

**ALLE ORIGINI DELLA DEMOCRAZIA INDIANA:
LE RIFORME ISTITUZIONALI NELL'INDIA COLONIALE**

di Marzia Casolari

Introduzione

Questo saggio riguarda un capitolo inaspettatamente piuttosto trascurato dalla pubblicistica sulla storia politica dell'India, sia in inglese che in italiano, ovvero le riforme istituzionali e costituzionali messe in atto dall'amministrazione coloniale britannica. La democrazia indiana, considerata, almeno fino al consolidamento politico del *Bharathiya Janata Party* (BJP), come la più grande del mondo, affonda le sue radici in un percorso riformatore che risale ai tempi in cui la East India Company aveva assunto il controllo di vaste porzioni di territorio, ripartendolo con l'impero moghul e con i principi indù e musulmani. Si tratta di un percorso complesso, ma è essenziale la sua comprensione, proprio per capire l'evoluzione del quadro istituzionale e costituzionale dell'India e come il suo assetto democratico, a differenza di quanto accaduto nella quasi totalità dei paesi ex-coloniali, non sia frutto di riforme introdotte al momento dell'indipendenza, elaborate 'a tavolino', come nel Giappone postbellico, imposte dall'alto da gruppi oligarchici o concesse. Non si deve pensare neppure che queste riforme, nella loro gradualità, rappresentino un benevolo favore da parte dei colonizzatori nei confronti dei colonizzati: si è trattato invece di un percorso che ha visto l'alternarsi di rivendicazioni, accompagnate da mobilitazioni e da lotte, e di concessioni, ovvero di riforme che mai soddisfacevano, o soddi-

Università di Torino.

Dedico questo saggio ai miei studenti, nella speranza che possano comprendere le origini della democrazia indiana che, lontane nel tempo, affondano nelle prime fasi della storia coloniale di questo paese.

sfacevano solo parzialmente, le aspettative degli indiani. Lo studio della lotta per l'indipendenza dell'India si è concentrato finora proprio sulle mobilitazioni, sulle 'battaglie', politiche e materiali portate avanti dai nazionalisti indiani, dedicando alle riforme accenni molto parziali e spesso confusi. Questo saggio invece si concentrerà quasi esclusivamente sulle riforme, con riferimenti agli aspetti e alle vicende politiche.

È inoltre necessario sottolineare che il percorso descritto nelle pagine che seguono ha visto come protagonisti esponenti della società civile, per quanto appartenenti nella stragrande maggioranza dei casi a élite economiche, sociali e intellettuali, a differenza di quanto accaduto in altri grandi paesi asiatici, come la Cina e il Giappone, dove le trasformazioni sono state il risultato rispettivamente di guerre civili e rivoluzioni armate, oppure di imposizioni o concessioni da parte di gruppi di potere.

La storia del percorso istituzionale e costituzionale dell'India democratica deve necessariamente focalizzarsi sulle riforme introdotte tra il 1909 e il 1919, per comprendere le quali, però è necessario guardare anche ad alcuni importanti cambiamenti legislativi compiuti nella fase finale del predominio della Compagnia delle Indie orientali¹, e in particolare tra la prima metà e la fine dell'Ottocento. Questo saggio non analizza in profondità invece le riforme costituzionali, o Government of India Act, del 1935, sia perché assai più studiate e conosciute delle precedenti, perché queste rappresentano un capitolo a parte della storia delle istituzioni dell'India, dal momento che hanno rappresentato la struttura legislativa della Costituzione dell'India indipendente. Inoltre, il processo che ha portato a questa legge è stato lungo e articolato, cominciato per iniziativa del Viceré Lord Irwin con l'avvio della Round Table Conference nel 1931, che richiederebbe una trattazione specifica.

Infine, nelle pagine che seguono ci si concentra sugli aspetti legati alla rappresentatività politica e ai meccanismi elettorali elaborati dalle riforme anche se va detto che gli atti legislativi in questione riguarda-

¹ K.N. CHAUDHURI, *The Trading World of Asia and English East India Company 1600-1770*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978; N. ROBINS, *The Corporation That Changed the World: How the East India Company Shaped the Modern Multinational*, London, Pluto Press, 2012; S. THAROOR, *Inglorious Empire: What the British Did to India*, London, Hurst Publishers, 2017.

vano una casistica più ampia, che comprendeva anche i riassetto territoriali e l'organizzazione della difesa, sia a livello centrale, sia a livello locale.

1. *La East India Company da società di mercanti a organo politico: le prime riforme istituzionali nell'India coloniale*

Senza ricostruire qui le origini della East India Company (EIC), è però necessario dare uno sguardo d'insieme a quanto avvenuto in India tra la fine del XVIII e la metà del XIX secolo in relazione alle trasformazioni amministrative e legislative che hanno interessato questa società mercantile, alla quale, fino al 1857, il governo della Corona aveva di fatto delegato la gestione amministrativa e, gradualmente, anche quella politica dell'India. Fondata il 31 dicembre 1600 su licenza reale di Elisabetta I, la Compagnia è stata regolamentata per tutta la sua esistenza da ulteriori e successivi Charter Acts, che di fatto erano rinnovi, di volta in volta emendati, della licenza iniziale². Fino al 1773 il controllo governativo sulla Compagnia è rimasto piuttosto blando e il suo funzionamento era determinato dalle decisioni assunte dagli azionisti. La East India Company era nata infatti come una società di mercanti finalizzata a gestire e sviluppare gli interessi commerciali britannici inizialmente nell'Asia del Sudest e, successivamente, nel subcontinente indiano. Nonostante ciò, la licenza emanata da Elisabetta I riconosceva alla Compagnia delle Indie il diritto inalienabile ad avere un esercito e a condurre guerre.

Con il suo radicamento nel subcontinente, soprattutto a seguito della decisiva battaglia di Plassey (1757) e della conquista del Bengala, la Compagnia iniziò progressivamente a funzionare come un organismo politico: l'istituzione del governatore del Bengala fu seguita dal Regulating Act del 1773³, il cui scopo era riportare sotto il controllo del governo di Londra l'agire della Compagnia, ridotta alla bancarotta a causa dell'avidità e della corruzione dei suoi funzionari. L'aspetto più saliente del Regulating Act, per gli sviluppi che ha determinato in relazione all'evo-

² J. SHAW, *Charters relating to the East India Company from 1600 to 1761*, Madras, R. Hill, Government of Madras, 1887.

³ A. B. KEITH, *A Constitutional History of India 1600-1935*, Londra, Methuen & Co., ristampa 2017, Abingdon/New York, Routledge, 1937, pp. 68-76.

luzione normativa dell'India britannica, è stata l'introduzione della figura del governatore generale. Sebbene con questa prima riforma le sue funzioni si limitassero al solo Bengala, questa personalità sarebbe stata destinata a dominare il quadro istituzionale del paese molto oltre l'uscita di scena della Compagnia delle Indie, si può dire fino all'indipendenza. Il governatore generale del Bengala, la cui sede era a Fort William, a Calcutta, veniva inoltre affiancato dal Supreme Council of Bengal, comunemente noto come Council of Four, Consiglio dei Quattro, per via del numero dei suoi componenti. Al governatore generale del Bengala erano subordinate le Presidencies di Bombay e di Madras. Infine, il Charter Act del 1774, collegato al Regulating Act, istituiva la Supreme Court, anch'essa con sede a Calcutta, altra istituzione destinata a permeare la vita legislativa dell'India e tuttora esistente. Il controllo da parte di Londra fu rafforzato dall'East India Company Act del 1784, più comunemente noto come Pitt's Act che introduceva, tra l'altro, un doppio sistema, governo-Compagnia, per la gestione delle faccende indiane e istituiva il Board of Control per esercitare una più stretta supervisione dell'operato della Compagnia, anche se i margini di autonomia di quest'ultima rimasero ampi⁴. Facevano parte del Board of Control il Chancellor of Exchequer, equivalente a un ministro del Tesoro (ruolo assunto dallo stesso Primo Ministro William Pitt dal 1782 al 1801), il segretario di stato e non più di 6 componenti del Privy Council, l'organo legislativo strettamente legato alla Corona. Dal momento che questo gruppo di funzionari formava una vera e propria commissione, la denominazione ufficiale del Board of Control era Board of Commissioners for the Affairs of India. Questo sistema, ideato principalmente allo scopo di esercitare un controllo stringente sulle molteplici malefatte e sopraffazioni della Compagnia, mette in luce anche un crescente interesse da parte del governo britannico ad assumere sotto il proprio controllo la gestione amministrativa, legislativa e politica dell'India. Se dalla sua fondazione la Compagnia aveva svolto, in sostanza, la funzione di intermediaria degli interessi economici del governo inglese in India (e in genere nei possedimenti britannici in Asia), questa funzione cominciò ad essere progressivamente ridimensionata proprio a partire dal Regulating Act del 1773. Il Pitt's Act, inoltre, introduceva una sorta di doppio standard normativo:

