

Elezioni indiane 2019: la forma di governo parlamentare alla prova del fenomeno Modi

di Carmine Petteruti

Abstract: General Elections of India 2019: the parliamentary government system to the test of the Modi phenomenon – General Elections of India 2019 proclaimed the BJP's landslide victory on Congress Party. This victory confirmed the importance of the charismatic leadership that, in a post-ideological historical era, becomes decisive for the electoral consensus. However, analyzing the electoral data of the last elections, the victory of the National Democratic Alliance coalition turns out to be less overwhelming than what appears, with a still strong political opposition. It depends on the first past the post electoral system.

Sommario: 1. Una nuova vittoria del *Bharatiya Janata Party* (BJP) – 2. Il sistema elettorale indiano – 3. La parabola discendente del *Congress Party* – 4. Le previsioni della Costituzione in materia di elezioni – 5. La *Election Commission* – 6. L'India è ancora la democrazia più grande del mondo ma anche la più complicata – 7. Il governo Modi 2.0 tra conferme e prospettive future

2679

Keywords: General Elections, Lok Sabha, First Past the Post, Constitution, Election Commission.

1. Una nuova vittoria del Bharatiya Janata Party (BJP)

Il 19 maggio 2019 si sono concluse le elezioni indiane per il rinnovo del *Lok Sabha*, la Camera bassa del Parlamento indiano¹, con la vittoria della coalizione *National Democratic Alliance*² che si è aggiudicata ben 353 seggi sui 542 del Parlamento³. Ma le elezioni hanno soprattutto celebrato l'affermazione schiacciante, all'interno della coalizione, del partito induista *Bharatiya Janata*

¹ I membri della Camera di rappresentanza degli Stati (*Rajya Sabha* o *Council of the States*) sono eletti, invece, dai Parlamenti degli Stati federati con un sistema elettorale di tipo proporzionale. L'art. 80 della Costituzione prevede che i membri della *Rajya Sabha* possono arrivare ad un massimo di 250, di cui 12 di nomina presidenziale.

² La *National Democratic Alliance* nasce nel 1998 per iniziativa del BJP che successivamente, alle elezioni del 2014, si è ulteriormente allargata con la partecipazione di 29 partiti di minore importanza. Al riguardo, si veda R.K. Tiwari, *Political Parties, Party Manifestos and Elections in India, 1909-2014*, London, Routledge, 2018. Sulle alleanze politiche in India, si veda B. Chakrabarty, *Coalition Politics in India*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

³ L'art. 81 della Costituzione indiana prevede un numero variabile di seggi che in ogni caso non può essere superiore a 552 di cui: 530 per i rappresentanti della popolazione, 20 attribuiti ai Territori dell'Unione e gli ultimi 2 a disposizione del Presidente dell'Unione per la nomina di rappresentanti della comunità anglo-indiana, in base all'art. 331 della Costituzione.

Party (BJP), il cui leader Narendra Modi è il Primo ministro uscente, che si è aggiudicato ben 303 seggi (21 in più rispetto alle precedenti elezioni), al punto che potrebbe governare anche da solo⁴. Questa forte affermazione è stata in controtendenza rispetto al risultato delle elezioni tenutesi in diversi Stati nel 2018 e che, soprattutto al Nord, avevano determinato la perdita di consensi per diversi governi di stampo BJP. I commentatori indiani, che ricorrono spesso alla terminologia geologica per descrivere i risultati delle elezioni, hanno osservato che se i cambiamenti elettorali sono paragonabili ad una ‘scossa tettonica’, nel caso delle ultime elezioni si può parlare di una vera e propria ‘collisione continentale’. Le ultime elezioni hanno infatti rafforzato considerevolmente il governo uscente⁵, a cui si è accompagnata una grave sconfitta della coalizione di opposizione, la *United Progressive Alliance*, e all’interno di essa dell’*Indian National Congress* (INC) guidato dal leader Raul Gandhi⁶, figlio di Sonia Gandhi e pronipote di Jawanarlal Nehru che fu tra i fondatori del partito insieme a Mahatma Gandhi⁷.

Questa vittoria ha confermato l’importanza nelle dinamiche elettorali della leadership carismatica che, in una fase storica post-ideologica come quella che attraversiamo, diviene determinante per la raccolta dei consensi. Per la verità, il carisma dei *leaders* ha sempre avuto una particolare rilevanza nella politica indiana, specialmente nel mantenere l’unità di un Paese che ha nel multiculturalismo una delle principali caratteristiche⁸. Non a caso, l’ultima tornata elettorale ha celebrato la piena identificazione tra il Primo ministro Modi ed il BJP, così come è accaduto in altre vicende elettorali dell’area asiatica ma anche di quella occidentale⁹. La capacità del *leader* politico di attrarre consensi e

⁴ Sull’ascesa del BJP si veda S. Corbridge, J. Harris, *Reinventing India. Liberalization, Hindu Nationalism and Popular Democracy*, Cambridge, Polity Press, 2000, 122 ss.

⁵ L’India, ad eccezione di rari casi, ha sempre avuto una forte stabilità di governo. Dal 2004 ad oggi, in particolare, si sono alternate al governo coalizioni (in alcuni casi formate anche da più di dieci partiti) che hanno avuto una forte coesione. Ovviamente, in una federazione l’importanza delle coalizioni politiche nasce dalla necessità della differenziazione e della molteplicità (di lingue, di gruppi etnici, di religioni, ecc.). Proprio per garantire questa molteplicità, la forma di governo parlamentare si rivela la più idonea.

⁶ Queste elezioni saranno ricordate anche per le dimissioni di Raul Gandhi dalla guida del *Congress Party* all’indomani del risultato elettorale, fatto piuttosto eclatante visto che non ci sono precedenti nella dinastia Nehru-Gandhi.

⁷ L’*Indian National Congress* è uno dei partiti storici indiani. Si tratta di un partito laico di sinistra la cui ideologia si ispira al socialismo. E’ un partito che per lungo tempo ha goduto di una sorta di ‘rendita’ politica tipica dei partiti coinvolti nei processi post-coloniali.

⁸ D. Amirante, *Lo stato multiculturale. Contributo alla teoria dello Stato dalla prospettiva dell’Unione indiana*, Bononia University Press, Bologna, 2014, 62 ss., descrive lo Stato indiano come prototipo dello Stato multiculturale, sottolineando l’originalità dell’ordinamento costituzionale indiano «per la diversificazione delle forme di riconoscimento e di tutela (...) per la quantità e la varietà di gruppi o categorie riconosciute (dalle comunità religiose a quelle tribali, a categorie svantaggiate di carattere sociale)». Sull’argomento anche R. Bhargava, *Introducing Multiculturalism*, in R. Bhargava, A.K. Bagchi, R. Sudarshan (a cura di), *Multiculturalism, Liberalism and Democracy*, Oxford University Press, New Delhi, 1999.

⁹ Si pensi, in proposito, al ruolo avuto dal Presidente francese Emmanuel Macron nel propiziare l’affermazione del partito *La République en Marche!* nelle ultime elezioni politiche francesi. Per un ampio commento, si vedano M. Calamo Specchia, *Una rilettura del ruolo del*

di essere rappresentativo costituisce un fattore importante nelle dinamiche elettorali indiane anche perché, nella forma di governo parlamentare indiana, le elezioni per il rinnovo della *Lok Sabha* costituiscono un passaggio determinante per la formazione dei governi¹⁰. La scarsa capacità di coinvolgimento dell'intera federazione indiana è stata probabilmente uno dei limiti della *leadership* di Raul Gandhi. Il discendente della dinastia Nehru-Gandhi non ha potuto fare altro che ammettere di non essere stato in grado di intercettare i consensi degli elettori, aprendo la crisi del *Congress Party* con le sue dimissioni.

Durante la campagna elettorale Modi ha puntato sul sentimento antimusulmano e sulla richiesta di sicurezza della popolazione, ponendo all'elettorato la necessità di una scelta radicale per combattere il terrorismo interno.

A ciò deve aggiungersi che, contrariamente alle aspettative, il governo Modi nei precedenti cinque anni non ha attuato particolari forzature di tipo legislativo o costituzionale¹¹, coltivando il sentimento nazionalista e di avversione per le minoranze, puntando su aspetti come quello della sicurezza nazionale più che sulla soluzione di problemi come quello economico o dell'occupazione¹². Certamente il governo Modi è stato caratterizzato da un forte accentramento del potere decisionale nelle mani del Primo ministro.

Pertanto, le ultime elezioni hanno aperto un'incognita sul futuro della democrazia indiana e sulla forma di governo parlamentare perché precedentemente non è mai esistito un partito con una maggioranza e una

Presidente della Repubblica in Francia: da de Gaulle a Macron la prova di resistenza delle istituzioni golliste, in *DPCE online*, 1, 2018, www.dpce.it; G.E. Vigevani, *Impressione: la Francia tra crisi politica e tenuta istituzionale*, in *Riv. AIC*, 3, 2017, www.rivistaaic.it.

