

D. AMIRANTE (a cura di), *"Altre" democrazie. Problemi e prospettive del consolidamento democratico nel sub-continente indiano*, Milano, Franco Angeli, 2010, pp. 213.

Il volume curato da Domenico Amirante offre un prezioso contributo alla scienza costituzionalistica comparata: dedicato ai problemi del consolidamento dei sistemi democratici nel sub-continente indiano – con particolare riferimento proprio all'esperienza-pilota della più grande democrazia mondiale – delinea uno stato dell'arte completo sulla qualità della democrazia in una parte del mondo non sempre indagata con l'attenzione che meriterebbe dai giuristi europei. Il testo, che si caratterizza come un'opera collettanea, raccoglie elaborati di studiosi appartenenti a settori scientifico-disciplinari diversi, senza incappare nel difetto – assai comune in questo tipo di opere, a maggior ragione se multidisciplinari – di risultare carente di un filo rosso, di un'omogeneità di fondo (almeno) negli obiettivi di ricerca fondamentali. Il volume, anche nella sua impostazione editoriale, tenta di fornire risposte di ampio respiro partendo da quesiti fondamentali che possano essere riassunti come segue: quali insegnamenti si possono trarre dall'affermazione e dal crescente consolidamento del sistema istituzionale indiano? Si può parlare di un vero e proprio modello indiano oppure esso costituisce un unicum nel panorama comparatistico, in ragione delle sue marcate peculiarità? E, last but not least, si può affermare che sussista una presunta incompatibilità dei valori asiatici con la democrazia?

Nel primo capitolo di Amirante viene prima di tutto chiarita la ragione del titolo del volume, permeato da un fondamento giustificativo che è bene ricordare, poiché costituisce il primo filo conduttore che ci permette di comprendere il legame naturale fra tutti i contributi. Esso riprende, infatti, il titolo del pamphlet di Amartya Sen *La democrazia degli altri* (trad. it. 2004), per abbracciare – ancorché in maniera assai meno radicale e provocatoria di quanto il premio Nobel indiano per l'economia non faccia – una concezione di democrazia di più ampio respiro, intesa cioè come metodo, come confronto, come "discussione pubblica", piuttosto che come un modello istituzionale. A partire da questo approccio, l'A. individua alcune delle caratteristiche del modello istituzionale indiano che potranno essere usate anche come parametro per comprendere le ragioni della mancata affermazione di sistemi democratici consolidati nei paesi confinanti. Prima di fornire alcune chiavi di lettura, egli sottolinea un tratto peculiare costituito dal fatto che il sistema democratico indiano si sia strutturato in un contesto di multiculturalismo ante litteram e sia cioè caratterizzato da molteplici cleavages (Lijphart) preesistenti a quello socioeconomico, tipico delle democrazie contemporanee: etnico, religioso e linguistico. La preesistenza di questo humus dimostrerebbe dunque che il progresso economico non costituisce la precondizione per l'instaurazione e il consolidamento della democrazia, bensì un obiettivo. Le chiavi di lettura che, secondo Amirante, portano a considerare la democrazia indiana come "ben compiuta" e "complessivamente sana ed equilibrata" sono prima di tutto il fatto che la sua Costituzione sia stata frutto di un movimento politico e non sia stata invece o imposta dall'esterno o calata acriticamente: essa rappresenta, infatti, un forte elemento di appartenenza per la popolazione e contiene strumenti mutuati dal diritto comparato occidentale ma introdotti tenendo conto delle peculiarità marcate del paese. Obiettivo fondamentale dei costituenti indiani e dei primi governi fu sin da subito garantire la coesione del paese e la sicurezza complessiva dei cittadini, il