⁴ La legge del 1784 prendeva il nome dall'allora primo ministro britannico William Pitt il giovane.

da un lato manteneva il sistema delle licenze, i Charter Acts, per quanto riguardava quelle che, semplificando, possiamo definire questioni di ordinaria amministrazione come la riscossione delle tasse, la riorganizzazione territoriale, le giurisdizioni delle Presidencies e i rispettivi poteri⁵. Dall'altro lato venivano introdotte delle misure legislative che non avevano solo la funzione di limitare il potere della Compagnia, ma anche quello di accrescere e perfezionare il dominio politico della Gran Bretagna sull'India e di portarlo sotto il diretto controllo del governo di Londra. Questo disegno appare in tutta la sua chiarezza con il Government of India Act del 1833, il primo di una serie di analoghi atti legislativi destinati a porre le basi del sistema istituzionale e costituzionale dell'India britannica. Nel periodo compreso tra l'emanazione del Pitt's Act e il Government of India Act del 1833, l'organizzazione della East India Company rimase sostanzialmente finalizzata soprattutto alla gestione degli affari economici, alla definizione dei dividendi che le spettavano, alla riscossione delle tasse. Inoltre, i continui riassetti territoriali, in funzione del rapporto con i regni nativi, ovvero delle conquiste, delle annessioni o delle confische di porzioni o di interi possedimenti appartenenti ai sovrani indiani, della costante diminuzione delle aree sottoposte al controllo dell'impero moghul, rendevano necessarie periodiche revisioni e ridefinizioni amministrative dei domini della Compagnia. I Charter Acts servivano essenzialmente a regolamentare questi aspetti. La legge del 1833 manteneva però denominazione multipla: oltre a Government of India Act, quelle di East India Company Act 1833 e Charter Act 1833. Questa molteplicità di nomi mostrava ancora una certa ambiguità o confusione da parte del governo di Londra, mentre le leggi successive attuarono una netta distinzione tra Charter Acts e Government of India Acts⁶. L'aspetto più saliente di questa legge era rappresentato dal fatto che il governatore generale del Bengala diventava governatore generale dell'India, mentre cessava il monopolio economico della East India Company, che doveva chiudere tutte le sue attività commerciali: si attuava così l'evoluzione, per quanto temporanea, della Compagnia da organismo mercantile in

⁵ Dopo il Pitt's Act, le licenze reali furono rinnovate con i Charter Acts del 1793, del 1813, del 1833 e del 1853.

⁶ Il Government of India Act del 1833 aveva anche una quarta denominazione, ovvero Saint Helena Act, in quanto estendeva per altri 20 anni il controllo della Compagnia sui suoi possedimenti, a eccezione di Sant'Helena, che passava al governo britannico.

istituzione politica⁷. Da governatore generale del Bengala, Lord William Bentinck (1774-1839) divenne il primo governatore generale dell'India, famoso per avere attuato importanti riforme sociali, come l'abolizione della *sāti*, l'atroce pratica del rogo delle vedove sulla pira del marito defunto, dei sacrifici umani, del matrimonio tra bambini, dell'infanticidio delle bambine e del *thuggee*, l'omicidio rituale praticato dai *thughs*, una setta di adepti della dea *Kali*, dediti al brigantaggio. A Bentinck si deve l'introduzione dell'art. 87 del Charter Act del 1833, il quale stabiliva che nessun nativo dei territori sotto il controllo della Compagnia doveva essere escluso da qualsiasi incarico pubblico a causa della sua religione, origine, discendenza o colore della pelle⁸. Questa riforma viene considerata come una prima, pallida apertura verso la rappresentanza degli indiani nelle istituzioni politiche e amministrative dell'India coloniale. Il Government of India Act del 1853, noto anche come Charter Act 1853, aggiungeva altri 4 componenti al Council of the Governor General.

2. *La Compagnia delle Indie, da società mercantile a organismo politico, e le origini del nazionalismo moderato*

A questo punto è necessario chiedersi se siano arrivate prima le riforme di William Bentinck o i riformatori indiani. La domanda deriva dal fatto che la storiografia, pressoché senza eccezioni, attribuisce a Bentinck il primato, spiegando gli importanti cambiamenti da lui avviati come ispirati e sospinti dalla volontà di eliminare consuetudini ancestrali e crudeli, che contrastavano con lo spirito modernizzatore dei colonizzatori e con le idee liberali dell'artefice di tali cambiamenti. Nella prima metà dell'Ottocento, però, esisteva già in India un nascente fermento di innovazione, rappresentato dagli antesignani del movimento per le riforme sociali che si è affermato nella seconda metà del secolo. Tra queste figure spicca Raja Ram Mohan Roy (1772-1833)⁹,

⁷ A. B. KEITH, *A Constitutional History of India 1600-1935*, cit., pp. 181-182.

⁸ A. B. KEITH, *A Constitutional History of India 1600-1935*, cit., p. 135; M. TORRI, *Storia dell'India*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2000, pp. 413-415.

⁹ S.C. CRAWFORD, *Rammohan Roy, his era and ethics*, Portsmouth, Arnold-Heinemann, 1984; B.C. ROBERTSON, *Raja Rammohan Roy: The Father of Modern India*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

personaggio eclettico e grande innovatore, Roy dal 1803 al 1815 lavorò alla East India Company, mentre dalla fine del Settecento era entrato in contatto con gli ambienti cristiani, in particolare con gli unitariani¹⁰, ovvero il movimento religioso che rifiutava il dogma della trinità e affermava che solo un Dio unico deteneva il potere della creazione, da cui fu profondamente influenzato, portandolo, nel 1828, a fondare il *Brahmo Samaj*, ‘società del *Brahman*’, lo spirito universale, l’entità suprema e unica, responsabile della creazione del cosmo¹¹. Questa associazione politica fu fra le prime a dare impulso alle riforme sociali. Le consuetudini deteriori dell’induismo, quali i matrimoni fra bambini, la dote che la famiglia della sposa deve garantire alla famiglia dello sposo e la *sāti*, il rogo delle vedove sulla pira del marito, venivano considerati da Roy come aspetti deteriori dell’induismo politeista e oscurantista. Il suo rifiuto della *sāti* derivava con ogni probabilità anche dall’aver assistito, da bambino, al rogo di una sua cognata. Ram Mohan Roy fu quindi promotore di un movimento e di una petizione per l’abolizione della *sāti* che, nel 1829, portò Lord Bentinck alla decisione di promulgare il *Bengal Sati Regulation Act*, che considerava il rogo delle vedove un reato penale. La posizione di Roy partiva però anche dalla consapevolezza del fatto che la deplorable situazione in cui versavano le vedove in India, che non potevano risposarsi né tornare alla propria famiglia, rendeva in molti casi preferibile il suicidio. Da qui derivò un movimento a favore del matrimonio delle vedove che, nel 1856, ottenne l’*Hindu Widows’ Remarriage Act*¹², promulgato dal governatore generale Lord Canning. Da questi fermenti iniziali si sviluppò un articolato movimento riformatore che progressivamente assunse anche istanze politiche e dal quale, nella seconda metà dell’Ottocento, è emerso il primo nazionalismo indiano. Questa eredità è stata colta soprattutto dal Congresso, fondato nel 1885, i cui promotori portarono avanti in continuità le idee dei primi riformatori. Così Mahadev Govind Ranade (1842-1901), impegnato, tra l’altro, per i di-

¹⁰ A.D. HODDER, *Emerson, Rammohan Roy, and the Unitarians*, “Studies in the American Renaissance”, 1988.

¹¹ S. SASTRI, *History of the Brahmo Samaj*, Sadharan Brahmo Samaj, Calcutta, 1911.