¹⁰ Se, da un lato, la forma di governo indiana è ispirata alla forma di governo del Regno Unito, bisogna però evidenziare che la sua Costituzione rivela tratti tipici come, per esempio, la mancanza di un esplicito riferimento alla separazione dei poteri piuttosto che la previsione della posizione verticistica attribuita al Presidente dell'Unione. R. Pal, *Separation of Powers*, in N.G. Jayal, P.B. Mehta (a cura di), *The Oxford Companion to Politics in India*, Oxford University Press, New Delhi, 2010, 255 ss.

¹¹ E' il caso del *National Green Tribunal* di cui era stata preannunciata la soppressione. Ma in realtà, una volta instaurato il nuovo governo nel 2014, il tribunale non è stato soppresso anche se sono stati posti in essere interventi per ridurne lo spazio di azione anche attraverso la sostituzione del *Chief Justice*. Certamente una delle accuse rivolte al Primo ministro Modi è stata quella di non aver fatto abbastanza per tutelare la minoranza musulmana, avversata dalla frangia induista sin dalla separazione del Pakistan dall'India indipendente nel 1947. Sul *National Green Tribunal* si veda di recente G.N. Gill, *Environmental Justice in India: The National Green Tribunal*, London, Routledge, 2017. Il nuovo governo è riuscito, invece, nell'intento di abrogare l'art. 370 della Costituzione indiana che regolamenta lo *status* del Jammu e Kashmir. La conseguenza di questa abrogazione è che il Kashmir non sarà più uno Stato e verrà diviso in due *union territories*.

¹² H. Kim, *Understanding Modi and minorities: The BJP-led NDA government in India and religious minorities*, in *India Review*, 16, 4, 357, il quale rileva che l'avversione per le religioni minoritarie sarebbe affiancata da «disdain for state secularism (...), opposition to article 370 of the constitution, which gives special status to Jammu and Kashmir, the demand for a Uniform Civil Code – that would abrogate Muslim Personal Law – and commitment to build a temple dedicated to deity Ram at the site of the Babri Masjid in Ayodhya (demolished in 1992)».

coesione così forti¹³. A tanto si aggiunge il timore di un aggravamento della divisione tra la maggioranza induista (circa l'80% della popolazione) e la minoranza musulmana (che rappresenta circa il 15% della popolazione, pari a circa 195 milioni di persone). Escludendo un impatto decisivo di brogli elettorali, considerato l'utilizzo del sistema elettronico utilizzato per le votazioni¹⁴, l'affermazione del BJP va ricercata altrove. In particolare, va menzionata la questione della fiducia dell'elettorato, fortemente compromessa dagli scandali che hanno colpito il *Congress Party*¹⁵. Mentre il BJP, nel corso della legislatura 2014-2019¹⁶, non ha dato adito ad alcuno scandalo e sul piano mediatico si è presentato come partito al di fuori delle vicende di corruzione. Modi, infatti, ha puntato molto sulla estraneità dai fenomeni di corruzione, dissociandosi dalla politica delle dinastie con l'intento di rassicurare l'elettorato dall'intenzione di voler trarre profitti personali dalla carica politica¹⁷.

A ciò si aggiunge che la coalizione di opposizione al governo uscente non si è presentata con un programma pienamente condiviso e alcune proposte, come quelle sull'occupazione, sono state considerate dall'elettorato come irrealizzabili. Altro elemento non trascurabile è stata l'ampia partecipazione di nuovi elettori, circa 120 milioni, nati nel 1996 e cresciuti nel mito mediatico di Modi¹⁸.

¹³ T. Khaitan, *Killing a Constitution with a Thousand Cuts: Executive Aggrandizement and Party-State Fusion in India*, 6 aprile 2019 (<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3367266>), 9 ss.

¹⁴ Il voto elettronico è stato introdotto a partire dal 1988. Dopo una prima fase di sperimentazione è stato progressivamente esteso a tutta l'Unione a partire dal 2002. B.L. Fadia, *Indian Government and Politics*, Sahitya Bhawan Publications, Agra, 2005, 687. Il conteggio dei voti viene effettuato sotto il controllo del *Returning Officer*, funzionario della *Election Commission* preposto alla convalida delle candidature e al controllo dei seggi.

¹⁵ Nel 1947 il *Congress* portò l'India all'indipendenza, ponendo fine a ben due secoli di colonialismo britannico, segnando le sorti della democrazia indiana per lungo tempo. Tuttavia, negli anni '70 crebbe una certa insofferenza dei cittadini indiani a causa del regime autoritario introdotto dall'allora Primo ministro Indira Ghandi, che determinò la sconfitta elettorale del 1977. Da quel momento e fino al 1996, la storia politica indiana è contrassegnata dall'aggregazione di una serie di forze politiche sociali attorno al movimento nazionalista indù che avrebbe trovato poi espressione nel BJP. R. Sharma, *No Country for Strongmen: How India's Democracy Constrains Modi*, in *Foreign Affairs*, 98, 12 febbraio 2019, 97 ss. L'Autore sottolinea anche l'importanza delle alleanze con le caste e con le comunità religiose: «In some states, the "dominant" caste or religious community amounts to just ten to 20 percent of the electorate (...) As a result, the alliances required to win any state involve entirely different sets of caste and religious communities, mixed in varying proportions and led by different regional bigwigs. Multiply this confusion by 29 states, and one can begin to see why it is almost impossible to speak of an Indian election as a "national" event».

¹⁶ Sull'ascesa del BJP nelle precedenti elezioni e sulla forza carismatica di Modi, si veda P. Chibber, R. Verma, *The BJP's 2014 'Modi Wave': An Ideological Consolidation of the Right*, in *Economic and Political Weekly*, 27, 39, 2014, 51: «"Modi effect" propelled the BJP to victory in the 2014 elections. Modi's image as a Hindutva icon and pro-business reformer contributed substantially to the BJP's appeal». L'Autore sottolinea inoltre come Modi abbia rivendicato di essere stato l'artefice della crescita dello Stato del Gujarat e di proporsi, quindi, come *an efficient administrator*.

¹⁷ R. Sharma, op. cit., 105: «The BJP (...) will try to derail budding opposition alliances by casting them as cynical and unprincipled coalitions whose only common interest is power».

¹⁸ L'aspetto mediatico è tutt'altro che irrilevante nelle competizioni elettorali indiane, soprattutto per gli aspetti che riguardano la storia personale del candidato e le sue origini familiari più che per quelle legate alle capacità politiche. Per esempio, uno dei punti di forza del Primo ministro Manmohan Singh (dal 2004 al 2014) fu proprio quello di non essere stato

2. Il sistema elettorale indiano

Le elezioni indiane, che per la loro dimensione possono essere definite come elezioni continentali, hanno visto nell'ultima tornata la partecipazione di più di cento partiti ed il coinvolgimento di circa 900 milioni di elettori¹⁹. L'evento è stato fonte di problemi non solo di carattere organizzativo ma anche di ordine pubblico, per un arco di tempo di circa un mese per eleggere poco più di 500 membri di un Parlamento a bicameralismo imperfetto²⁰.

Nell'ultima tornata vi è stata una crescita della partecipazione dell'elettorato di circa il 2%, con il coinvolgimento di quasi il 67% del corpo elettorale per un totale di circa 603 milioni di voti espressi²¹ ed una significativa partecipazione al voto delle donne che in alcuni Stati (come l'Andhra Pradesh o il Tamil Nadu) è stata superiore a quella degli uomini. Il dato è particolarmente significativo se confrontato con quello della partecipazione alle elezioni negli altri paesi asiatici ma anche nei paesi che applicano sistemi elettorali di tipo maggioritario²².

Il sistema elettorale utilizzato in India è quello del maggioritario uninominale a turno secco (*first past the post*) con 545 circoscrizioni: ogni circoscrizione assegna un seggio. L'art. 82 della Costituzione prevede una ripartizione dei seggi in proporzione alla popolazione degli Stati e la delimitazione delle circoscrizioni è affidata ad una commissione indipendente, di carattere temporaneo: la *Delimitation Commission* introdotta dal *Delimitation Commission Act* del 1952, di cui il *Chief Election Commissioner* (vertice della *Election Commission*, organo indipendente che sovrintende alle elezioni) è membro di diritto.