che fu possibile assicurando una presenza capillare dello Stato sul territorio, ma anche tutelando i governi locali e al contempo facilitando il dialogo fra le diversi componenti, attraverso azioni positive volte a garantire un'interpretazione sostanziale del principio di eguaglianza, politiche linguistiche inclusive e un federalismo cooperativo equilibrato e dinamico. L'autore termina il suo lavoro – che si può considerare a tutti gli effetti sia come un saggio introduttivo sia come una conclusione, a maggior ragione poiché l'opera ne è priva – sottolineando la piena compatibilità della democrazia con i cd. valori asiatici e invitando i lettori a guardare alle "altre" democrazie non come modelli più o meno perfetti, ma tentando di individuare percorsi evolutivi dell'idea democratica nel suo complesso, dell'affermarsi del metodo democratico come attitudine al confronto e alla ricerca di soluzioni (il più possibile) condivise. Quest'ultima impostazione costituisce l'intelaiatura concettuale della struttura di tutto il volume, il quale fondamentalmente è diviso in due parti: la prima riguardante l'assetto istituzionale e l'evoluzione politico-istituzionale dell'India sino alle elezioni del 2009, per metterne in evidenza i tratti salienti e le soluzioni di successo che potrebbero essere impiegate come un modello per gli altri Stati, una seconda che, anche alla luce di questo quadro – ma non sempre impiegando una struttura giuridico-comparativa rigorosa – mira a ricostruire il processo di affermazione del sistema democratico in tre paesi limitrofi che non hanno avuto sorti analoghe – pur essendo caratterizzati da strutture socio-economiche simili – a quelle dell'India: Pakistan, Bangladesh e Sri Lanka.

La particolare importanza delle politiche linguistiche finalizzate al processo di state building in un contesto caratterizzato dalla presenza di un multilinguismo estremo come quello indiano viene sottolineata dal capitolo della Consolaro, specificamente dedicato al tema. L'autrice illustra la peculiare struttura del sistema linguistico indiano partendo dal fatto che non esiste un'unica lingua nazionale ma una lingua ufficiale (l'Hindi) ed una ufficiale sussidiaria (l'inglese), accanto

a ben 22 lingue – contenute in un apposito allegato alla Costituzione – che lo Stato si impegna a promuovere e che possono essere impiegate nei concorsi pubblici, e a una miriade di lingue locali, spesso e volentieri molto diverse fra loro. In quest'ottica oltre al lavoro particolarmente complesso ma in fin dei conti di successo svolto dall'apposita Commissione per la riorganizzazione degli Stati all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, l'Autrice si sofferma sulle caratteristiche della tree language formula, un modello elaborato nel 1956 e adottata a partire dal 1961 come una soluzione di compromesso che prevede che, accanto all'inglese o all'hindi, in ciascuno Stato abbia un rilievo pubblico la lingua regionale o ufficiale dello Stato, soffermandosi anche sulle sue problematiche applicative. L'Autrice si sofferma anche sulle criticità di questa formula, sottolineando che si è trattato di un modello teorico che in pratica è stato applicato in maniera non uniforme ma in modo da costituire comunque un sistema dagli effetti, infine, molto inclusivi.

Il capitolo di Maiello è invece dedicato alla politica estera indiana e, di converso, ai suoi risvolti nella definizione di una identità matura ed unitaria. Il tema risulta, infatti, particolarmente importante nel sub-continente, considerando le tensioni aspre che da anni ormai vedono contrapposti il Pakistan e l'India, tanto da essere sfociate in almeno quattro gravi conflitti – come ricostruisce la Pförtl nel successivo capitolo – a partire dalla loro indipendenza. L'A. sottolinea che la politica estera del governo Singh, pur evidenziando una continuità con quella dei precedenti governi Vajpayee e Rao, si è andata caratterizzando per una nuova centralità dell'interesse nazionale, come cartina di tornasole di un'accresciuta identità nazionale e dunque della ricerca di un'autonoma soggettività politica internazionale. Sintomatico a tal proposito è l'accordo nucleare siglato con gli Stati Uniti d'America che ha definitivamente sancito, secondo l'A., sia l'abbandono del mito della Shining India, sia dello storico antiamericanismo. Nel già richiamato lavoro della Pförtl vengono successivamente

ricostruite le sorti delle regioni Kashmir e Jammu, sempre nell'ottica dei rapporti indo-pakistani. L'A. sottolinea che, a differenza del passato, ai giorni nostri non sono più da escludere aprioristicamente soluzioni diplomatiche risolutive considerando che – a suo avviso – la contrapposizione fra il nazionalismo laico indiano e il confessionarismo pakistano si è andata ormai sostituendo, sin dalla metà degli anni Ottanta, con motivi puramente nazionalistici, che ben potrebbero essere risolti sperimentando modelli imperniati sull'autonomia dei territori e sulla loro integrazione, e rinforzato da solide garanzie internazionali cui sinora, in quella regione, non s'è fatto ricorso.