¹² L. CARROL, *Law, Custom, and Statutory Social Reform. The Hindu Widows’ Remarriage Act of 1856*, in S. SARKAR, T. SARKAR (a cura), “Women and social reform in modern India: a reader”, Bloomington, Indiana University Press, 2008; G. FORBES, *Women in Modern India*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

ritti delle donne, come l'eliminazione della segregazione e del velo, utilizzato in India sia dalle donne indù che da quelle musulmane, contro il divieto per le vedove di risposarsi e contro i matrimoni fra bambini e a favore dell'istruzione femminile. Da queste istanze, nel 1861 Ranade fondò la Widow Marriage Association e, nel 1885, la Maharashtra Girls Education Society, che a sua volta diede seguito all'apertura della prima scuola femminile dell'India¹³.

Si venne a creare, nella prima metà dell'Ottocento, una sorta di comunione di intenti tra le istanze riformatrici in senso progressista delle avanguardie intellettuali e culturali indiane e quelle dei due governatori generali 'illuminati', Bentinck e di Dalhousie, in carica, quest'ultimo, dal 1848 al 1856, fino alla vigilia della Mutiny¹⁴. Questa comunione di intenti fu in parte destinata a durare fino alle prime fasi del nazionalismo indiano, ai primi vent'anni del nuovo secolo: una figura di primo piano del nazionalismo moderato, Surendranath Banerjea, supportò le riforme istituzionali del 1909 e del 1919. Il primo nazionalismo indiano, in particolare nella sua ala moderata o riformatrice, rappresentava un'evoluzione del movimento riformatore della prima metà dell'Ottocento.

3. *Il Direct Rule e le prime riforme governative*

La grande ribellione che, nel 1857, ebbe il suo epicentro tra le fila dei militari indiani che servivano nell'esercito coloniale, definita impropriamente Mutiny o rivolta dei *Sepoys*¹⁵, segna uno spartiacque nella

¹³ S.R. BAKSHI, *Mahadev Govind Ranade: Socio-Economic Ideology*, Columbia, South Asia Books, 1993; S. BHATTACHARYA, *Introduction: An Approach to Education and Inequality*, in S. BHATTACHARYA (ed.), "Education and the Disprivileged: Nineteenth and Twentieth Century India", Hyderabad, Orient Longman, 2002, pp. 1-32.

¹⁴ Oltre a riformare il sistema educativo indiano, James Broun-Ramsay, marchese di Dalhousie (1812-1860) Dalhousie si concentrò sulla modernizzazione infrastrutturale dell'India.

¹⁵ La storiografia di ispirazione nazionalista o generalista tende a identificare la grande rivolta del 1857 esclusivamente o prevalentemente con l'ammutinamento dei militari indiani, senza mettere in luce adeguatamente il carattere composito e articolato di questo evento: C.A. BAYLY, *Indian Society and the Making of the British Empire*, Oxford, Oxford University Press, 1988, pp. 169-199; S. BANDYOPADHYAY, *From Plassey to Partition: A History of Modern India*, New Delhi, Orient Longman, 2004, pp. 169-183; S. BOSE, A.

storia coloniale dell'India, non solo perché, una volta sedata la ribellione, il governo britannico ha assunto il controllo diretto del paese, sollevando la Compagnia dai suoi incarichi. Il passaggio del controllo dell'India dalla Compagnia al governo, inoltre, determinò una serie di cambiamenti, sia per quanto riguarda la gestione politica e amministrativa del paese, sia per quanto riguarda l'evoluzione della stessa società indiana. Nel 1858 la East India Company fu esautorata dei suoi poteri politici e amministrativi, che furono acquisiti direttamente dal governo britannico: fu istituita la figura del viceré, il cui ruolo e le cui funzioni non differivano sostanzialmente da quelli del governatore generale, definiti dal Government of India Act del 1833, tant'è vero che si mantenne anche la precedente denominazione. Al viceré fu affiancato il segretario di stato. Il Council of Four venne sostituito dal Council of the Governor General of India, mentre il segretario di stato era supportato dal Council of India, formato da 15 componenti, fino al 1907 esclusivamente inglesi, insediato presso il parlamento britannico. Tutti questi organi erano nominati dal governo di Londra, che assumeva anche il controllo dell'esercito. Veniva inoltre istituito l'Indian Civil Service, colonna portante dell'amministrazione del paese. Veniva inoltre istituito l'India Office, al quale era demandata la gestione politica e amministrativa dell'India, a capo della quale era posto il segretario di stato. Si trattava di una sorta di replica del governo britannico, dal momento che l'India Office era suddiviso in dipartimenti (.), che corrispondevano a veri e propri ministeri: affari interni, esteri, tasse, agricoltura, giustizia, istruzione, e così

JALAL, *Modern South Asia: History, Culture, Political Economy*, London/New York, Routledge, 2004 (2a edizione), pp. 88-96. Secondo una lettura più critica e approfondita, le cause della Mutiny possono essere distinte, in sintesi, in due tipologie: la molla scatenante della fase iniziale della rivolta, scoppiata tra le fila dell'esercito, è generalmente attribuita al malcontento diffuso tra i sottoufficiali indiani, spesso discriminati e vittime del razzismo dei loro superiori inglesi. La ribellione, però, è dilagata ed è stata sostenuta anche dall'aristocrazia, soprattutto terriera, che si era vista progressivamente spossessare delle sue proprietà attraverso le confische determinate dal sistema fiscale implementato dalla Compagnia e le annessioni forzate degli stati principeschi. A queste, si affiancarono nella rivolta altre componenti rurali e un più ampio insieme di categorie sociali. Bisogna anche aggiungere che le stesse riforme di Dalhousie, sebbene fossero rappresentate soprattutto da interventi infrastrutturali, determinarono malcontento nella popolazione indiana, che comprese le esigenze di controllo da parte degli inglesi a cui rispondevano ferrovie, strade e telegrafi. L'intervento in campo educativo di queste riforme, che risultava nella sostanziale imposizione del sistema scolastico inglese e dei suoi contenuti, fu un'ulteriore causa di insoddisfazione da parte degli indiani.

via. La Compagnia, le cui proprietà erano state trasferite al governo britannico fin dal 1858, fu definitivamente dissolta nel 1874, mentre nel 1877 la regina Vittoria fu proclamata imperatrice dell'India.

Il provvedimento più importante, nella fase immediatamente successiva alla grande rivolta, fu l'Indian Councils Act del 1861, che può essere considerato come il primo passaggio verso la costruzione della rappresentatività politica degli indiani e verso il decentramento. La legge trasformava il Consiglio dei Quattro o Council of the Governor General in Viceroy's Executive Council, portando a 5 membri i suoi componenti, 3 nominati dal segretario di stato e 2 dal re. Veniva comunque riconosciuta al viceré la possibilità di nominare ulteriori 6 componenti. L'innovazione principale apportata dall'Indian Councils Act del 1861 fu l'introduzione del cosiddetto 'portfolio system', che consisteva nell'istituzione di una sorta di dicasteri, assegnati ai cinque componenti dell'Executive Council, i quali agivano come veri e propri ministri. I dicasteri iniziali furono gli affari interni, le finanze, le imposte, la difesa e la giustizia. Il 'portfolio' non consisteva in autonomia di spesa, ma nella responsabilità ministeriale e in una certa capacità decisionale, limitata tuttavia dai poteri assoluti del viceré. In questo modo, il Viceroy's Executive Council assumeva le funzioni di un mini governo. Veniva poi istituito l'Imperial Legislative Council, che rappresentava una sorta di assemblea legislativa o di embrionale parlamento. Tra il 1862 e il 1892 i suoi componenti indiani arrivarono ad essere 45, tutti nominati¹⁶. Artefice di queste misure fu Lord Canning (1812-1862), Governatore Generale della Compagnia delle Indie dal 1856 al 1858 e Viceré dal 1858 al 1862. Fu lui a voler includere nel consiglio esecutivo del viceré tre componenti indiani, che nominò fra i principi: i prescelti furono il raja di Benares, il maharaja di Patiala e Sir Dinkar Rao¹⁷. Furono ripristinati i poteri delle Presidencies di Bombay e Madras, che erano stati abrogati dal Regulating Act del 1773 e dal

¹⁶ B. CHANDRA, M. MUKHERJEE, A. MUKHERJEE, K.N. PANIKKAR, S. MAHAJAN, *India's Struggle for Independence 1857-1947*, New Delhi, Penguin Books, 1998 p. 114.