L'adozione del sistema elettorale maggioritario è stato il risultato di un lungo dibattito in seno all'Assemblea costituente indiana che lo adottò per due ordini di motivi. Il primo fu che questo sistema risultava essere il più coerente con la forma di governo parlamentare ispirata al modello *Westminster*. Allo stesso tempo, esso garantiva una maggiore stabilità di governo, considerato che il sistema maggioritario uninominale puro prevede l'assegnazione del seggio al

mai accusato di corruzione. Sull'utilizzo dei mass media nella campagna elettorale di Modi, si veda I. Hall, *India's 2019 General Election: National Security and the Rise of the Watchmen*, in *The Round Table*, 2019, www.tandonline.com: «Money also played a key role, with far more flowing into the coffers of the BJP than into those of its opponents, facilitating a sustaining campaign of rallies, radio, television and social media advertising, and data gathering and analysis». Si veda anche C. Jaffrelot, *The Modi-centric BJP 2014 election campaign: new techniques and old tactics*, in *Contemporary South Asia*, 23, 2, 2015, 156.

¹⁹ Volendo fare un paragone con le elezioni europee del 2019, si può evidenziare che il corpo elettorale interessato è circa la metà rispetto a quello coinvolto nelle elezioni indiane. Nel 2004 gli elettori indiani erano circa 671 milioni e nel 2014 circa 814 milioni, con un tasso di partecipanti al voto sempre superiore al 60%.

²⁰ Le elezioni si sono articolate in ben sette fasi in cui le votazioni nei vari Stati non sono state tutte simultanee. Le operazioni elettorali hanno avuto inizio l'11 aprile 2019 e si sono concluse il 19 maggio 2019, con la comunicazione dei risultati il 23 maggio 2019.

²¹ Nelle elezioni del 2014 si registrò la partecipazione al voto di più di 553 milioni di elettori. Nell'ultima tornata vi è stata una crescente partecipazione al voto delle donne.

²² Solitamente la partecipazione degli elettori in paesi come la Gran Bretagna e gli Stati Uniti si attesta al di sotto del 50%.

candidato che consegue il maggior numero di voti, senza necessità di raggiungere percentuali minime. Un sistema, quindi, che, da un lato, presenta vantaggi in termini di stabilità politica e di governo ma, dall'altro, non riesce a garantire una rappresentanza proporzionale delle forze politiche in campo.

Questo dato è fondamentale per comprendere come si delineano i risultati elettorali. Infatti, nel sistema maggioritario uninominale a turno secco vi può essere una distorsione tra il numero di voti ottenuto dai partiti e quello dei seggi ottenuti in Parlamento, favorendo i partiti più grandi o comunque quelli che nelle singole circoscrizioni ottengono il maggior numero di voti²³. A questo proposito, analizzando i dati elettorali delle ultime elezioni²⁴, se si guarda al dato percentuale, la vittoria della coalizione *National Democratic Alliance* risulta essere meno schiacciante di quello che appare, con un'opposizione politica che sembra aver conservato comunque un consenso non trascurabile²⁵. In alcuni Stati, per esempio, il BJP si è aggiudicato tutti i seggi ma con percentuali che in molti casi non hanno superato il 60% dei voti. Ciò vuol dire che il restante 40% dei voti è andato praticamente perso poiché il partito che non arriva primo è come se non avesse proprio partecipato alla competizione elettorale. Nello Stato del Gujarat, dove Modi era stato Primo ministro nel 2007 e nel 2012, il BJP si è attestato al 62,2% mentre l'INC ha conseguito il 32,1%. Anche se i dati percentuali dimostrano che l'INC ha avuto una buona affermazione, il BJP ha potuto conseguire tutti e quattro i seggi presenti.

Il sistema elettorale maggioritario resta comunque consolidato nell'ordinamento indiano anche perché le distorsioni che possono verificarsi in questo sistema sono parzialmente controbilanciate dalla determinazione delle circoscrizioni su base proporzionale alla popolazione degli Stati, evitando la costituzione di circoscrizioni costruite ad arte per favorire un partito piuttosto che un determinato candidato, così rendendo le elezioni un momento di partecipazione effettiva alla vita politica del paese²⁶. Questa partecipazione passa anche attraverso il sistema di voto che viene espresso dall'elettore attraverso apparecchi elettronici, consentendo anche agli analfabeti di poter votare²⁷.

²³ Con riferimento alle ultime elezioni può essere indicativo il risultato elettorale dello Stato del Goa dove il *Congress* (INC) ha ottenuto quasi il 30% dei voti; ma il BJP, ottenendo quasi il 46% dei voti, ha avuto l'assegnazione del seggio. Come osserva G. Pasquino, *I sistemi elettorali*, il Mulino, Bologna, 1997, 34, le formule maggioritarie tendono a proteggere i partiti consolidati dai partiti più piccoli, costituendo «una forza conservatrice nel loro effetto sui rapporti tra grandi partiti consolidati e piccoli sfidanti alle loro prime prove elettorali».

²⁴ I dati delle ultime elezioni possono essere consultati sul sito della *Election Commission of India* (<http://results.eci.gov.in>).

²⁵ Come rivelano i dati percentuali dei voti conseguiti nei vari Stati. Ad esempio nello Stato del Goa, sebbene il BJP si sia attestato sul 51,2%, l'INC ha comunque mantenuto una percentuale di consensi pari al 42,9%.

²⁶ D. Amirante, *India*, il Mulino, Bologna, 2007, 85.

²⁷ D.D. Basu, *Shorter Constitution of India*, Nagpur, Butterworths Wadhwa, 2009, 2092. A partire dal 1998 anche i registri elettorali sono stati informatizzati per consentire un più rapido svolgimento delle operazioni di riconoscimento degli elettori, riducendo drasticamente l'impiego di documentazione cartacea.

Inoltre, la *Election Commission* provvede all'assegnazione di simboli facilmente riconoscibili ai partiti per agevolare gli elettori²⁸.

3. La parabola discendente del Congress Party

I risultati delle ultime elezioni indiane confermano la proiezione che autorevole dottrina ha dato dello scenario politico indiano: «Il futuro della democrazia indiana appare quindi orientato verso una valorizzazione sempre maggiore del 'federalismo politico', nel quale diventeranno determinanti le capacità dei due grandi partiti nazionali di elaborare strategie di inclusione delle realtà 'statali' nei loro programmi politici»²⁹. Inoltre, la complessità culturale della società indiana obbliga i partiti politici a creare delle coalizioni e a individuare candidati in grado di esprimere e rappresentare le identità, le religioni e le caste che cambiano di Stato in Stato³⁰.

Il BJP ed il *Congress Party* sono, in un sistema tendenzialmente bipolare come quello della forma di governo parlamentare indiana, due dei sette partiti riconosciuti e registrati (*recognised parties*)³¹ presso la *Election Commission* come *National Parties*, vale a dire come partiti che sono presenti in almeno quattro Stati dell'Unione e che hanno un'attività politica da almeno cinque anni³².

Le strategie di inclusione portate avanti dal BJP, insieme all'incapacità dell'opposizione di creare delle alternative credibili, hanno consolidato il proprio ruolo di partito di governo, risultato di una ascesa del partito nazionalista indù iniziata negli anni '80, quando si propose come alternativa al laicismo e al socialismo del *Congress Party* ispirandosi al movimento di destra *Rashtrya Swayamsevak Sangh* (RSS) in cui lo stesso Narendra Modi ebbe modo di formarsi politicamente, partecipandovi sin da giovane³³. Ma queste ultime elezioni hanno

²⁸ L'*Election Symbols (Reservation and Allotment) Order*, emanato dalla *Election Commission* nel 1968, distingue i simboli tra riservati e liberi. Ad esempio il *Congress* ha come simbolo una mano sul tricolore indiano, mentre il BJP ha come simbolo un fiore di loto arancione.

²⁹ D. Amirante, *La democrazia dei superlativi. Il sistema costituzionale dell'India contemporanea*, ESI, Napoli, 2019, 84.

³⁰ A proposito della importanza delle caste sul risultato delle elezioni, con riferimento all'affermazione elettorale del BJP nel 2014, si veda P. Chibber, R. Verma, op. cit., 50: «The BJP stitched together an unprecedented coalition of social groups. Not only did the upper castes and the Other Backward Classes (OBCs) vote for the party, but many scheduled tribes (STs) and scheduled castes (SCs) did so as well. The BJP received more votes from STs and SCs than the Congress. This has never happened before». Secondo gli Autori uno dei motivi che avrebbe determinato la vittoria del BJP nelle precedenti elezioni sarebbe stato quello di proporre nel programma di governo un minore intervento dello stato nell'economia.

³¹ Presupposto per la registrazione è che il partito abbia un'organizzazione democratica e che aderisca ai principi di unità, integrità e sovranità dell'Unione indiana.

³² Gli altri *National Parties* sono l'*All India Trinamool Congress* (AITC), il *Bahujan Samaj Party* (BSP), il *Communist Party of India* (CPI), il *Communist Party of India (Marxist)* (CPI(M)) ed il *Nationalist Congress Party* (NCP). Gli altri partiti sono classificati come *State Parties*: si tratta di partiti che hanno una connotazione prevalentemente regionale. Attualmente i partiti regionali sono circa 54 mentre più di 1600 sono i partiti c.d. *unrecognised parties*, cioè quei partiti non registrati presso l'*Election Commission*.

