

Una monarchia “esecutiva”. L’evoluzione della forma di governo giordana e gli emendamenti costituzionali del 2022

di Enrico Campelli

Abstract: An “executive” monarchy. The evolution of the Jordanian form of government in light of the constitutional amendments of 2022 – The essay traces the main constitutional reforms of the Hashemite kingdom of Jordan, underlining how, over the years, the legal system has been characterized by a progressive expansion of royal prerogatives to the detriment of other powers. Through an analysis of the constitutional amendments of 2022, and in full continuity with the trajectory already undertaken in 2014 and 2016, it is possible to assume that the “parliamentary monarchy”, sanctioned by the 1952 Constitution, has by now been fully replaced by a regressive model of “executive monarchy”.

Keywords: Jordan; Monarchy; Executive power; Political institutions; Constitutional reforms; Separation of powers.

1. Un modello di lettura: cambiamenti senza mutamento

Il 10 giugno 2021, il re Abdullah II di Giordania ha ordinato la formazione della *Royal Committee to Modernize the Political System*, una Commissione di 92 membri, guidata dall'ex Primo Ministro Samir Rifai, amico e confidente del Re, incaricata di redigere una riforma generale per modernizzare l'impianto costituzionale giordano e di innovare le norme relative al sistema elettorale e alla legislazione relativa ai partiti politici. In un clima misto di scetticismo e speranza, a novembre la Commissione ha presentato al Re le sue proposte, che sono state discusse, integrate e approvate dal Governo e poi sottoposte al voto del Parlamento per l'approvazione definitiva tra il dicembre 2021 ed il gennaio 2022. Si è trattato di un evento di grande rilevanza e dalla vasta eco, che ha suscitato forti aspettative, sebbene in qualche modo logorate, queste ultime, dalla lunga attesa. Si tratta infatti della quarta volta in 30 anni che la monarchia giordana forma una Commissione con lo scopo dichiarato di inaugurare una stagione di riforme costituzionali efficaci. Il lavoro prodotto dalle prime tre Commissioni – consistente in raccomandazioni d'indirizzo, rapporti e proposte di legge, talvolta anche di una certa ampiezza - è stato ogni volta sostanzialmente accantonato, con il risultato di un diffuso sentimento di crescente sfiducia nei confronti delle istituzioni e della monarchia.

Il contesto più recente ha visto peraltro un'accelerazione significativa, ed è caratterizzato, a parere di chi scrive, da un *cluster* di elementi potenzialmente innovativi - alcuni dei quali comuni ad altri paesi arabi - ma che in Giordania tendono a saldarsi in una combinazione largamente specifica. Va ricordato a questo proposito che per quanto riguarda la forma di governo, la Costituzione giordana - la più antica fra quelle attualmente vigenti nel mondo arabo - prevede una monarchia ereditaria a regime parlamentare (art.1). Lo Stato è guidato dal Re, che gode di poteri pressoché assoluti ed è "inviolabile ed irresponsabile" (art.30) da qualsiasi obbligo e responsabilità formale nei confronti degli altri organi di rilevanza costituzionale. Il monarca, "*perno della vita nazionale*"¹, e figura alla quale è dedicato per intero il titolo terzo del testo costituzionale, esercita il Potere esecutivo attraverso i Ministri di un Gabinetto da lui nominato (art.26), che risponde collettivamente ad un Parlamento eletto dal corpo elettorale. Il sovrano esercita altresì una fortissima influenza sul Potere legislativo: l'art.25 sancisce infatti che "*il Potere legislativo è affidato al Parlamento e al Re*". In pratica, sebbene per alcuni anni molte delle disposizioni della Carta Costituzionale del 1952 siano state effettivamente seguite e rispettate, il Re ha teso ad esercitare i poteri governativi in modo da eludere i controlli e gli equilibri previsti dal quadro costituzionale. Allo stato attuale, infatti, come è stato osservato, "*la Giordania rimane un regime 'ibrido', a cavallo tra autoritarismo e democrazia*"² e sembra aver maturato tutte le caratteristiche che la dottrina attribuisce alle cosiddette "monarchie semi-costituzionali"³, ordinamenti in cui "*the actions of monarchs are circumscribed by a constitution, but in which monarchs, as independent and autonomous political actors, nonetheless have the capacity to exert a largemeasure of political influence*"⁴. La vita pubblica è stata a lungo caratterizzata da bassi livelli di dialettica democratica, con frequenti repressioni e arresti di oppositori, che non hanno peraltro condotto a forti esplosioni di malcontento popolare quanto piuttosto ad una impasse senza vie d'uscita apparenti⁵. Il quadro politico vede la virtuale assenza di partiti *policy based* - tratto questo largamente condiviso nel mondo arabo islamico⁶ - ma nel contempo un gran numero di piccole formazioni che esprimono mere aggregazioni di interessi, parentali o semi-tribali piuttosto che orientamenti ideologici compiuti e definiti. Si tratta di un trend in relativa attenuazione e che comprende significative

¹ Così A. Giannini, *Nuove Costituzioni di Stati del Vicino oriente*, Milano, 1954.