¹⁷ L'unico a non possedere lo status nobiliare era Dinkar Rao, il quale però apparteneva alla casta dei bramini, oltre ad essere un erudito e un musicista, che aveva lavorato fin da giovanissimo nell'amministrazione dello stato principesco di Gwalior, facendosi notare da Lord Canning per le sue capacità di abilissimo amministratore, oltre che farsi apprezzare per la fedeltà agli inglesi durante la Mutiny. Fu probabilmente questa la ragione principale del conferimento, nel 1866, del doppio titolo di baronetto e di raja: M.W. BURWAY, *Rajah, Sir Dinkar Rao*, Bombay, Tatva Vivechaka Press, 1907.

Charter Act del 1833. Furono istituiti consigli legislativi in ciascuna delle province¹⁸, i cui componenti, in minoranza indiani, erano tutti nominati. I consigli legislativi avevano soltanto potere consultivo, mentre il governatore generale aveva facoltà di assumere provvedimenti senza consultare i consigli legislativi¹⁹. Il Government of India Act del 1861 consentiva per la prima volta di coinvolgere gli indiani direttamente nella gestione politica dello stato, ma le sue eccessive limitazioni contribuirono a risvegliare la coscienza dei primi nazionalisti indiani: il successivo passaggio legislativo, infatti, rappresentato dall'Indian Councils Act del 1892, di soli sette anni posteriore alla fondazione del Congresso, avvenuta nel 1885, risenti delle rivendicazioni dei politici indiani i quali, attraverso questa nuova piattaforma politica, chiedevano maggiore rappresentanza nelle istituzioni²⁰. La legge del 1892 consisteva essenzialmente in un aumento della rappresentanza all'interno dei consigli legislativi, rispettivamente imperiale e provinciali, e in un aumento dei cosiddetti "non official members", ovvero i componenti che non appartenevano all'amministrazione e alla burocrazia statale. Costoro, che dovevano rappresentare la metà dei consiglieri e potevano essere inglesi o indiani, venivano prescelti fra gli *zamindar*, i principi ed esponenti della società civile, come commercianti, giornalisti, giudici e avvocati²¹. La

¹⁸ Dopo il passaggio dalla Compagnia al governo di Londra, la riorganizzazione territoriale dell'India è consistita nella graduale trasformazione in province dei precedenti possedimenti della East India Company: dall'inizio del ventesimo secolo fino al 1947 l'India era divisa in 8 province principali, ovvero il Punjab, l'Assam, le United Provinces, coincidenti pressappoco con l'attuale stato dell'Uttar Pradesh, le Central Provinces and Berar, le quali ricoprivano un vasto territorio che coincideva in parte con gli attuali Maharashtra, Madhya Pradesh e Andhra Pradesh, le tre presidencies del Bengala, di Bombay e di Madras. A queste si aggiungevano la Birmania (fino al 1937) e le 5 province minori, tra le quali il Baluchistan e la NWFP rivestivano un'importanza fondamentale per l'impero, in quanto rappresentavano le propaggini estreme del subcontinente verso l'Afghanistan e la Persia. Mentre le prime erano amministrate da un governatore provinciale, le altre erano guidate, a seconda dei casi, da Chief Commissioners, residenti o agenti politici: *Report of the Royal Commission upon Decentralisation in India*, p. 14, Vol. 1 <https://archive.org/details/dli.ministry.21477>.

¹⁹ *The Crown Rule*, Capacity Building Commission, <https://cbc.gov.in/cbcdev/crown/crown2.html>.

²⁰ N.N. SINGH, *British Parliament on the Indian Councils Act of 1892*, in "Proceedings of the Indian History Congress", Vol. 30, 1968, p. 280.

²¹ B. CHANDRA, M. MUKHERJEE, A. MUKHERJEE, K.N. PANIKKAR, S. MAHAJAN, *India's Struggle for Independence 1857-1947*, cit., p. 114.

legge del 1892 incrementava in numero compreso tra 12 e 16 i componenti del consiglio legislativo imperiale e da 8 a 20 i componenti dei consigli legislativi del Bengala e delle presidencies di Madras e Bombay, oltre a un aumento generalizzato dei componenti di tutti i consigli legislativi provinciali o all'istituzione graduale, negli anni successivi, di questi ultimi, nelle province che ne erano ancora sprovviste²². Il numero dei componenti 'non ufficiali' dei consigli legislativi veniva stabilito su base proporzionale a seconda delle diverse province e presidencies. Tra il 1861 e il 1892 i componenti indiani nominati al consiglio legislativo imperiale furono in tutto soltanto 45²³. Inoltre non bisogna illudersi che queste riforme fossero così progressiste, dal momento che il consiglio legislativo imperiale aveva funzioni esclusivamente consultive, non aveva alcun potere decisionale: aveva facoltà di discutere il budget, ma non di emendarlo, né di votarlo, i suoi componenti potevano porre quesiti in relazione agli interventi normativi, ma non potevano discutere le risposte. Fino al 1892 l'Imperial Legislative Council si riuniva mediamente 25 giorni all'anno, mentre i componenti non ufficiali indiani in quel periodo arrivarono ad essere al massimo 5 su 24²⁴. Si era costituito anche un embrionale meccanismo elettorale, per cui alcuni componenti 'non ufficiali' potevano essere indirettamente votati dai comitati municipali o dai consigli distrettuali. Questi ultimi 'raccomandavano' i prescelti al segretario di stato il quale, sebbene non avesse alcun obbligo prescritto di accettare le raccomandazioni, non le ha mai rifiutate²⁵. Questo stato di cose serve a fugare qualsiasi dubbio rispetto alla benevolenza dei colonizzatori che, nonostante le riforme, rimanevano alquanto restii a concedere una vera rappresentanza politica agli indiani. Tant'è vero che i cambiamenti

²² C. ILBERT, *The Indian Councils Act, 1909*, in "Journal of the Society of Comparative Legislation", Vol. 11, n. 2, 1911, p.246. Sir Courtenay Peregrine Ilbert (1841-1924) fu un giurista e prestigioso avvocato inglese, funzionario dell'Indian Civil Service che, in quanto componente del Viceroy's Executive Council, collaborò con il Viceré Ripon dal 1882 al 1886. Elaborò il cosiddetto Ilbert Bill, che autorizzava magistrati nativi a giudicare cittadini 'non bianchi'.

²³ B. CHANDRA, M. MUKHERJEE, A. MUKHERJEE, K.N. PANIKKAR, S. MAHAJAN, *India's Struggle for Independence 1857-1947*, cit., p. 114.

²⁴ B. CHANDRA, M. MUKHERJEE, A. MUKHERJEE, K.N. PANIKKAR, S. MAHAJAN, *India's Struggle for Independence 1857-1947*, cit., pp. 113-117.

²⁵ C. ILBERT, *The Indian Councils Act, 1909*, cit., p. 248.

richiesti con forza dai nazionalisti prima dell'Indian Councils Act del 1892 continuarono ad essere criticati con altrettanta forza dopo la sua entrata in vigore.

4. *Le riforme del 1909: gli elettorati separati*

L'Indian Councils Act del 1909 è indissolubilmente legato ai nomi del Segretario di Stato, John Morley di Blackburn e del Viceré Lord Minto, infatti è comunemente noto come 'riforme Morley-Minto' (più raramente 'riforme Minto-Morley'). Nella complessa fase di redazione del testo di legge, il segretario di stato tradusse in norma alcune indicazioni emerse da un'indagine conoscitiva avviata dal viceré nel 1906, presso i governi provinciali, che a loro volta condussero un'ampia consultazione tra esponenti del nazionalismo moderato, personalità di spicco e organismi particolarmente rappresentativi delle diverse classi sociali indiane, di gruppi socio-economici e delle comunità, avviando un vasto confronto tra questi, il governo indiano e il parlamento inglese. Nel periodo compreso tra l'entrata in vigore delle deludenti riforme del 1892 e i primissimi anni del nuovo secolo in India andavano montando le tensioni politiche: la società era attraversata dal risentimento del nascente radicalismo indù, intollerante ai cambiamenti, che vedeva nelle riforme modernizzatrici di fine secolo una minaccia alla propria tradizione. La violenza politica era sempre meno latente e sempre più praticata del nascente nazionalismo rivoluzionario che faceva capo al carismatico Bal Gangadhar Tilak (1856-1920). Accanto a questa corrente si stavano sviluppando i movimenti rivoluzionari del Punjab e del Bengala e delle società segrete, con ampie connessioni fra queste componenti. Per tenere sotto controllo queste istanze, gli inglesi avevano bisogno del supporto delle istanze conservatrici e del nazionalismo moderato che, attraverso figure, solo per citare le principali, come Dadabhai Naoroji (1825-1917), Gopal Krishna Gokhale (1866-1919) e Surendranath Banerjee (1848-1925), puntavano a un autogoverno parlamentare e allo status di dominion per l'India, alla pari del Canada e dell'Australia²⁶. Ma gli inglesi avevano anche bisogno dell'appoggio

²⁶ A. B. KEITH, *A Constitutional History of India 1600-1935*, cit., pp. 226-227.

delle élite agrarie e dei grandi mercanti, che attraverso una maggiore rappresentanza politica negli organi legislativi potevano coltivare e accrescere i loro privilegi e ottenere guadagni dalla collaborazione con il governo coloniale. Motivo per cui, nei consigli legislativi venivano nominati soprattutto questi ultimi.