³³ Si tratta di un movimento che viene generalmente considerato come esempio del comunitarismo, vale a dire di quei movimenti che tendono ad affermare le esigenze di

segnato anche una possibile battuta di arresto dell'evoluzione della forma di governo parlamentare indiana basata su governi di coalizione, riproponendo un sistema a partito dominante³⁴. L'assegnazione al BJP di 303 seggi sui 353 assegnati alla coalizione *National Democratic Alliance* rivela una potenziale capacità del BJP a governare da solo, risolvendo il problema della dipendenza dagli alleati, così come si era posto nella precedente legislatura, quando fu necessario introdurre nel *Cabinet* esponenti dei partiti politici alleati.

Rispetto alle legislature del 2004 e del 2009³⁵ che avevano visto trionfare le coalizioni guidate dal *Congress Party* celebrando la realtà di tante 'Indie'³⁶, le elezioni del 2014 e del 2019 hanno invece mostrato la tendenza verso un etnonazionalismo che, attraverso la celebrazione dell'ideologia *Hindutva*³⁷, aspira ad affermare la prevalenza di una particolare visione dell'India. In realtà, le condizioni con le quali il *Congress Party* ha partecipato alle elezioni del 2019 non sono molto diverse da quelle del 2014, quando si presentò alle elezioni fortemente indebolito dagli scandali di corruzione e penalizzato dall'inesperienza del suo leader, Rahul Gandhi³⁸. In quella circostanza il BJP poteva contare sul successo soprattutto economico che Narendra Modi aveva avuto nel governare lo Stato del Gujarat³⁹. Anche in quella tornata elettorale sia la coalizione *National Democratic Alliance* che il BJP superarono le aspettative riuscendo ad ottenere

determinate comunità a scapito delle altre. A questo movimento apparteneva il giovane Naturam Godse che, il 30 gennaio 1940 a Delhi, sparò e uccise Mahatma Gandhi.

³⁴ Il sistema politico indiano si delinea come sistema tendenzialmente bipolare, con due grandi schieramenti contrapposti (*Congress*-BJP) il cui peso resta fortemente influenzato dalla capacità di realizzare alleanze con i partiti di livello regionale e di ottenere consensi a livello locale. Basti pensare alle elezioni del 1998 quando il BJP riuscì a formare un governo proprio grazie all'alleanza con partiti regionali dopo che nel 1996, pur avendo vinto le elezioni, non era riuscito a formare un esecutivo in grado di governare, con conseguente scioglimento anticipato delle Camere. Anche nella vittoria delle elezioni del 2004 da parte del *United Progressive Alliance*, a cui partecipava il *Congress Party*, l'apporto dei partiti regionali fu particolarmente significativo.

³⁵ Le elezioni del 2004 furono vinte dalla coalizione *United Progressive Alliance* (UPA), guidata da Sonia Gandhi, anche se il Premier fu poi individuato in Manmohan Singh. Altrettanto accadde nel 2009 con una significativa affermazione del *Congress Party*. C. Jaffrelot, *The BJP and the 2004 General Elections: Dimensions, Causes and Implications of Unexpected Defeat*, in K. Adeney (ed.), L. Sáez, *Coalition Politics and Hindu Nationalism*, London, Routledge, 2005, 237 ss.

³⁶ R. Sharma, op. cit., 106.

³⁷ T. Amico di Meane, *La forma di governo dell'India alla luce delle elezioni politiche del 2014: profili costituzionali*, in *DPCE*, 2015, 2, 556. L'Autore descrive l'ideologia *Hindutva* riprendendo le considerazioni di S. Khilnani, *Politics and National Identity*, in N.G. Jayal, P.B. Mehta (a cura di), op. cit., 199, il quale pone in evidenza il sospetto del movimento indù nei confronti di coloro che appartengono a religioni non originarie dell'India, considerati come cittadini secondari. In particolare, i movimenti indù tendono ad identificare l'India con l'induismo, considerando nemici coloro che professano religioni diverse, ponendosi come alternativa al patriottismo laico di Mahatma Gandhi e dei Nehru-Gandhi.

³⁸ A. Wyatt, *India in 2013: Braced for an Election*, in *Asia Survey*, 54, 1, gennaio-febbraio 2014.

³⁹ In realtà, non sono mancate le critiche al modello economico celebrato da Modi attraverso un forte indebitamento e un inasprimento dei conflitti sociali. B. M. Saavedra, *Comicios 2014 y la victoria de Narendra Modi: ¿desarrollo económico o polarización social en India?*, in *Foro Internacional*, 2016, 56, 2, 453 ss.

rispettivamente l'assegnazione di 336 e 282 seggi; mentre la coalizione *United Progressive Alliance* si fermò a 60 seggi, di cui 44 assegnati al *Congress Party*.

4. Le previsioni della Costituzione in materia di elezioni

La parte XV (*Elections*) della Costituzione indiana è dedicata specificamente al sistema elettorale (artt. 324-329). In realtà, la disciplina è completata dagli artt. 84 e 173 che individuano i requisiti per l'elettorato passivo e da una serie di provvedimenti normativi e non, alcuni dei quali adottati dalla *Election Commission*, la commissione federale indipendente prevista dall'art. 324 che sovrintende allo svolgimento delle elezioni e alla tenuta delle liste elettorali⁴⁰.

L'art. 325 della Costituzione sancisce un generale principio di eguaglianza nell'esercizio del diritto di voto in virtù del quale nessuno può essere considerato ineleggibile o incluso in una lista elettorale speciale per ragioni che riguardano la religione, la razza, l'appartenenza ad una casta, il sesso o altro⁴¹. Lo stesso articolo, nel primo comma, prevede che vi sia per ogni circoscrizione una lista elettorale generale sia per le votazioni per il Parlamento che per quelle per i Parlamenti degli Stati federati⁴².

Il diritto di voto è riconosciuto dall'art. 326 ad ogni cittadino indiano che abbia raggiunto la maggiore età (abbassata da 21 a 18 anni in seguito al *Constitution Sixty-first Amendment Act* del 1988)⁴³ ma è revocabile nel caso della perdita del requisito della residenza, in caso di incapacità o in caso di commissione di crimini o di pratiche corrotte o illegali. Alle disposizioni contenute nella XV parte della Costituzione si affiancano tutta una serie di disposizioni che disciplinano i diversi aspetti delle elezioni⁴⁴.

⁴⁰ La Corte Suprema ha attribuito alla Commissione elettorale il potere di colmare eventuali lacune normative con propri provvedimenti. *Mohinder Singh Gill and Another v. The Chief Election Commissioner*, 1978 (1) SCC 405.

⁴¹ L'art. 325 costituisce un'applicazione specifica del più generale principio di eguaglianza sancito dall'art. 15 che introduce un divieto assoluto per le discriminazioni «on grounds only of religion, race, caste, sex, place of birth or any of them». Tuttavia, lo stesso art. 15 prevede la possibilità di azioni positive nei confronti di determinate categorie di cittadini come le donne e i bambini o nei confronti di classi di cittadini o di caste svantaggiate.

⁴² L'art. 325 può essere considerato come espressione della laicità della Repubblica indiana, che nel Preambolo della Costituzione viene definita come «Sovereign Socialist Secular Democratic Republic».

⁴³ I requisiti per l'elettorato passivo sono invece riportati negli artt. 84 e 173. Per essere eletti al *Lok Sabha* oppure come deputato di uno Stato federato occorre aver compiuto il venticinquesimo anno di età. Per essere eletto al *Rajya Sabha* occorre aver compiuto il trentesimo anno di età. In base al *Representation of the People Act*, il controllo delle candidature è effettuato dal *Returning Officer*, funzionario della *Election Commission* il quale verifica e convalida le candidature. In particolare, il *Returning Officer* accerta che i candidati abbiano i requisiti richiesti per l'elettorato passivo e che appartengano ad un partito registrato oppure siano sostenuti da almeno dieci elettori che votano nel collegio in cui intendono candidarsi.

⁴⁴ Tra gli altri si possono menzionare il *Registration of Electors Rules* del 1960, il *Code of Conduct of Election Rules* del 1961 (entrambi contengono disposizioni sulla conduzione delle elezioni), l'*Election Symbols Reservation and Allotment Order* del 1968 della *Election Commission*.

Ad esempio il *Representation of the People Act* del 1951 prevede la procedura di preparazione, revisione e aggiornamento delle liste elettorali sotto la supervisione di un funzionario presente in ogni Stato dell'Unione, il *Chief Electoral Officer*, nominato dalla *Election Commission* che si occupa, fra l'altro, dei ricorsi presentati da coloro che siano stati esclusi dalle liste elettorali e dall'esercizio del voto. La stessa legge contiene anche la definizione di partito politico: «an association or a body of individual citizens of India registered with the Election Commission as a political party».