I successivi due capitoli sono dedicati all'analisi del contesto in cui si sono svolte le elezioni politiche del 2009 (nel lavoro di Del Gatto) e dei profili politico-istituzionali delle medesime (nel contributo di Catalano).

Nel primo lavoro, viene analizzato prevalentemente il contesto politico in cui si sono svolte le elezioni sottolineandone la particolare delicatezza, dovuta principalmente alla grave crisi economica internazionale, al delicato accordo sul nucleare siglato con gli U.S.A. e all'attacco terroristico di Mumbai dell'anno precedente. L'autore sottolinea come queste variabili abbiano reso quantomai incerto l'esito delle elezioni, soprattutto con riferimento alla capacità dei due maggiori partiti – il Partito del Congresso (Inc), al governo dal 2004, e il Partito nazionalista hindu (Bjp) – di ottenere da soli la maggioranza dei seggi ovvero alla loro capacità di coalizzarsi anche con i partiti territoriali. Sui temi economici le differenze fra i programmi dei singoli partiti non sono risultate particolarmente significative ovvero non sono emerse novità di rilievo rispetto alle tradizionali posizioni dei singoli partiti, mentre sul tema della sicurezza i programmi di Inc e Bjp hanno mostrato delle divergenze nette, soprattutto con riferimento alle contromisure da adottare in seguito all'attacco terroristico del 26 novembre 2008: un attacco particolarmente cruento e per ciò stesso, nell'immaginario collettivo, percepito come una sorta di 11 settembre indiano. Il Partito del Congresso si è dichiarato più

cauto nelle misure da intraprendere, nel tentativo di ricercare un equilibrio fra sicurezza e libertà individuali, il programma del Bjp ha tentato di cavalcare l'onda anti islamica, puntando il dito contro la debolezza del governo Singh e invocando misure di emergenza particolarmente drastiche. Secondo l'A., la vittoria oltre le aspettative del Partito del Congresso alle elezioni politiche del 2009 ha mostrato che i temi del terrorismo, del nazionalismo e della sicurezza non fossero tra le priorità degli indiani tanto quanto quelli economici, legati sia alla necessità di uscire dalla crisi sia al perdurante bisogno di ridurre le diseguaglianze sociali.

Nel saggio di Catalano, invece, viene presentata una disamina della struttura istituzionale indiana, all'interno di cui si trova ad operare un peculiare ordinamento elettorale. Cardine di questo pilastro è costituito dalla Election Commission, un organo istituito nel 1950 ex art. 324 della Costituzione indiana e deputato a gestire le immani e complesse operazioni di voto. Se, infatti, si considera che a fronte di 714 milioni di aventi diritto al voto si sono presentati 5365 candidati appartenenti a 1055 partiti politici – per un totale di seggi in palio nella Lok Sabha, la Camera rappresentativa, per questa legislatura pari a 545 – e che le elezioni si sono svolte in ben 5 tornate elettorali nell'arco di un mese, risulta chiaro il ruolo determinante giocato da un organo imparziale sia rispetto al governo centrale sia rispetto agli esecutivi dei singoli Stati cui sia demandato il compito di monitorare sul corretto svolgimento delle elezioni e sulla garanzia dei diritti politici su tutto il territorio nazionale.

Un altro dato significativo dell'ordinamento elettorale indiano messo in evidenza dall'Autrice è l'effetto sulla struttura partitica del sistema elettorale uninominale con formula plurality (o first past the post) impiegato per l'elezione dei membri della Camera bassa. A differenza di quando esso viene applicato in contesti sociali omogenei – dove cioè il cleavage prevalente è quello socioeconomico – in un sistema sociale