Entrato in vigore nel maggio 1909, per molti aspetti questo Indian Council Act non differiva in modo sostanziale dal precedente, se non per un ulteriore aumento dei rappresentanti nei consigli legislativi imperiale e provinciali. A differenza di proprietari terrieri e commercianti, che chiedevano solo una maggiore rappresentanza, i nazionalisti rivendicavano l'aumento dei componenti elettivi dei consigli, dal momento che i consiglieri nominati rappresentavano la maggioranza. La richiesta derivava dal fatto che i viceré e i governatori provinciali continuavano a cooptare i consiglieri indiani dagli altri ceti rurali e mercantili, oltre che dall'aristocrazia o tra alti funzionari governativi in pensione²⁷. Tra il 1904 e il 1905, oltre a un maggior numero di rappresentanti nei consigli legislativi provinciali, il Congresso aveva avanzato la richiesta di componenti indiani selezionati dai consiglieri eletti nel consiglio del viceré e di indiani nominati nel consiglio del segretario di stato: fino a quel momento, infatti, i componenti indiani nel consiglio esecutivo del viceré erano nominati da quest'ultimo, mentre nel consiglio del segretario di stato erano del tutto assenti. La risposta delle autorità britanniche fu molto lenta, come di consueto, quando non si voleva opporre ai politici indiani un diniego netto, che avrebbe inasprito gli animi e rischiato di provocare tensioni a livello sociale. La principale ragione addotta era rappresentata dal macchinoso processo di consultazione di autorevoli personalità e organismi che gli inglesi si sentivano in dovere di interpellare prima di assumere decisioni importanti²⁸. Rispetto all'aumento dei componenti dei consigli legislativi, per fare alcuni esempi, il loro numero nell'Im-

²⁷ B. CHANDRA, M. MUKHERJEE, A. MUKHERJEE, K.N. PANIKKAR, S. MAHAJAN, *India's Struggle for Independence 1857-1947*, cit., pp. 114-115.

²⁸ A. B. KEITH, *A Constitutional History of India 1600-1935*, cit., p. 228. Secondo Keith, viceré e segretario di stato sarebbero stati 'pronti' ad accogliere le richieste degli indiani. John Morley era effettivamente un liberale e il suo partito era favorevole alla concessione di diritti agli indiani e criticava la politica repressiva adottata dalle autorità britanniche, in questi anni di inizio Novecento, contrassegnati dai fermenti politici appena descritti.

perial Legislative Council fu portato da 16 a 60, quello dei componenti nominati dei consigli provinciali passò da 124 a 331 e di quelli eletti da 39 a 135²⁹. Fu avanzata la richiesta di creare consigli esecutivi in tutte le province indiane, sotto il controllo dei governatori, con struttura e funzioni analoghe al Viceroy's Executive Council, come nelle presidencies di Bombay e Madras, ma vi fu la forte opposizione della Camera dei Comuni³⁰. L'Indian Councils Act fu accompagnato da una dichiarazione in cui il governo di Londra si impegnava a garantire la presenza fissa di un componente indiano nel consiglio esecutivo del viceré, ma si trattava di una proposta che, in quella data, non fu accettata facilmente. La riluttanza inglese ad estendere agli indiani la partecipazione ai massimi organi politici si scontrava però con il principio di parità razziale sancito dal Government of India Act del 1833³¹, quindi le autorità governative britanniche erano costrette ad ampliare loro malgrado la collaborazione con personalità locali. Perciò fu effettivamente nominato un componente indiano del consiglio esecutivo. Significativa invece la decisione assunta nel 1907 dal segretario di stato di includere due componenti indiani nel suo consiglio.

L'Indian Councils Act del 1909 consentiva per la prima volta l'elezione di esponenti indiani nei consigli legislativi imperiale e provinciali, però questo comportava la necessità di elaborare un meccanismo elettorale. Emergeva l'ulteriore problema di stabilire dei criteri di rappresentatività politica di importanti componenti sociali e di regolamentare, attraverso le elezioni, tali criteri di rappresentatività. Il suffragio limitato per censo (oltre che, tra gli altri, per genere, per minore età, per disabilità, o per decadimento dai pubblici uffici per pensionamento) rendeva particolarmente complesso costituire una base elettorale soddisfacente per tutti, candidati e votanti, categorie che di fatto coincidevano: infatti facoltosi possidenti, mercanti e industriali erano al tempo stesso classe politica eleggibile ed elettori. Le elezioni non erano dirette, ma i candidati venivano votati dai rispettivi organismi o dalle categorie socio-economiche di appartenenza: università, comitati municipali, organizzazioni di categoria o corporative. Quindi la base

²⁹ A. B. KEITH, *A Constitutional History of India 1600-1935*, cit., p. 229.

³⁰ C. ILBERT, *The Indian Councils Act, 1909*, cit., p. 244; A. B. KEITH, *A Constitutional History of India 1600-1935*, cit., p. 231.

³¹ A. B. KEITH, *A Constitutional History of India 1600-1935*, cit., pp. 231-232.

elettorale non era rappresentata dai cittadini, ma da istituzioni, che certamente erano composte da persone, ma queste, in quanto individui, non avevano rappresentanza. Si era dimostrato particolarmente complesso costruire gli elettorati dei commercianti al consiglio della Bombay Presidency, dei proprietari terrieri nel Punjab, dei piantatori nel Bengala, dei musulmani. Il problema della rappresentanza su base comunitaria si poneva in particolare al consiglio esecutivo del viceré, dove la ripartizione dell'incarico tra esponenti indù e musulmani diveniva complessa: se fosse stato conferito l'incarico a un solo componente indiano, questo sarebbe stato pressoché inevitabilmente indù o musulmano, dal momento che queste erano le due principali comunità e le nomine o le elezioni dovevano tenere conto del peso demografico dei gruppi sociali che i consiglieri rappresentavano. D'altra parte, prevedere la partecipazione di due componenti doveva apparire un azzardo alle autorità britanniche, che avevano tergiversato ad ammetterne uno. Quello dell'elettorato musulmano si mostrò essere il problema più complesso, in quanto gli esponenti di questa comunità ritenevano di rappresentare una classe sociale omogenea, sebbene al loro interno i musulmani indiani avessero un'organizzazione sociale e classi simili a quelle delle altre componenti³². Pertanto i musulmani non accettavano di essere ripartiti tra accademici, proprietari terrieri, commercianti, piantatori o pubblici amministratori, ma esigevano di essere considerati come un gruppo sociale omogeneo. Alla fine, anche su pressione della Lega Musulmana, fondata proprio in quegli anni, nel 1906, si decise di assegnare ai musulmani elettorati separati: i candidati musulmani potevano essere votati solo dai musulmani. A parte la questione della rappresentanza numerica e dell'eleggibilità dei componenti dei consigli legislativi, l'Indian Councils Act del 1909, almeno formalmente, estendeva i poteri dei componenti alle questioni finanziarie e al bilancio, sui quali però i consiglieri potevano soltanto esprimere raccomandazioni di cui viceré e governatori provinciali avevano facoltà di tenere conto a loro discrezione. La legge prevedeva anche che i consigli legislativi potessero emettere delle risoluzioni, che però non erano vincolanti e non differivano in maniera sostanziale dalle raccomandazioni, dal momento che le massime autorità coloniali potevano ignorare³³. In questo

³² C. ILBERT, *The Indian Councils Act, 1909*, cit., pp. 250-251.