In effetti, l'art. 327 attribuisce al Parlamento (e, in maniera simile, l'art. 328 in riferimento ai Parlamenti degli Stati federati) la possibilità di legiferare in materia di elezioni per garantire il loro corretto svolgimento. In particolare, la Costituzione fa riferimento a provvedimenti legislativi sulle liste elettorali, alla determinazione delle circoscrizioni ed in genere a tutti quegli aspetti che possono garantire la corretta formazione dell'Assemblea legislativa.

Le previsioni della Costituzione in materia di elezioni riducono in maniera significativa la possibilità di intervento del potere giudiziario, sostanzialmente limitato alle ipotesi in cui sia presentata una *electoral petition* attraverso una *High Court* per contestare il risultato delle elezioni. Diversamente, le Corti non hanno giurisdizioni sulle questioni legate all'elezione dei membri del Parlamento, ivi compresi quelli dei Parlamenti statali. Le stesse leggi adottate dal Parlamento in virtù degli artt. 327 e 328 sono sottratte al *judicial review*. Questa riserva in favore del potere legislativo sulla materia delle elezioni non ha, tuttavia, impedito una cospicua produzione giurisprudenziale della *Supreme Court* in merito all'interpretazione delle disposizioni costituzionali in tema di elezioni, assumendo una posizione di 'tutela' nei confronti dell'indipendenza della *Election Commission*⁴⁵.

2688

5. La *Election Commission*

La Costituzione indiana non contiene una regolamentazione articolata del sistema elettorale. Per cui il contributo del Parlamento e della Corte Suprema è stato molto importante poiché hanno entrambi saputo interpretare le istanze sociali, rafforzando la fiducia verso le istituzioni, nonostante i gravi problemi di corruzione e di conflitto che caratterizzano lo scenario politico indiano. Basti pensare che le campagne elettorali sono interamente finanziate con fondi privati, inducendo i candidati a cercare il loro sostegno tra parenti e uomini d'affari. Questa 'necessità' dei candidati è avvertita negativamente dall'elettorato, la cui percezione è quella di avere a che fare con candidati poco trasparenti, motivati da interessi personali. Quindi i partiti, oltre a doversi confrontare con un elettorato complesso fatto di caste e di identità, religioni, lingue e tribù diverse, devono confrontarsi con il diffuso sospetto di corruzione.

⁴⁵ M. Katju, *Election Commission and Functioning of Democracy*, in *Economic and Political Weekly*, 29 aprile 2006, 41, 17, 1639.

Ma il contributo di Parlamento e Corte Suprema rileva anche per aver concorso a delineare un sistema di regolamentazione in grado di far funzionare un sistema elettorale di consistenti dimensioni e complessità, che attribuisce alla Commissione elettorale un ruolo particolarmente importante⁴⁶. Anche queste ultime elezioni, infatti, si sono svolte sotto l'egida della *Election Commission*, organo federale previsto dall'art. 324 della Costituzione che le attribuisce la direzione e il controllo delle liste elettorali. Più specificamente, il controllo e la revisione delle liste elettorali sono affidati al *Chief Electoral Officer*, nominato dalla *Election Commission* in ogni Stato, coadiuvato dai *District Election Officers* e dagli *Electoral Registration Officers*. La *Election Commission* costituisce, dunque, una sorta di autorità indipendente dal potere esecutivo che opera per assicurare il regolare svolgimento delle elezioni e per garantire ad ogni cittadino l'effettiva possibilità di esercitare il proprio diritto di voto⁴⁷. Le *Election Commissions* sono organi ricorrenti negli ordinamenti di *common law*, solitamente in una posizione indipendente dal potere esecutivo e da quello giudiziario, con il compito di gestire e sovrintendere a tutta l'attività elettorale⁴⁸. L'*Election Commission* è presente negli Stati Uniti, in Gran Bretagna e in diversi paesi asiatici come lo Sri Lanka, la Thailandia e le Filippine⁴⁹. Negli Stati Uniti la *Federal Election Commission* fu istituita nel 1974, attraverso la modifica del *Federal Election Campaign Act* del 1971: i suoi componenti sono di nomina presidenziale e le sue funzioni sono legate in particolar modo al controllo dei finanziamenti delle campagne elettorali⁵⁰. In Gran Bretagna, invece, sulla scorta delle disposizioni del *Political Parties, Elections and Referendums Act* del 2000, nel 2001 fu istituita l'*Electoral Commission*, presieduta da un *Chief Commissioner*, a cui partecipano

⁴⁶ A. Stepan, J. Linz, Y. Yadav, *Crafting State-Nations; India and Other Multicultural Democracies*, The Johns Hopkins University Press, 2011, Baltimore, 45 ss.

⁴⁷ Sebbene il diritto di voto non sia riportato tra i diritti fondamentali previsti dalla Costituzione indiana, la Corte Suprema ha avuto occasione di confermarne la rilevanza costituzionale, collegando sia il diritto di voto che la libertà di votare alla libertà di espressione. *People's Union for Civil Liberties & Anr. v. Union of India & Anr.* [2013] 12 S.C.R. 283; *Jyoti Basu v. Debi Ghosal* [1982] 3 SCR 318. A. Sondhi, *Elections*, in S. Choudhry, M. Khosla, P. Bhanu Mehta (a cura di), *The Oxford Handbook of the Indian Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2016, 197.

⁴⁸ G. Pavani, *Centralità e declino dei Parlamenti occidentali in tema di controllo elettorale*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, Bononia University Press, Bologna, 2011, 57. L'Autrice osserva che negli Stati contemporanei una forma di controllo elettorale è sempre disciplinata a livello costituzionale o legislativo, mentre sul piano organizzativo esistono molte variabili, al punto che la dottrina fatica a collocare le singole esperienze in modelli definiti.

⁴⁹ Le *Election Commissions* sono solitamente composte da membri indipendenti rispetto agli altri poteri statali con un mandato limitato nel tempo. In alcuni ordinamenti (come per esempio in alcuni ordinamenti asiatici) le disposizioni relative alla loro composizione e alle loro funzioni sono inserite nel testo delle costituzioni.

⁵⁰ S. Pennicino, *"Autarchia" parlamentare: la verifica dei poteri. Stati Uniti d'America*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), op. cit., 60. Il sistema di amministrazione elettorale statunitense è fortemente federalizzato e la regolamentazione e la conduzione delle elezioni rientra nella competenza dei Parlamenti statali. Pertanto, la *Federal Election Commission* non svolge alcun ruolo di coordinamento, né tanto meno di garanzia e controllo dei processi elettorali.

l'*Home Secretary* ed alcuni membri (*backbenchers*) della Camera dei Comuni⁵¹. L'*Electoral Commission* si occupa della registrazione dei partiti politici e del controllo dei loro finanziamenti nonché dei controlli sulle spese durante le campagne elettorali e referendarie.

Nell'area asiatica le *Election Commissions* sono previste dalle costituzioni o dalla legge ordinaria. Tra le caratteristiche comuni vi sono la composizione con membri nominati a termine e l'indipendenza dal potere legislativo e da quello esecutivo. In Thailandia, ad esempio, è la stessa Costituzione a prevedere la Commissione elettorale, la sua composizione (un Presidente e altri quattro membri con mandato di sette anni, non rinnovabili⁵²) e le sue funzioni. Nel caso delle Filippine, l'*Election Commission* è affiancata da un tribunale indipendente per le controversie elettorali. Anche nella Costituzione dello Sri Lanka (artt. 103 e ss.) è prevista l'istituzione di una *Election Commission*, che, tuttavia, è stata insediata soltanto dal 2015⁵³. Essa è composta da tre membri nominati dal Presidente tra coloro che si siano distinti nell'ambito di attività professionali o nel campo dell'amministrazione e dell'educazione⁵⁴. Così come nel caso della *Election Commission* indiana, anche per quella cingalese è previsto che le decisioni assunte non possono essere sottoposte al vaglio degli organi giudiziari⁵⁵. L'art. 103 individua la principale funzione della Commissione nell'assicurare lo svolgimento di «free and fair elections and Referenda».

Nel caso dell'India l'intento dell'Assemblea costituente fu quello di evitare, attraverso l'istituzione della Commissione elettorale, che tanto il potere politico quanto quello giudiziario potessero ingerirsi nelle vicende elettorali. Non sono mancati, in tal senso, interventi della Corte Suprema per arginare il tentativo dei partiti politici di condizionare le decisioni della *Election Commission*, così come per circoscrivere la tempistica per le *election petitions*. La Corte Suprema ha da sempre fornito un supporto interpretativo importante nel consolidare l'indipendenza dell'*Election Commission*, attribuendole la competenza ad intervenire in qualsiasi aspetto che riguardi la condotta delle elezioni⁵⁶. Al punto che, essendo le elezioni

⁵¹ A. Torre, *Il Regno Unito*, in P. Carozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Editori Laterza, Bari, 2009, 84; J. O. Frosini, *Forme di controllo condiviso. Regno Unito*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), op. cit., 95. I membri della commissione sono nominati dalla Regina su indicazione dello *Speaker's Committee*, commissione parlamentare presieduta dal Presidente della Camera.