come quello indiano dove le fratture sociali sono molteplici e di diversa natura – in cui convivono profonde differenze linguistiche, religiose ed etniche territorialmente individuabili – esso non ha prodotto la tendenziale bipolarizzazione del sistema partitico che generalmente gli viene riconosciuta. In presenza, infatti, di minoranze territorialmente concentrate, il sistema ha permesso l'accesso alle cariche rappresentative anche dei loro rappresentanti, essendo plausibile e diffusa la loro vittoria nei collegi uninominali. In altre parole, piuttosto che produrre un bipartitismo secco, il sistema ha certamente avuto un effetto premiante nei confronti dei maggiori partiti – in termini di rapporto fra i voti ottenuti e i seggi conseguiti – ma è stato bilanciato da una rappresentanza quasi proporzionale dei candidati espressione di minoranze territorialmente concentrate e consistenti: una soluzione che ha contribuito alla proliferazione dei partiti indiani nel Congresso, mai in un numero inferiore ai trenta. Questa caratteristica ha fatto sì che i due maggiori partiti abbiano dovuto ricercare il consenso anche di forze politiche regionaliste o territorialmente concentrate per ottenere la maggioranza assoluta dei seggi: un ulteriore modo di ricomposizione dei conflitti che obbliga i partiti nazionali a tener conto, pur in maniera negoziale e variabile, anche delle istanze dei singoli Stati. Si tratta, a ben vedere, di un esito che non stupisce più di tanto – come invece pare emergere dalle parole dell'A. – se si prende come riferimento, ad esempio, la Spagna. Anche in quel caso, infatti, in presenza di un sistema elettorale proporzionale dagli effetti molto selettivi – paragonabili a quelli del maggioritario plurality – si sono sempre prodotti effetti premianti nei confronti dei due maggiori partiti (Partito socialista e Partito popolare), ma è stata garantita una rappresentanza pressoché proporzionale ai partiti regionalisti (Partito nazionista basco, Convergencia e unione catalano o Coalizione canarie, ad esempio) e, dunque, sempre più spesso il partito di governo, anche quando è riuscito ad ottenere la maggioranza assoluta dei seggi, ha dovuto coinvolgere i partiti regionalisti nell'ottica

di governo. In tal mondo, anche nel caso spagnolo, le peculiari configurazioni del sistema elettorale e della forma di governo, in presenza di uno Stato a forte decentramento territoriale con tendenze centrifughe, hanno offerto un'ulteriore soluzione alla ricomposizione dei conflitti fra il centro e la periferia, tramite il coinvolgimento di quest'ultima nelle dinamiche di governo.

La seconda parte del libro – che corrisponde alla IV sezione – è infine dedicata all'analisi delle democrazie "imperfette" del subcontinente indiano.

Giunchi illustra il deficit democratico costante del Pakistan, sottolineando come esso si possa riscontrare anche quando i governi siano scaturiti da elezioni multipartitiche e non solo, ovviamente, qualora si sia trattato di giunte militari. L'Autrice ci propone una ricostruzione storica che ci permette di apprezzare quelli che definisce gli errori delle élites politiche civili le quali, già a partire dagli anni '50, facendo ricorso all'esercito per mettere a tacere le proteste religiose ed etniche all'interno del paese, hanno contribuito alla sua netta politicizzazione, ponendo le basi per la successiva, abnorme, assunzione di potere.

I limiti principali al processo di democratizzazione pakistano sono dunque, al di là di una presunta incompatibilità dell'islam con i principi democratici, da ricercare nel ruolo preminente assegnato alla burocrazia, ma soprattutto alle forze armate e ad una cultura politica ancora troppo incentrata su particolarismi etnici e familiari.

Colella illustra invece le difficoltà di quello che può essere definito uno Stato "derivato" da uno Stato "separato": il Bangladesh, sorto nel 1971 in seguito ad un distacco dal Pakistan. L'A. evidenzia che le ragioni dei movimenti autonomistici debbano essere ricercate non solo in profili di ordine linguistico o religioso, ma anche nell'incapacità o nel rifiuto delle autorità pakistane di rappresentare adeguatamente la regione al centro, di fornire ad essa dignità ed autonomia in un contesto di procedimenti decisionali collettivi.