² Così F. Biagi, *La Costituzione della Giordania*, in L. Mezzetti (a cura di), *Codice delle Costituzioni Vol. VI.2*, Padova, 50.

³ Si veda C. Ankar, *Constitutional monarchies and semi-constitutional monarchies: a global historical study, 1800–2017*, in 27(1) *Contemporary Politics* (2021).

⁴ J. Corbett, W. Veenendaal, L. Ugyel, *Why monarchy persists in small states: The cases of Tonga, Bhutan and Liechtenstein*, in 24(4) *Democratization* 689–706, 691 (2017).

⁵ Cfr. H. Bustani, *Pas de soulèvement en Jordanie. Les raisons d'une impasse*, in 107 *Les Cahiers de l'Orient*, 115–129 (2012–2013); P. Larzillière, *La Jordanie: contestataire: militant islamistes, nationaliste et communistes*, Sindband, 2013.

⁶ Si veda su questo punto, e sulle posizioni teoriche che vedono nei partiti una negativa frammentazione della *Umma*, A. S. Tamimi, *Democracy in Islamic Political Thought*, core.ac.uk/download/pdf/14517149.pdf, che riferisce ampiamente del pensiero di H. Al-Banna, come espresso in H. Al-Banna, *Bayn al-Ams wa'l-Yawm*, Ar-Risalah, Beirut, 226.

eccezioni - come la sezione giordana dei *Fratelli Musulmani*⁷ - ma che continua ad incidere significativamente sulla vita pubblica e sugli andamenti elettorali. L'ordinamento sconta inoltre, in modo nettamente percepibile, gli effetti dei conflitti medio-orientali e di quello israelo-palestinese in particolare, con una massiccia emigrazione palestinese, e i conseguenti problemi legati ai conflitti identitari fra una "identità giordana" e una "identità palestinese" in tensione reciproca⁸.

La stagione delle cosiddette "primavere arabe" - che pure ha nel complesso investito solo marginalmente la Giordania - ha innescato nell'intera area la richiesta non solo di riforme sociali e politiche ma, *specificamente*, di riforme costituzionali, in ordine a temi strategici come la separazione dei poteri, l'indipendenza del potere giudiziario, la salvaguardia dei diritti individuali o il sistema elettorale. In alcuni ordinamenti (Tunisia, Egitto, Libia, Yemen) si è proceduto così all'elaborazione di un nuovo testo costituzionale, in altri (Giordania, Marocco) sono stati introdotti cambiamenti più o meno importanti ai testi vigenti, mentre altri paesi ancora (Oman, Qatar, Bahrein, Arabia Saudita, Siria, Algeria) si sono limitati a interventi di facciata⁹: nel complesso una democratizzazione certamente *inachevée*¹⁰, ma un processo tutt'altro che privo di interesse dal punto di vista giuscomparatistico, le cui caratteristiche non possono purtroppo essere esaminate in questa sede.

In un quadro siffatto, le specificità del "caso Giordania" saranno considerate alla luce di un modello interpretativo che ritiene di scorgere, nella dinamica costituzionale e politico-istituzionale, la continuità di tre elementi di base. Innanzitutto, una strategia costantemente volta, da parte della casa hashemita, ad assicurare pubblicamente la più ferma volontà di procedere ad aggiustamenti costituzionali efficaci e ad un processo di effettiva democratizzazione. Si tratta di una pratica *narrativa* con intenti conciliativi rispetto al malcontento ed alle pressioni popolari, perseguita sistematicamente nel corso di tre interi decenni¹¹. Secondariamente la messa in campo *octroyée* di modifiche costituzionali di diverso raggio, alcune delle quali davvero potenzialmente innovative, ma mai in realtà

⁷ La *Jamā'at al-Ikhwān al-Muslimīn*, fondata nel 1928 al Cairo, si estende immediatamente in Siria, Giordania, Algeria e Iraq.