³³ A. B. KEITH, *A Constitutional History of India 1600-1935*, cit., pp. 230-231.

senso, l'Indian Councils Act del 1909 non differiva sostanzialmente da quello del 1892: i colonizzatori mantenevano ancora poteri assoluti e i politici indiani non avevano quasi voce in capitolo. Inoltre il dispositivo degli elettorati separati ha creato una frattura insanabile nel tessuto politico indiano, nonostante gli iniziali tentativi di tracciare un percorso comune di resistenza anticoloniale da parte del Congresso e della Lega Musulmana.

5. *Le riforme del 1919 tra diarchia e autogoverno negato*

Dalla sessione congiunta Congresso-Lega che si era tenuta a Lucknow dal 29 al 31 dicembre 1916, i due partiti, la cui collaborazione era iniziata nel 1913, uscirono con il Patto di Lucknow (Lucknow Pact o Congress-League Scheme 1916), in cui postulavano il raggiungimento dell'autogoverno³⁴. Inoltre, Congresso e Lega chiedevano, tra l'altro:

- che 4/5 dei componenti dei consigli legislativi provinciali fossero eletti e 1/5 fosse nominato
- che i componenti eletti non fossero in numero inferiore a 125 nelle province principali e in numero compreso tra 50 e 75 nelle province minori
- che il suffragio fosse il più ampio possibile
- che l'Imperial Legislative Council fosse formato da almeno 150 componenti, di cui i 4/5 fossero eletti
- che un terzo dei componenti elettivi fosse musulmano
- che venisse ampliato il più possibile il suffragio dei consigli provinciali e del consiglio imperiale e che i componenti elettivi dei consigli provinciali costituissero un elettorato (ovvero eleggessero) i componenti del consiglio imperiale
- che i governatori provinciali fossero scelti tra i membri del Civil Service³⁵.

³⁴ H.F. OWEN, *Negotiating the Lucknow Pact*, in "The Journal of Asian Studies", vol. 31, n. 3, 1972.

³⁵ Constitution of India <https://www.constitutionofindia.net/historical-constitution/the-congress-league-scheme-1916-inc-aim/>.

La risposta arrivò con l' 'Announcement' o 'August Declaration' del 20 agosto 1917, in cui il Segretario di Stato Edwin Montagu, illustrando le intenzioni del governo indiano alla Camera dei Comuni, dichiarava il proposito di raggiungere gradualmente l'autogoverno all'interno dell'impero, attraverso la progressiva realizzazione di un governo responsabile (Responsible Government). Quella dell'autogoverno restava quindi, nelle intenzioni britanniche, una vaga promessa, da realizzare in una data imprecisata. Un anno dopo, il 6 agosto 1918, Montagu presentava alla Camera dei Comuni quello che può essere considerato il documento preparatorio delle riforme, il *Report on Indian Constitutional Reforms*, meglio noto come *Montagu-Chelmsford Report*. Nella premessa, il segretario di stato si soffermava a lungo sull'apporto fondamentale dell'esercito indiano alla prima guerra mondiale, in particolare in Mesopotamia (oggi Iraq), Palestina e Francia. Montagu non poneva in diretta relazione queste considerazioni con l'opportunità di concedere una qualche forma di autogoverno all'India, ma il nesso, seppure implicito, risultava evidente. I tempi erano maturi, secondo Edwin Montagu per una *"increasing association of Indians in every branch of the administration and the gradual development of self-governing institutions with a view to the progressive realisation of responsible Government in India as an integral part of the British Empire"*³⁶.

Il Government of India Act del 1919 o riforme Montagu-Chelmsford³⁷, colloquialmente, Mont-Ford Reforms, dal nome dal segretario di stato e dal viceré che le promulgarono³⁸, contiene l'importante

³⁶ Mr. Montagu's Statement, HC Deb 06 August 1918 vol 109 cc1125-236, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1918/aug/06/mr-montagus-statement>

³⁷ Rispettivamente Edwin Samuel Montagu (1879-1924) e Frederick John Napier Thesiger, visconte di Chelmsford, comunemente noto come Lord Chelmsford (1868-1933). Come il suo predecessore, anche Edwin Montagu era un liberale.

³⁸ Gli ispiratori del Government of India Act del 1919 erano stati Lionel George Curtis (1872-1955) e William Duke (1863-1924). Giurista e internazionalista dalla visione lungimirante, Curtis era stato civil servant in Sudafrica, dove aveva fatto avere vita a circoli politici a sostegno di un progetto federale tra la Gran Bretagna e le sue colonie nella regione. Curtis fu ideatore del Curtis e uno dei fondatori della Chatham House. Era stato il fautore della Royal Commission Upon Decentralisation in India, istituita nel 1907 per trasferire funzioni amministrative e di gestione finanziaria dal governo dell'India ai consigli legislativi provinciali, come probabile premessa alla devoluzione attuata dalle riforme del 1919: D. LAVIN, *From Empire to International Commonwealth: A Biography of Lionel Curtis*, Oxford, Clarendon Press, 1995. William Duke aveva invece fatto parte

innovazione rappresentata dall'introduzione della diarchia, sia a livello centrale, che al livello provinciale: l'Imperial Legislative Council veniva trasformato in una sorta di parlamento bicamerale, suddiviso nell'Imperial Legislative Assembly, più comunemente nota come Central Legislative Assembly, che corrispondeva a una Camera Bassa, e dal Council of State, che equivaleva a una Camera Alta. L'assemblea legislativa centrale era formata da 140 componenti, di cui 100 eletti direttamente dagli indiani e 40 nominati dal governo, che restavano in carica tre anni. Il consiglio di stato era composto da 60 rappresentanti, di cui 34 eletti e 26 nominati, che rimanevano in carica per cinque anni. Gli elettorati separati venivano estesi agli europei, agli anglo-indiani, ai sikh e ai cristiani³⁹. A livello provinciale, i poteri venivano suddivisi in 'riservati' e 'trasferiti': i primi erano in capo ai governatori generali (ovvero al viceré) e al suo consiglio esecutivo, gli altri erano devoluti ai ministri delle province⁴⁰. Ricadevano sul governo centrale gli affari esteri e interni, la difesa, le finanze, la zecca, le poste e i telegrafi, le ferrovie, i rapporti con gli stati nativi, la tassazione sul sale, il servizio

dell'Indian Civil Service e aveva trascorso ventiquattro anni in India, ricoprendo diversi incarichi. Fu chiamato da Curtis a far parte del Round Table Movement, nell'ambito del quale, tra l'altro, furono elaborate le riforme costituzionali riguardanti l'India. A tale proposito, Duke pubblicò il documento che portava il suo nome, il Duke Memorandum, che rappresentava la struttura di base delle riforme. Queste ultime avevano richiesto una lunga preparazione, come si evince dal meticoloso resoconto contenuto in *Papers related to the principle of Dyarchy to the Government of India*, il quale raccoglie una serie di documenti che illustrano l'evoluzione delle riforme e il dibattito che le riguardarono: L. CURTIS, *Papers related to the principle of Dyarchy to the Government of India*, Oxford, Clarendon Press, 1920.

³⁹ The Govt. of India Act 1919 Rules Thereunder & Govt. Reports, 1920, N.N. MITTER Annual Register Office, Calcutta, 1921, pp. ix-136; D. GHOSH, *Gentlemanly Terrorists. Political Violence and the Colonial State in India, 1919-1947*, New York, Cornell University Press, p. 29.