⁵² I componenti della Commissione sono nominati dal Re su indicazione del Senato. Per una diffusa ricognizione sulle *Election Commissions* nell'area asiatica, si veda W.C. Chang, L. Thio, K. Tan, J. Yeh, *Constitutionalism in Asia. Cases and Materials*, Hart Publishing, Oxford, 2014, 511 ss.

⁵³ S. Pennicino, *Alla ricerca della neutralità: le commissioni tecniche indipendenti. Alcuni ordinamenti asiatici*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), op. cit., 243.

⁵⁴ Per l'eventuale rimozione dei membri della Commissione, la Costituzione prevede l'applicazione della stessa procedura prevista per la rimozione dei giudici della *Supreme Court* e delle Corti di Appello.

⁵⁵ L'art. 104 H prevede la giurisdizione della *Supreme Court* «in relation to any matter that may arise in the exercise by the Commission of the powers conferred on it by the Constitution or by any other law».

⁵⁶ *Bengal Immunity Co. Vs. State of Bihar*, Air 2003 SC 87. Le competenze della Commissione sono individuate nella sentenza *Mohinder Sing Gill & Anr. Vs. The Chief Election Commission, New Delhi & Ors.*, AIR 1978 SC 581: «The Election Commission is a high-powered and

un elemento di vitalità della democrazia, essa è riconosciuta come una delle fondamenta della Costituzione indiana⁵⁷.

La Commissione elettorale fu istituita nel 1950 con lo scopo di sovrintendere alle elezioni non solo del Parlamento federale ma anche a quelle dei Parlamenti degli Stati, del Presidente e del Vice-Presidente dell'Unione. Insieme alla *Supreme Court*⁵⁸, alla *Public Service Commission* e al *Comptroller and Auditor General*⁵⁹, costituisce uno di pilastri della Costituzione indiana⁶⁰. Le sue funzioni, di tipo amministrativo, giurisdizionale e legislativo, vanno dalla registrazione dei partiti e relativi simboli di identificazione all'ubicazione dei seggi e alla gestione delle spese elettorali sostenute dai partiti politici, provvedendo alle operazioni di scrutinio e potendo eventualmente disporre la sospensione delle elezioni ove ravvisi l'esistenza di condizioni che ne possano impedire il regolare svolgimento. La Commissione può inoltre richiedere, sia al Presidente dell'Unione che al Governo di uno Stato, di mettere a disposizione il personale necessario allo svolgimento delle operazioni elettorali. In ogni caso, gli atti adottati dalla Commissione elettorale sono suscettibili di *judicial review* con i limiti di cui all'art. 329⁶¹: le corti non possono pronunciarsi sulla legittimità delle leggi che delimitano le circoscrizioni e che stabiliscono l'assegnazione dei seggi⁶²; le corti non hanno giurisdizione sulle decisioni che riguardano l'elezione dei membri del Parlamento federale e dei Parlamenti degli Stati dell'Unione⁶³.

independent body which is irremovable from office except in accordance with the provisions of the Constitution relating to the removal of Judges of the Supreme Court and is intended by the framers of the Constitution to be kept completely free from any pulls and pressures that may be brought through political influence in a democracy run on party system». Per un commento, A. Sondhi, op. cit., 202.

⁵⁷ Sull'utilizzo di strumenti del costituzionalismo occidentale per costruire una costituzione originale come quella indiana, si veda M.P. Singh, S. Deva, *The Constitution of India, Symbol of Unity in Diversity*, in *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 53, 2015, 649 ss.; G. Austin, *The Indian Constitution. Cornerstone of a Nation*, London, Oxford University Press, 2005, 8 ss. il quale mette in evidenza una certa attitudine dei giuristi indiani ad utilizzare gli strumenti del diritto comparato per la risoluzione delle problematiche legate agli istituti del sistema costituzionale indiano (si pensi al modello *Westminster* e alla stessa forma di Stato federale); D. Amirante, *La Costituzione più lunga del mondo. Elementi di base e struttura organizzativa*, in D. Amirante (a cura di), *I sistemi costituzionali dell'Asia meridionale*, Milano, Cedam, 2019, 41 ss.

⁵⁸ C. Petteruti, *Il sistema giudiziario indiano ed il controllo dei conti pubblici*, in D. Amirante, C. Decaro, E. Pföstel, *La Costituzione dell'Unione indiana. Profili introduttivi*, Giappichelli, Torino, 2013, 150.

⁵⁹ C. Petteruti, *Le autorità amministrative indipendenti in India*, in V. Pepe, L. Colella (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti nella comparazione giuridica*, ESI, Napoli, 2011, 237.

⁶⁰ L. Fadia, op. cit., 672.

⁶¹ Nel maggio del 2019 la *Supreme Court* ha respinto una petizione volta ad ottenere un controllo a campione più serrato sulla verifica dei voti espressi dagli elettori (Writ Petition (C) No. 273 of 2019). Ciò contribuisce a fornire un quadro sempre più chiaro dell'indipendenza dell'*Election Commission* e dell'estromissione delle corti in materia elettorale discendente dall'art. 329 della Costituzione indiana.

⁶² *Assn. of Residentes of Mhow (Rom) v. delimitation Commission of India*, (2009) 5 SCC 404. *Election Commission of India vs Mohd. Abdul Ghani*, (1995) 6 SCC 721. A. Prakash, *Law Relating to Elections*, Universal Law Publishing, New Delhi, 2010, 85.

⁶³ Unica possibilità è quella di ricorrere ad una *High Court* attraverso una *election petition*.

In realtà, come la stessa Corte Suprema ha avuto modo di affermare, le principali funzioni previste dall'art. 324 di sovrintendenza, direzione e controllo delle elezioni sono suscettibili di un'interpretazione estensiva, riconoscendo una sorta di 'riserva di potere' che attribuisce alla Commissione la legittimazione ad intervenire su ogni questione attinente alle elezioni anche se non espressamente previsto dalla legge⁶⁴. Ciò, tuttavia, non significa che la *Election Commission* possa sottrarsi alle fonti ordinarie, sia federali che statali, che disciplinano la materia elettorale, ma piuttosto che le funzioni di sovrintendenza, direzione e controllo previste dall'art. 324 vanno ad integrare ma non a sostituire le previsioni di legge⁶⁵. Una recente sentenza del 2018 ha confermato che i poteri ascrivibili all'*Election Commission*, seppure concretamente molto ampi, sono pur sempre assoggettati alla legge: «(...) the said power has its limitations. The Election Commission has to act in conformity with the law made by Parliament and it cannot transgress the same»⁶⁶. Ciò riconduce chiaramente ad un quadro di legittimità l'azione di questo organo.

L'art. 324 della Costituzione prevede che l'*Election Commission* è presieduta dal *Chief Election Commissioner*, di nomina presidenziale, al quale si aggiungono altri *Election Commissioners*, senza tuttavia precisarne il numero. Il *Chief Election Commissioner and Other Election Commissioner Act* del 1993 ha fissato la composizione della *Election Commission* a tre membri: il *Chief Election Commissioner* ed altri due *Election Commissioners*. I membri della Commissione elettorale hanno lo stesso status dei giudici della Corte Suprema e, pertanto, la loro rimozione può avvenire soltanto con una procedura di *impeachment*⁶⁷.

2692

6. L'India è ancora la democrazia più grande del mondo ma anche la più complicata

L'ascesa di Modi e del BJP, già in occasione delle elezioni del 2014, aveva suscitato una certa preoccupazione per il pericolo di colpi di mano istituzionali e

⁶⁴ *Mohinder Singh Gill v. The Chief Election Commissioner*, AIR 1978 SC 851, in cui si legge che: «Where a law is absent, the Commission is not to look to any external authority for the grant of powers to deal with the situation but must exercise its power independently and see that the election process is completed in a free and fair manner». La Corte Suprema, pur riconoscendo una *reservoir of power* voluta dall'Assemblea costituente, afferma espressamente che la *Election Commission* «shall be responsible to the rule of law, act bona fide and be amenable to the norms of natural justice». Più di recente, *Election Commission of India v. Ashok Kumar*, AIR 2000 SC 2979; *Indian National Congress (I) v. Institute of Social Welfare and others*, (2002) 5 SCC 685. In quest'ultima sentenza viene confermato il potere della Commissione elettorale di procedere, sia pur in assenza di un potere espresso, all'annullamento della registrazione di un partito politico.

⁶⁵ D. Catalano, *Le elezioni ed i partiti politici in India*, in D. Amirante, C. Decaro, E. Pföstel, op. cit., 121.

