale il Nepal sarebbe emerso come una repubblica democratica federale<sup>43</sup>.

## 6. Conclusioni

La storia della monarchia nepalese e della dinastia Shah può essere considerata come una serie di transizioni o come processo unico, in cui gli attori cambiano, ma le dinamiche rimangono costanti. Riprendendo alcune delle considerazioni di Surendra Bhandari, questo processo è caratterizzato da una serie di conflitti: 1) tra i sovrani Gorkha e gli altri principati; 2) tra le dinastie Shah e Rana; 3) tra la corona e il popolo nepalese. I periodi relativi ai primi due conflitti si incentrano su dinamiche prevalentemente politiche e di potere, mentre il fattore giuridico-costituzionale ha assunto un ruolo preponderante durante il terzo conflitto. La storia costituzionale nepalese dimostra come, ad ogni mutamento profondo degli equilibri riguardanti la forma di stato (in termini materiali) e la forma di governo, corrisponda l'elaborazione di un testo fondamentale tendenzialmente programmatico. Il "terzo conflitto", inoltre, è caratterizzato da quattro fasi relative all'equilibrio corona-sistema giuridico, individuabili attraverso i relativi testi costituzionali: 1) la Costituzione del Regno indù del Nepal del 1959, che aveva messo fine al regime della dinastia Rana e in vigore per soli undici mesi, fase in cui difficilmente si può pensare agli Shah in termini di monarchia assoluta; 2) la costituzione del 1962, che delineava un sistema costituzionale *sui generis* a favore della superiorità del sovrano rispetto al diritto e che impostava la peculiare democrazia senza partiti (Panchayat System); 3) la costituzione del 1990, che mirava alla democratizzazione del paese attraverso la reintroduzione della rappresentanza partitica e alcune limitazioni delle prerogative reali (solo in riferimento a questa fase si potrebbe parlare di proto-monarchia costituzionale in termini materiali); 4) costituzione *ad interim* del 2007 e abolizione della monarchia.

La costituzione del 2015 definisce il Nepal come repubblica democratica federale, ma l'emersione dei conflitti castali, etnici e di classe attuali testimoniano quanto scrisse Yash Ghai nel 2014: *The old order is dying, the new order is not yet born*<sup>44</sup>. L'attenzione andrebbe posta sulla prima parte

---

privato cittadino in Nepal, pur continuando a praticare – anche pubblicamente – i riti che la tradizione esplicitamente riserva al monarca. Oltre alle controversie sorte durante la fase di transizione e di definizione della nuova repubblica democratica di cui già si è detto, alcune riguardano la perpetuazione della figura simbolica della corona a l'aumento del consenso popolare come effetto dell'instabilità politica del paese, in particolare a partire dalla prima metà del 2023.

<sup>43</sup> Per ulteriori approfondimenti si rinvia a P. Viola, *Costituzionalismo autoctono. Pluralismo culturale e trapianti giuridici nel Subcontinente indiano*, Bologna, 2020; D. Amirante, P. Viola, *South Asian Constitutionalism in Comparative Perspective: The Indian "Prototype" and Some Recent Borrowings in the 2015 Nepalese Constitution*, in M.P. Singh (ed.), *The Indian Yearbook of Comparative Law 2018*, Singapore, 2019, 151-173.

<sup>44</sup> Y. Ghai, *The old order is dying, the new order is not yet born: Politics of constitution demolishing and constitution building in Nepal*, cit. In termini di giustizia sociale si

di questa affermazione. I lealisti, facendo anche leva su tradizione e religione, non hanno abbandonato l'idea di reintrodurre il precedente assetto istituzionale, e risalgono al marzo del 2025 le più recenti manifestazioni a Kathmandu in favore della corona e della monarchia costituzionale.

Pasquale Viola  
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali  
Università degli Studi di Trieste  
[pasquale.viola@dispes.units.it](mailto:pasquale.viola@dispes.units.it)

---

potrebbe applicare per analogia quanto affermato da T. Louise Brown in riferimento al Jana Andolan del 1990: «[1]a popolazione nepalese che viveva nei centri urbani credeva di aver strappato il potere dal palazzo e i media del mondo descrissero la fine di un altro despota e il trionfo della democrazia. Questo, però, era falso. [...] Quelli che avevano precedentemente detenuto il potere non furono rimossi dalla scena politica, né avevano alcuna intenzione di ritirarsi con grazia». T. Louise Brown, *The Challenge to Democracy in Nepal: A Political History*, cit., 144.