⁴⁰ The Govt. of India Act 1919, Rules Thereunder & Govt. Reports, pp. 185-272; L. CURTIS, *Papers related to the principle of Dyarchy to the Government of India*, cit., pp. 201-215. <https://ia800708.us.archive.org/33/items/govtofindiaact19029669mbp/govtofindiaact19029669mbp.pdf>; *The Crown Rule*, Capacity Building Commission, <https://cbc.gov.in/cbcdev/crown/crown6.html>; L. CURTIS, *Papers related to the principle of Dyarchy to the Government of India*, cit., pp. 201-215. In realtà di una migliore suddivisione dei poteri tra centro e province e di una loro razionalizzazione si era iniziato a ragionare fin dal 1907, quando fu istituita la Royal Commission Upon Decentralisation in India, che nel 1909 pubblicò il *Report of the Royal Commission Upon Decentralisation in India*. I <https://archive.org/details/dli.ministry.21477>

geologico e topografico e la sovrintendenza archeologica. Di competenza delle province erano invece tutte le materie più spiccatamente locali come, tra le altre, le amministrazioni provinciali e locali, le imposte (anche sui redditi), le dogane, la tassa sull'oppio, i valori bollati, la gestione delle foreste, l'istruzione, la polizia, la giustizia, le carceri, i porti, i tribunali, gli affari ecclesiastici, i lavori pubblici e tutte le materie correlate all'agricoltura e al bestiame⁴¹. I componenti indiani del Viceroy's Executive Council venivano portati da 1 a 3. I governatori delle province, nominati dall'India Office, avevano facoltà di invalidare le proposte di legge dei rispettivi consigli legislativi, anche contro il loro parere e così il viceré nei confronti dell'assemblea legislativa centrale⁴². I massimi esponenti del governo coloniale continuavano quindi a detenere e a esercitare poteri assoluti. Sebbene il Government of India Act del 1919 rappresenti la creazione di una struttura governativa piuttosto sofisticata e sebbene fossero stati riconosciuti dei poteri ai componenti dei consigli, in particolare quello di votare il bilancio, restava irrisolto il problema fondamentale dell'autogoverno.

Il Government of India Act entrò in vigore il 23 dicembre 1919 e fu malauguratamente preceduto, nel marzo 1919, dal *Rowlatt Act*, che estendeva *sine die* le misure d'emergenza attivate durante la prima guerra mondiale con il Defence of India Act del 1915⁴³, volte a prevenire tensioni e disordini che, durante il conflitto, avrebbero creato problemi alla Gran Bretagna. Questo, nonostante l'aspettativa degli indiani quanto meno in una mitigazione di quella legge, in cambio del supporto non solo militare, ma anche politico, che avevano fornito allo sforzo bellico inglese. Per le stesse ragioni, i nazionalisti si aspettavano il riconoscimento di pari dignità politiche da parte della Gran Bretagna, vale a dire l'autogoverno all'interno dell'impero⁴⁴. Ciò che ottennero invece fu un'autonomia governativa limitata, sotto la tutela britannica. Gli inglesi dovettero giustificare la loro posizione. Dopo avere definito prematura

⁴¹ L. CURTIS, *Papers related to the principle of Dyarchy to the Government of India*, cit., pp. 204-205.

⁴² D. GHOSH, *Gentlemanly Terrorists. Political Violence and the Colonial State in India, 1919-1947*, cit., p. 29.

⁴³ D. GHOSH, *Gentlemanly Terrorists. Political Violence and the Colonial State in India, 1919-1947* cit., p. 31.

⁴⁴ S.R. MEHROTRA, *Gandhi and the British Commonwealth*, in "India Quarterly", vol. 17, n. 1, 1961, p. 47.

la richiesta dei nazionalisti indiani, Curtis, ideatore delle riforme, ammetteva che la proclamazione della regina Vittoria del 1° novembre 1858, con la quale, al termine della rivolta del 1857, si poneva fine al dominio della Compagnia delle Indie, stabiliva solamente che da quel momento il paese sarebbe stato governato dal re, attraverso il segretario di stato. Curtis sosteneva che i politici inglesi non avessero le idee chiare su come sviluppare un futuro governo dell'India,⁴⁵ soprattutto perché il parlamento non aveva fornito indicazioni precise, e definiva l'autogoverno come il fine logico della politica britannica in India, ma arrivava ad affermare che gli unici soggetti in grado di metterlo in atto, se non altro a livello locale, fossero gli stati principeschi, già di fatto autonomi⁴⁶, ovvero una componente elitaria e conservatrice. Curtis forniva una macchinosa spiegazione del termine 'responsible': in sintesi, affermava che il governo indiano avrebbe dovuto essere responsabile verso il proprio elettorato e verso un'istituzione superiore (fino a quel momento il parlamento britannico), chiamata a scioglierlo nel caso in cui avesse perduto la maggioranza. Se l'India avesse raggiunto l'autogoverno nel 1919, sarebbe venuta meno tale entità superiore, quando ancora non aveva ancora preso vita un'altra istituzione che potesse svolgere quella precisa funzione. Pertanto un ipotetico governo indipendente sarebbe stato responsabile solo nei confronti del proprio elettorato, la qual cosa non rappresentava una garanzia sufficiente agli occhi dei legislatori inglesi: una simile soluzione non garantiva infatti che il governo si dimettesse una volta perduta la maggioranza. Inoltre gli elettorati indiani non erano ancora stati pienamente costruiti: il governo britannico auspicava che questo secondo obiettivo venisse raggiunto, ma per fasi. A decidere quali fossero le fasi e quando dovessero concretizzarsi continuavano ad essere il governo indiano e il governo britannico, ovvero il 'governo imperiale'. Non era inoltre stato prefissato un termine entro il quale compiere il passaggio dal governo responsabile all'autogoverno, posticipando *sine die* e a discrezione del 'governo imperiale' ogni ulteriore svi-

⁴⁵ La dinamica descritta da Curtis fornisce una conferma della proverbiale ambiguità della politica coloniale britannica, manifestata in più occasioni anche in politica estera, per cui in molti casi non è possibile stabilire con certezza se certe scelte fossero date dal caso o se fossero intenzionalmente indefinite, in modo tale da non precludere ai decisori la possibilità di scegliere tra più opzioni.

⁴⁶ L. CURTIS, *Papers related to the principle of Dyarchy to the Government of India*, cit., pp. 81-82.

luppo⁴⁷. È chiaro che la presunta incapacità degli indiani di accettare i meccanismi della rappresentatività politica fondata sulla sussistenza dell'effettiva maggioranza rappresentava un pretesto: in fin dei conti l'assemblea legislativa centrale e le assemblee legislative provinciali potevano svolgere le funzioni di parlamenti, centrale e locali, e sarebbe bastato riconoscere ai rispettivi presidenti il potere di sciogliere il governo.

L'applicazione del Government of India Act del 1919 avrebbe potuto essere l'occasione per collaudare l'autogoverno, ma non fu così e l'evoluzione successiva alla sua entrata in vigore non fu né semplice, né lineare. La Simon Commission, incaricata di verificare l'efficacia e il funzionamento della legge a distanza di dieci anni dalla sua entrata in vigore, in realtà fu attivata con anticipo, nel 1927, per arrivare in India a febbraio 1928. Era però composta, per scelta deliberata del governo britannico, da soli inglesi, suscitando le immediate proteste degli indiani. Dai lavori della commissione emersero due posizioni, in parte convergenti, espresse rispettivamente dal Nehru Report⁴⁸ e dai Quattordici Punti di Muhammad Ali Jinnah (1896-1948), leader supremo della Lega Musulmana. Entrambi chiedevano l'istituzione di una federazione e maggiori poteri alle province. Il Nehru Report prevedeva inoltre il completo autogoverno sia a livello centrale che provinciale. La proposta di Jinnah prevedeva, tra l'altro, il riconoscimento di un terzo dei seggi sia nel governo centrale, sia in quelli provinciali e il mantenimento degli elettorati separati. Gran parte dei contenuti di questo documento erano già stati avanzati in fase di negoziazione, ma il Nehru Report non ne aveva tenuto il minimo conto. Dal momento che non si riuscì a trovare un punto di incontro tra le richieste degli indiani e le intenzioni degli inglesi, il Viceré Lord Irwin decise di organizzare quella che fu definita Round Table Conference, ovvero un incontro (che in realtà divenne una serie di incontri fra il 1930 e il 1932) a livello paritario, per stabilire il futuro assetto istituzionale e costituzionale dell'India⁴⁹. L'esito di questi tre anni di lavori

⁴⁷ L. CURTIS, *Papers related to the principle of Dyarchy to the Government of India*, cit., pp. 357-363; D. GHOSH, *Gentlemanly Terrorists. Political Violence and the Colonial State in India, 1919-1947* cit., p. 30.

⁴⁸ Il documento prendeva il nome da Motilal Nehru (1861-1931), padre del più noto Jawaharlal.