⁶⁶ *Public Interest Foundation v. Union of India*, (2019) 3 SCC 224.

⁶⁷ Così come per i giudici della Corte Suprema (art. 124 della Costituzione), il *Chief Election Commissioner* può essere rimosso per incapacità manifesta o per cattiva condotta dal Presidente dell'Unione, previa mozione approvata da ciascuna delle Camere con il voto favorevole dei due terzi dei votanti. K.C. Markandan, *Article 324 and the Composition of the Election Commission*, in M.P. Singh, S.H. Chaube (a cura di), *Indian Constitution. A Review*, Har-Anad Publications, Delhi, 1997, 150 ss.

costituzionali finalizzati all'affermazione del nazionalismo indù⁶⁸. Queste preoccupazioni, a dire il vero, non hanno trovato riscontro sino ad oggi e nulla sembra presagire al pericolo dell'instaurazione di un regime autoritario come quello instaurato dalla metà degli anni '70 dal Primo ministro Indira Gandhi. Non c'è dubbio che le ultime elezioni hanno rafforzato l'identificazione tra Modi ed il BJP alimentando il timore, con il prossimo governo, di una personalizzazione delle istituzioni alle quali la dinastia Nehru-Gandhi e lo stesso *Congress Party* sono in passato riusciti a sottrarsi sia per la separazione dei poteri presente nell'ordinamento costituzionale indiano sia per la struttura democratica dello stesso *Congress Party*.

La forma di governo parlamentare, il federalismo, l'impronta fortemente multiculturale e i diritti contenuti nel *bill of rights* (artt. 12-35) sono elementi fortemente radicati nell'ordinamento costituzionale indiano e rappresentano i principali anticorpi a garanzia del sistema democratico. A ciò si aggiunge il ruolo determinante dell'opinione pubblica e la forza del corpo elettorale, che proprio nella vicenda di Indira Gandhi fu decisivo nell'arrestare la spinta autoritaria che la *leader* indiana aveva impresso alla forma di governo come reazione alla sua condanna per irregolarità elettorali⁶⁹. La partecipazione politica attraverso i partiti, dunque, è stata nel tempo uno dei principali antidoti ad evoluzioni antidemocratiche dell'India.

Anche le ultime vicende elettorali, insomma, confermano la straordinarietà dell'esperienza democratica indiana⁷⁰ sin dall'indipendenza dall'impero britannico conquistata nel 1947 (con la separazione dal Pakistan) maturata in una società divisa da differenze linguistiche, etniche e religiose⁷¹. Fu proprio in quel contesto

⁶⁸ Sull'argomento si veda M. Tudor, *India's Nationalism in Historical Perspective: The Democratic Dangers of Ascendant Nativism*, in *India Politics and Policy*, 1, 2018, 107 ss.

⁶⁹ A ciò si aggiunse l'intervento della Corte Suprema per impedire stravolgimenti istituzionali. Sul punto, S.P. Sathe, *Transgressing Borders and Enforcing Limits*, Oxford University Press, New Delhi, 2003, 259 ss. Si veda anche la Prefazione del volume a cura di U. Baxi il quale sottolinea come il *judicial activism* «renders unconstitutional the tyranny of majority». U. Baxi, *The Avatars of Indian Judicial Activism: Explorations in the Geography of (In)justice*, in S.K. Verma and Kusum (eds.), *Fifty Years of the Supreme Court of India: It's Grasp and Reach*, Oxford University Press, Delhi, 2000, 156 ss.

⁷⁰ A. Liphart, *The puzzle of India democracy: a consociational interpretation*, in *American Political Science Review*, 90, 2, 1996, 258. Seguendo le indicazioni dell'Autore, la conservazione delle condizioni di democrazia in un ordinamento e in una società come quelli indiani, richiede: «(1) grand coalition governments that include representatives of all major linguistic and religious groups, (2) cultural autonomy for these groups, (3) proportionality in political representation and civil service appointments, and (4) a minority veto with regard to vital minority rights and autonomy». L'Autore sottolinea che la conservazione della democrazia in India è stata possibile, nonostante le divisioni sociali, per l'utilizzo di meccanismi di ripartizione del potere.

⁷¹ E. Basile, M. Torri (a cura di), *Il subcontinente indiano verso il terzo millennio. Tensioni politiche, trasformazioni sociali ed economiche, mutamento culturale*, Milano, Franco Angeli, 63. In India, a differenza di altre realtà asiatiche come ad esempio lo Sri Lanka, la diversità è divenuta un elemento strutturale dell'ordinamento costituzionale, contribuendo a consolidare l'identificazione del popolo indiano con le istituzioni dello Stato e con la Costituzione, grazie anche ad un sistema federale basato sulla costituzione di Stati caratterizzati da basi culturali e linguistiche. Sullo Sri Lanka sia consentito il rinvio a C. Petteruti, *L'ordinamento costituzionale dello Sri Lanka fra ipersempresidenzialismo e utopie federaliste*, in D. Amirante (a cura di), op. cit., 105 ss.

che il *Congress Party* riuscì ad affermarsi come partito nazionale e come strumento di accesso alla democrazia anche per i più svantaggiati. E fu attraverso il confronto politico con il *Congress Party* che, a partire dagli anni '90, il BJP cominciò a proporsi in maniera più concreta come alternativa politica, contribuendo a delineare un sistema bipolare. Proprio in quella fase storica furono prospettate le stesse riflessioni che oggi vengono riproposte all'indomani delle ultime elezioni: se il BJP sia in grado di affermarsi come principale partito politico per un lungo periodo di tempo. Le vicende politiche passate dimostrano che, anche se vi possono essere stati periodi di maggiore prevalenza politica di un partito rispetto ad un altro, in realtà il sistema partitico indiano è sostanzialmente rimasto di tipo bipolare, con un'alternanza al governo tra *Congress Party* e BJP. Non sono mancati ovviamente "incidenti di percorso". A parte la vicenda di Indira Gandhi, si sono verificate circostanze nelle quali l'affermazione elettorale di uno dei due partiti non abbia saputo, poi, esprimere un governo. Si pensi, ad esempio, alla vittoria elettorale del *Janata Party* del 1977 che portò il *Congress Party* all'opposizione ma che non riuscì ad esprimere un governo stabile in grado di evitare lo scioglimento del Parlamento.

Ciò che si può osservare rispetto alle ultime elezioni è che, ancora una volta, il BJP ha potuto approfittare del vuoto di credibilità del *Congress Party* che fu il motivo della crescita politica del partito indù a partire dal 1991, quando si presentò alle elezioni come partito di opposizione più forte ed in grado di poter esprimere un'alternativa di governo. Tanto che nelle elezioni del 1999, schierato con la coalizione *National Democratic Alliance*, il BJP riuscì a garantire la tenuta del governo guidato dal suo leader A.B. Vajpayee⁷².

Sicuramente gli ultimi anni hanno rafforzato la tendenza a formare coalizioni politiche nell'ottica anche di un coinvolgimento più ampio e di una maggiore capacità rappresentativa delle diverse componenti della società indiana. Ma anche nell'ottica di realizzare alleanze con i partiti regionali il cui peso politico è sempre più rilevante per l'esito delle elezioni⁷³.

Certo è che, alla vigilia della formazione del nuovo governo, la significativa affermazione del BJP ha indotto ad immaginare possibili ripercussioni sulla formazione del nuovo esecutivo, ipotizzando un ridimensionamento delle scelte di coalizione che avevano caratterizzato il precedente governo.

7. Il governo Modi 2.0 tra conferme e prospettive future

Come da prassi, quando l'esito elettorale è manifestamente chiaro il Presidente dell'Unione nomina Primo ministro il leader del partito che ha raggiunto la

⁷² Prima del 1999 c'erano stati già due tentativi di formazione di un governo di matrice indù, nel 1996 e nel 1998.

⁷³ D. Amirante, *La democrazia dei superlativi*, op. cit., 84. L'Autore ritiene che il futuro della democrazia indiana sarà sempre più caratterizzato da strategie di inclusione delle realtà statali nei programmi politici dei partiti, non escludendo la possibilità «di periodi, anche lunghi, di egemonia di un singolo partito, soprattutto se in grado di esprimere una forte *leadership* carismatica».

maggioranza relativa⁷⁴. Il Primo ministro, infatti, viene solitamente individuato tra coloro che hanno il maggior sostegno in seno alla Camera bassa in modo da assicurare la stabilità e la longevità del governo. In verità, la Costituzione indiana contiene una disciplina abbastanza sintetica sulla formazione del governo, caratterizzata prevalentemente da convenzioni costituzionali. Pertanto, l'art. 75 della Costituzione si limita a prevedere che il Presidente dell'Unione indiana nomina il *Prime Minister* e i ministri che formano il Consiglio, su indicazione del Primo ministro, che, secondo prassi consolidata, devono fare necessariamente parte del Parlamento⁷⁵.