⁸ Cfr. H. Bustani, cit.16. Da notare che gli echi di queste polemiche hanno sfiorato la stessa casa reale, essendo la regina Rania di origine palestinese.

⁹ N. Bernard-Maugiron, *Les réformes constitutionnelles dans les pays arabes en transition*, in *Annuaire IeMed de la Méditerranée*, 2013; A. Keyman, *The Resilience of Arab Spring Monarchies*, in *E-International Relations*, 2012; F. G. Gause, *Kings for all seasons: how the middle east's monarchies survived the Arab Spring*, in 8 *Brookings Doha Center analysis papers*, (2013); R. Snyder, *The Arab uprising and the persistence of monarchy*, in 91(5) *International Affairs*, 1027-1045, (2015); N. Sultany, *Law and Revolution. Legitimacy and Constitutionalism after the Arab Spring*, Oxford, 2017; C. Turner, *Transitional constitutionalism and the case of the Arab Spring*, in 64(2) *The International and Comparative Law Quarterly*, 267-291, (2015); Z. Al-Ali, *Arab Constitutionalism: The Coming Revolution*, Cambridge, 2021; J. Frosini e F. Biagi (eds), *Political and Constitutional Transitions in North Africa. Actors and Factors*, Londra, 2014.

¹⁰ M. Boumédiène, *Révolutions arabes et renouveau constitutionnel: une democratization inachevée*, in 6 *Revue des droits de l'homme*, 1-16 (2014).

¹¹ G. Elkahoulouand, A. Hadid, *Stable Jordan: how a monarchy survived disorder*, in 7(4) *Asian Affairs*, 852-871 (2021).

implementate: una pratica, dunque, di revisione costituzionale *immaginata* e non realizzata. Infine – ed è questo un tratto davvero decisivo – la sistematica convergenza dei progressivi interventi di revisione nella direzione di un rafforzamento sempre più netto dei poteri della corona: una pratica molto concreta di *accentramento* del potere.

2. Prove di assestamento

È dunque indispensabile, prima di procedere all'analisi del quadro vigente, ricostruire - sia pur in modo sintetico e inevitabilmente critico-selettivo - la storia delle passate esperienze di revisione costituzionale. In seguito alle grandi proteste del 1989, il defunto Re Hussein decise di porre fine alla legge marziale e ripristinare le elezioni parlamentari dopo una interruzione di oltre venti anni. Nell'aprile del 1990 fu dunque istituita la Commissione reale per la stesura della *National Charter*¹², con il compito di redigere le linee guida per le attività dei partiti politici giordani. La Commissione, presieduta da Ahman Obeidat, ex capo dell'intelligence e Primo Ministro, era composta da 60 membri in rappresentanza di tutti i gruppi politici giordani. La *National Charter* è stata redatta e adottata nel 1991 nel corso di una conferenza nazionale alla presenza di Re Hussein e di 2.000 delegati giordani invitati dalla Monarchia.

Nel 1999, con la morte di Re Hussein e l'ascesa al trono di Abdullah II, la monarchia ha mostrato di voler continuare nella precedente traiettoria di liberalizzazione - peraltro non senza rilevanti criticità e ambiguità in materia di diritti umani – ed ha ottenuto risultati significativi come la drastica riduzione del debito pubblico e un'importante crescita economica generale del paese. In questo clima di ottimismo economico, nel 2005, Re Abdullah II ha formato la *Steering Committee for the National Agenda*, con il compito di “*to create a master plan for the reform, future growth and development of Jordan.. as a way to create a comprehensive strategy for social, political and economic transformation, which would put Jordan on a trajectory toward rapid, sustainable economic growth and greater social inclusion*”¹³. L'obiettivo della Commissione, presieduta dal primo ambasciatore giordano in Israele (e che fra i suoi 26 membri comprendeva un ex Primo Ministro, Ministri, senatori, deputati, attivisti, accademici e uomini d'affari) era quello di redigere le linee guida politiche per i 10 anni a venire: le era dunque affidato un lavoro di rinnovamento istituzionale dalle valenze potenzialmente strategiche. La Commissione ha formato sottocommissioni per vari argomenti e ha in effetti presentato ampie raccomandazioni dopo nove mesi di lavoro: nessuna di esse, peraltro, è mai stata discussa o implementata istituzionalmente, alimentando le interpretazioni che vedevano Abdullah solo apparentemente favorevole a prospettive di rinnovamento politico ed istituzionale e senza che – peraltro – la mancata operatività delle conclusioni provocasse proteste popolari particolarmente significative. Questo tipo di dinamica avvalorava l'inserimento

¹² Il testo è consultabile al link: www.kinghussein.gov.jo/charter-national.html.