⁴⁹ S. LEGG, *Imperial Internationalism: The Round Table Conference and the Making of India in London, 1930-1932*, in "Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development", vol. 11, n. 1, 2020.

fu il Government of India Act del 1935, il quale poneva fine alla diarchia e dava vita a un tentativo di federazione tra province e stati nativi, che però non è mai decollato, proprio per l'opposizione degli stati principeschi. La legge prevedeva elezioni dirette e l'estensione dell'elettorato, esclusivamente maschile, dal precedente 3% al 14%, pari a circa 35 milioni di persone. I dicasteri venivano assegnati a ministri espressi dai governi provinciali ma, grazie al mantenimento di diverse clausole di salvaguardia, alcune delle quali sufficientemente generiche da lasciare mano libera alle autorità coloniali, i governatori delle province e il viceré mantenevano il potere di veto e di sospendere i governi locali e centrale⁵⁰. Nonostante la devoluzione di ampie autonomie alle province, coronate dalle elezioni provinciali del 1937, questa legge continuava a fare riferimento al governo responsabile e non all'autogoverno. Solo al momento dell'indipendenza, per un breve periodo e con poche modifiche, il Government of India Act del 1935 divenne la Costituzione provvisoria dell'India e del Pakistan, fino all'entrata in vigore delle rispettive Costituzioni, nel 1950 e nel 1956.

Conclusioni

La vera motivazione della formulazione del 'responsible government' era rappresentata dalla riluttanza britannica a cedere i poteri pieni ed effettivi agli indiani⁵¹. Nonostante l'intenso dibattito scaturito in Inghilterra alla fine della prima guerra mondiale circa l'opportunità o meno di mantenere le colonie, dubbio ampiamente rispecchiato nelle intenzioni dei massimi esponenti del governo coloniale e dai loro consiglieri, e dalla propensione dei liberali e della sinistra a voler chiudere definitivamente l'esperienza coloniale, nel 1919 la Gran Bretagna si accingeva ad ampliare e non a ridurre i territori su cui esercitava la propria influenza, seppure in forma più blanda rispetto alle colonie, attraverso gli imminenti mandati in Medio Oriente. La giustificazione che si riproponeva ciclicamente era che gli indiani non erano ancora in

⁵⁰ Government of India Act 1935, https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1935/2/pdfs/ukpga_19350002_en.pdf

⁵¹ W. REID, *Keeping the Jewel in the Crown: The British Betrayal of India*, Edimburg, Birlinn Limited, 2016.

grado di autogovernarsi, per diverse ragioni. Così Curtis, giustificando la scelta della ‘responsible government’, ovvero di un governo sotto tutela britannica, nel 1920 sottolineava la mancanza di elettorati compiuti, come se tale, presunta, mancanza fosse causata da una sorta di immaturità politica degli indiani. Lo stesso discorso di Montagu alla Camera dei Comuni, il 6 agosto 1918, pur riconoscendo la legittimità dell’aspirazione indiana all’autogoverno, parlava di “*further steps in the development of self-government*”, ovvero di un processo graduale verso questo obiettivo (e non di un riconoscimento immediato), che passava da “the progressive realisation of responsible Government in India as an integral part of the British Empire [...] I would add that progress in this policy can only be achieved by successive stages”⁵², Era una visione, quella espressa da Montagu, secondo la quale l’India doveva rimanere parte dell’impero, quindi di fatto mantenere uno stato di colonia, seppure con sostanziale autonomia governativa, per un periodo indefinito. Il discorso del segretario di stato tradiva inoltre una visione paternalistica, tipicamente coloniale, in base alla quale gli indiani erano stati ‘educati’ all’autogoverno, ovvero a una maturità politica tale da prevedere la capacità di autogestirsi politicamente: “*The developments have lead irretrievably, inevitably and infallibly to the conditions which have arisen today, when those people whom we taught and trained to this extent come to us and say, ‘You have taught us the value of self-government; set us on the road to obtain it.’*”⁵³.

Pertanto è senz’altro vero che i passaggi legislativi descritti finora hanno rappresentato la base giuridica e politica che ha consentito la genesi e l’evoluzione della democrazia indiana, senza la quale quest’ultima non sarebbe stata possibile. È questo percorso di costruzione delle istituzioni, che ha visto coinvolti in prima persona i leader nazionalisti indiani, molti dei quali erano a loro volta giuristi e hanno collaborato alla formulazione delle leggi, a rendere l’esperienza indiana unica nel panorama asiatico (e non solo). Il fatto che l’India, all’indomani dell’indipendenza, fosse una democrazia a pieno titolo, a differenza di altri paesi asiatici che, usciti dalla colonizzazione, si sono dibattuti in decenni di instabilità politica o di autoritarismo, lo si deve alla capacità degli indiani

⁵² Mr. Montagu’s Statement, HC Deb 06 August 1918 vol 109 cc1125-236, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1918/aug/06/mr-montagus-statement>

⁵³ Ibid.

di costruire le loro stesse istituzioni e di avere perseguito l'indipendenza, il pieno autogoverno, dopo avere terminato questo processo fondativo. Non si deve però cadere nell'errore di accogliere la visione dei politici inglesi, condivisa e promossa per anni anche da una parte della letteratura accademica, secondo la quale la costruzione dei valori e delle istituzioni democratiche indiane la si deve a una presunta politica coloniale conciliante e benevola da parte della Gran Bretagna, che avrebbe educato politicamente gli indiani, o comunque al lascito da parte dei colonizzatori britannici di un'amministrazione efficiente⁵⁴. Questa visione, che riecheggia quella retriva, ottocentesca, di James Mill, era particolarmente diffusa fino agli anni '80 del Novecento; sorprendentemente però torna in epoca recentissima, attraverso uno studioso di livello come Christophe Jaffrelot, secondo il quale gli indiani avrebbero beneficiato di una formazione politica, nonché delle pratiche e dei principi democratici adottati dagli inglesi⁵⁵. Come se gli indiani non fossero in grado di dare vita autonomamente alle proprie istituzioni governative, laddove invece i nazionalisti, molti dei quali erano giuristi, collaborarono alla definizione delle riforme, alternando alla collaborazione momenti di confronto anche aspro e di scontro contro i colonizzatori britannici, fino all'ultimo riluttanti a concedere all'India l'autogoverno. Gli indiani hanno combattuto con armi politiche e legali la determinazione da parte del governo britannico e dei suoi rappresentanti a non venire incontro integralmente alle loro richieste. Solo dopo la Seconda guerra mondiale, quando la sopravvivenza del sistema coloniale era divenuta politicamente insostenibile, e con l'ascesa dei laburisti al governo di Londra, l'India ha ottenuto l'indipendenza, non senza resistenze e contraddizioni. Non si può affermare che questo agognato obiettivo sia stato raggiunto grazie alla collaborazione dei colonizzatori, bensì malgrado la resistenza dei colonizzatori.

⁵⁴ Per fare un solo esempio, forse il più significativo, era questo il punto di vista di Wyndraeth H. Morris Jones nei decenni immediatamente successivi all'indipendenza: W.H. MORRIS-JONES, *The Government and Politics of India*. London, Hutchinson University Library, 1964, pp. 22-27. Queste informazioni sono desunte da F. LEONE, *The Indian exceptionalism: Why did India become a Democracy? A survey of the Literature and some observations to the debate*, in corso di stampa.

⁵⁵ C. JAFFRELOT, *India and Pakistan: Interpreting the Divergence of Two Political Trajectories*, "Cambridge Review of International Affairs", Vol. 15, n. 2, 2002; F. LEONE, *The Indian exceptionalism: Why did India become a Democracy? A survey of the Literature and some observations to the debate*.

Abstract - It is not possible to trace the roots of the Indian democracy without understanding its intrinsic connection with a process of gradual construction and reform of the institutions. This process started in the immediate aftermath of the Mutiny, the great revolt of the Indian ranks of the British army that, in 1857, put an end to the rule of the East India Company. The direct rule of the British government was introduced in 1858 and in 1861 the first institutions with ministerial duties were progressively created, types of provincial governments were drafted that represented the grounds of the future Indian federation. However, this was not a linear and peaceful process and the reforms introduced by the British rulers be-

tween 1861 and 1935 were not the result of a benevolent concession: on the contrary, the institutional evolution of India was the product of a political warfare, sometimes bloodstained, between Indian nationalists and British rulers, in London and Delhi, with alternating mass mobilisations and political negotiations. Indian democracy was born from below, from the engagement of the civil society and the involvement of men and women belonging to different classes, castes, groups and communities. The construction of the Indian democracy represents a unique case in Asia and the Indian democracy, due to its long and complex reform process, is completely comparable with western democracies.