La scarsa capacità di penetrazione del modello democratico nel contesto del Bangladesh – tanto che in questo caso si può davvero parlare di costituzione senza un reale costituzionalismo – deriva sia da fattori storici, sia geografici. Sotto il primo profilo, il punto di discriminazione fu l'uccisione nel 1975 del leader della Awami League (Al) – partito di matrice nazionalista che aveva dato vita ai movimenti indipendentisti – e primo presidente del Bangladesh, che ha dato vita ad una lunga serie di scontri, durata sino ai giorni nostri, fra gli esponenti della stessa forza politica e quelli del Partito nazionalista del Bangladesh (Bnp). Sotto il profilo socio-economico nonché geografico hanno invece pesato sul paese le condizioni ambientali particolarmente avverse derivanti dalle frequenti catastrofi ambientali, dai fenomeni legati al sovrappopolamento e alla miseria diffusa, che hanno costretto in maniera pressante anche governi non militari ad impiegare strumenti di urgenza per far fronte alle calamità. Per cui il processo di democratizzazione della quinta democrazia del mondo è caratterizzato da una natura altalenante e a tutt'oggi tutt'altro che stabile: una sorta di democrazia ad intermittenza la quale, anche nelle fasi di multipartitismo più sincero, si è caratterizzata più come una democrazia elettorale che come un reale modello democratico.

Infine, Casolari illustra la condizione dello Sri Lanka, o meglio, ricostruisce le cause che hanno condotto alla sanguinosa guerra civile durata 26 anni e terminata il 19 maggio del 2009: un quadro d'insieme che ci aiuta a comprendere come i processi di democratizzazione in contesti caratterizzati da nette fratture sociali debbano basarsi su forti strutture cooperative piuttosto che su dinamiche estremamente competitive, come, peraltro, ha appena mostrato il rapporto fra Bangladesh e Pakistan. L'A. ricorda prima di tutto che la Costituzione del 1948, a differenza di quella indiana, si configura come una carta octroyée piuttosto che come un documento costituzionale frutto di una elaborazione locale e che essa si è trovata ad esplicitare i suoi effetti in un tessuto

sociale caratterizzato da una forte divisione etnica e religiosa tra i singalesi buddisti (maggioritari) e i tamil induisti, accanto ad altre minoranze, di cui la più importante è quella musulmana. Il fatto che le élites politiche dominanti fossero costituite in prevalenza da singalesi, senza che nel testo costituzionale fossero predisposte adeguate misure di inclusione, ha posto le basi per lo scoppio della guerra civile, nata più che da un'ostilità intrinseca fra le due principali etnie, da una gestione partigiana ed esclusiva delle risorse pubbliche, principalmente sotto tre profili: una definizione della cittadinanza non includente, che ha reso difficoltosa (per non dire impossibile) la partecipazione paritaria dei tamil – soprattutto di quelli di origine indiana – sino a divenire apertamente discriminatoria, una gestione della questione linguistica e religiosa non inclusiva come in India bensì come uno strumento per garantire ulteriore potere alla maggioranza e la politica costituzionale, basata su un accentramento costante di potere – anche attraverso l'abolizione della seconda camera – e una crescente limitazione dei diritti delle minoranze. Il futuro dello Sri Lanka, paese fra tutti più lontano dagli standard di democraticità minima, sembra passare, seguendo il filo logico sviluppato nel corso del volume, attraverso un procedimento, un metodo democratico, ancor prima che da regole imposte e neutrali. È infatti l'inclusione delle minoranze linguistiche, etniche e religiose – vero perno della democrazia costituzionale indiana – e dunque il loro coinvolgimento nei processi decisionali e nella risoluzione dei conflitti a garantire a costituire il prerequisito, a fornire il metodo affinché un ordinamento democratico possa realmente affermarsi. La linea interpretativa che emerge dunque chiaramente dal volume, a partire dal titolo, è che senza l'affermazione della democrazia come dialogo – in contesti particolarmente delicati, poiché caratterizzati da fratture linguistiche, etniche, religiose ed economiche particolarmente marcate – non solo non si può parlare di sistema democratico (Sri Lanka), ma rischia di venir meno anche l'integrità stessa dello Stato, portando a scissioni



*Recensioni*

(Pakistan-Bangladesh) ovvero a conflitti costanti e sanguinosi (Pakistan-India).

Il modello indiano esiste dunque, prima ancora che come insieme di regole (certamente) ben equilibrato e strutturato, come attitudine alla risoluzione del conflitto: negoziale, dialogica e non antagonistica. Solo in questa cornice, l'India potrà costituire un reale punto di riferimento anche per i processi di democratizzazione dei paesi limitrofi.

*Massimo Rubechi*