L'art. 75 della Costituzione prevede che in ogni caso il numero dei ministri (compreso il Primo ministro) che compongono il Consiglio dei ministri non può superare il 15% del numero totale dei membri del Parlamento. Rispetto al numero massimo di 81 membri che avrebbero potuto comporre il nuovo Governo, il 30 maggio 2019 il Primo ministro Modi ha proposto al Presidente dell'Unione indiana R.N. Kovind la nomina di 58 ministri (alcuni dei quali già componenti del primo governo) tra *Cabinet Ministers* e *Ministers of State*, assegnando i dicasteri principali ad esponenti del BJP.

Nel precedente governo Modi aveva limitato il numero dei ministri a 51, riducendone considerevolmente il numero rispetto a quello precedente (che ne contava più di 80), aumentando il numero di deleghe attribuite a ciascuno⁷⁶.

Considerata la schiacciante vittoria elettorale, c'era da aspettarsi che Modi riproponesse un esecutivo ristretto, con un numero relativamente limitato di ministri e la possibilità di attribuzione di più deleghe, nonché un numero altrettanto ristretto di componenti del *Prime Minister Office*. Questa impostazione aveva in passato suscitato la preoccupazione, specialmente in un contesto internazionale, di una deriva autoritaria che Modi avrebbe impresso all'India, mettendo in crisi il sistema democratico del Paese. Al punto che fu azzardata la necessità di una ri-concettualizzazione della forma di governo in ragione di una

⁷⁴ In realtà, anche quando ci sono stati esiti elettorali incerti, il Presidente di turno ha sempre nominato Primo ministro il leader del partito che aveva preso il numero più alto di voti o comunque quello maggiormente in grado di formare governi di coalizione.

⁷⁵ D.D. Basu, *Introduction to the Constitution of India*, Wadhwa Nagpur, New Delhi, 2005, 188. La Corte Suprema nel giudizio *R.K. Jain vs Union of India*, 1993 AIR 1769, 1993 SCR (3) 802, definisce il Cabinet come *policy formulating body* e come *a general, controlling body*. M.P. Jain, *Indian Constitutional Law*, Delhi, Lexisnexis, 2010, 180, il quale definisce il *Cabinet* come organo extra-costituzionale e di natura convenzionale. A ben vedere, la Costituzione contempla solo Primo Ministro e Consiglio dei Ministri, nulla disponendo in merito al *Cabinet*, formato soltanto da alcuni ministri (scelti dal Primo ministro), che assume un ruolo centrale nella definizione dell'indirizzo politico e delle scelte economiche. Tuttavia, solo il Consiglio dei ministri è collettivamente responsabile verso la *House of People* alla quale è legata dal vincolo di fiducia. Il *Cabinet*, invece, è un organo di coordinamento dei ministeri tanto che i suoi membri sono in una posizione più elevata rispetto agli altri ministri del Consiglio (*Ministers of State*) e ai *Deputy Ministers* che svolgono una funzione di assistenza per gli altri ministri.

⁷⁶ Sul punto si veda T. Amico di Meane, op. cit., 562, il quale evidenzia che: «La scelta di Modi di ridurre drasticamente il numero di Ministri non risponde perciò a vincoli formali, bensì ad un impegno di natura politica, conseguenti ad una campagna elettorale all'insegna del mantra del *'maximum governance'* e *'minimum government'*».

maggior impronta presidenziale che sarebbe stata impressa dal *leader* del BJP⁷⁷. In realtà, consapevole evidentemente della capacità del corpo elettorale di reagire ai tentativi di svolta autocratica, durante il proprio governo il Primo ministro Modi non ha realizzato forzature di tipo legislativo o costituzionale, tanto che oggi l'accostamento al premierato di Indira Gandhi appare inappropriato⁷⁸. Tuttavia, l'abrogazione dell'art. 370 della Costituzione conferma la forza politica di cui dispongono Modi ed il BJP. Probabilmente le ultime elezioni hanno confermato una personalizzazione della vita politica e il passaggio da un sistema politico bipolare ad un sistema politico a partito dominante. Se ciò, poi, può rendere necessaria una ri-concettualizzazione della forma di governo indiana, è tutto da verificare considerata la complessità dell'ordinamento costituzionale indiano. A Modi bisogna riconoscere soprattutto la capacità di aver saputo intercettare le aspettative del popolo indiano nella fase precedente alle ultime elezioni, in un momento in cui i sondaggi rivelavano un calo di consensi per lui e per il BJP. La crescita economica ridotta, il fallimento sulle politiche dell'occupazione e l'introduzione di nuove tasse hanno sicuramente segnato l'elettorato, proiettando una situazione tutt'altro che favorevole al governo uscente. La capacità di Modi è stata quella di cambiare l'immagine proposta all'elettorato, passando dal ruolo di *'development man'* (*Modi the vikas purush*) a quella di *'watchman'* (*Modi the chowkidar*), proponendosi come difensore dell'India dai nemici interni ed esterni, sfruttando il sentimento anti-musulmano e anti-pakistano⁷⁹. La risposta all'attentato di Pulwama (distretto del Jammun e Kashmir) del febbraio 2019 e la distruzione missilistica di un satellite in orbita, come dimostrazione della capacità dell'India di difendersi anche dagli attacchi provenienti dallo spazio, hanno rappresentato due occasioni per dimostrare concretamente l'impegno del governo nella sicurezza nazionale. Evidentemente l'elettorato ha creduto molto più in questa politica che in quella portata avanti dall'INC di Gandhi, le cui proposte di garantire un sussidio minimo a tutti gli indiani e di incrementare il lavoro, la salute e l'educazione, oltre che la tutela dell'ambiente, sono state considerate poco credibili.

Modi si è inoltre impegnato nel promuovere una politica estera⁸⁰ finalizzata a rinnovare il ruolo dell'India sul panorama internazionale soprattutto dal punto

⁷⁷ D. Shrimankar, *Lok Sabha Election 2014: An Overview*, in *Lokniti Newsletter*, giugno 2014.

⁷⁸ Il riferimento è al rafforzamento del ruolo del Primo ministro, carica che Indira Gandhi rivestì alla fine degli anni '60 ed agli inizi degli anni '70 del Novecento, arrivando a concentrare su di sé i ministeri più importanti e a ricorrere alla dichiarazione dello stato d'emergenza previsto dall'art. 352 della Costituzione per sedare i movimenti di opposizione civile al governo che decretarono la sua sconfitta elettorale nel 1977. Per un approfondimento, D. Amirante, *La democrazia dei superlativi*, op. cit., 77 ss.

⁷⁹ I. Hall, *India's 2019 Genral Election: National Security and the Rise of the Watchman*, in *The Round Table*, 108, 5, 2019, 5: «What is plain, however, is that Pulwama and the Indian military action that followed allowed Modi and the BJP to shift the election debate away from economic issues and onto the much safer ground – for the government – of national security».

⁸⁰ S. Ganguly, *Has Modi Truly Changed India's Foreign Policy?*, in *The Washington Quarterly*, 40, 2, 2017, 132. L'Autore sottolinea come la politica estera di Modi sia stata caratterizzata dall'abbandono del non-allineamento che invece era stato sostenuto dall'ex Primo ministro Jaeharlal Nehru.

di vista economico, intessendo rapporti con gli altri Stati per favorire investimenti nel paese. Non a caso, sebbene il governo uscente non avesse risolto le questioni tutt'ora aperte in India, come quella dell'occupazione e del futuro dell'economia, anche questa volta le elezioni sono state accompagnate da un rialzo della borsa indiana con valori record, che testimoniano il gradimento dei mercati rispetto alla prosecuzione dell'esperienza del governo Modi, ritenuto in grado di portare avanti i piani di miglioramento delle infrastrutture e di accesso ai servizi finanziari. D'altra parte, il BJP si è sempre ispirato ad un modello di stato neoliberale che in tempi più recenti ha portato il partito a scelte diverse da quella di trasformare l'India in uno Stato indù. A dire il vero, il proselitismo indù non sembra essere stata la principale aspirazione del governo Modi, che ha avuto nella passata legislatura un atteggiamento più moderato. D'altra parte, la forte connotazione multiculturale dell'India rappresenta un 'ostacolo' rispetto all'idea di realizzare l'*Hindu Rashtra* (lo Stato Indù)⁸¹.

Ancora una volta, dunque, il successo del nuovo governo Modi si giocherà sulla capacità di affrontare le questioni economiche del Paese e di saper comunicare alla popolazione i risultati raggiunti più che sulla capacità di portare avanti battaglie di tipo ideologico-religioso.

⁸¹ Sulla storia del movimento Hindu si veda C. Jaffrelot, *The Hindu Nationalist Movement in India*, New York, Columbia University Press, 1993.