¹³ Così è riportato sul sito istituzionale della monarchia giordana. Il testo, in inglese ed in arabo, è consultabile al link: www.jordanpolitics.org/en/documents-view/65/national-agenda/41.

dell'ordinamento giordano tra quelle esperienze ritenute dalla dottrina “*smart authoritarian regimes*”¹⁴.

Alcuni anni dopo, e come si è detto a seguito delle proteste legate al più ampio fenomeno delle cosiddette “primavere arabe”, e dunque sotto la forte pressione dell'opinione pubblica non solo nazionale per una riforma politico-istituzionale¹⁵, nel 2011 il re Abdullah II ha ordinato al suo Gabinetto di formare la *National Dialogue Committee*, con il compito di proporre modifiche alla Costituzione del 1952, aggiornare la legislazione elettorale e modificare le normative, particolarmente contestate, relative soprattutto ai partiti politici. I 52 membri della Commissione furono selezionati nel proposito di rappresentare tutti i gruppi e gli orientamenti politici del Paese. Lo svolgimento dei lavori non fu peraltro senza contrasti, come mostra il fatto che durante l'operato della *Committee*, 16 membri si siano dimessi in segno di protesta per la violenta repressione da parte delle forze di sicurezza contro gli attivisti in una delle piazze di Amman. La Commissione ha avuto tre mesi di tempo, segnati da molti ritiri, per presentare le proprie raccomandazioni. Anche in questo caso, le indicazioni per una nuova legge elettorale non sono mai state attuate. Va tuttavia rilevato – a conferma del modello interpretativo qui proposto – che in quella circostanza, anche in ragione dell'ampiezza del fenomeno politico delle primavere arabe¹⁶, la monarchia ha effettivamente posto in essere – ma, letteralmente, solo *sulla carta* costituzionale – alcune riforme, seppure relativamente deboli, le quali, se effettivamente perseguite, *avrebbero* potuto indurre mutamenti di rilievo. Fra queste ultime va segnalata la formazione di una Corte costituzionale, contrassegnata peraltro da significative restrizioni relativamente all'organismo abilitato a ricorrervi, se cioè il Governo, il Parlamento o le Corti.

Più incisivo è il quadro costituzionale che il re Abdullah II riesce a formalizzare nel 2016, agendo sostanzialmente di propria iniziativa, piuttosto che in risposta a pressioni esterne. Si tratta di un assetto fortemente sbilanciato a favore del monarca, il cui *core* è costituito da una serie di emendamenti costituzionali che gli conferiscono il potere esclusivo di nominare, senza alcuna controfirma da parte del Primo Ministro, lo *Speaker* e i membri del Senato, il Presidente e i membri della Corte costituzionale, il *Chief Justice*, il Comandante delle forze armate ed i

¹⁴ Cfr. S. Yom, *Why Jordan and Morocco are doubling down on royal rule*, in *Washington Post*, 16/5/2017, disponibile al link www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/05/16/why-jordan-and-morocco-are-doubling-down-on-royal-rule/; T. Ginsburg, D. Rodriguez. B. Weingast, *The Functions of Constitutional Monarchy: Why Kings and Queens Survive in a World of Republics*, New York, 2016, disponibile al link: www.law.nyu.edu/sites/default/files/Constitutional%20Monarchy%20as%20Equilibrium.pdf.

¹⁵ È da notare che anche in quella circostanza le opposizioni premevano per un cambiamento politico e non per un cambiamento di regime. (Cfr. Bustani, op. cit., 125). Un comunicato dei Fratelli Musulmani diffuso in quel periodo afferma che “in Giordania gli islamisti chiedono la riforma e non un cambiamento totale. Noi riconosciamo la legittimità del regime”: alghad.com/index.php/article/412561.html.

¹⁶ M. Campanini, *Le rivolte arabe. Verso un nuovo modello politico?*, in *il Mulino. Rivista di Cultura e di Politica*, Bologna, 2, 2013 e M. Campanini (a cura di), *Le rivolte arabe e l'Islam*, Bologna, 2013.

capi dell'Intelligence e della Gendarmeria. In un simile scenario, secondo buona parte della dottrina e degli osservatori, “*the parliamentary monarchy was converted into a presidential monarchy*”¹⁷, in cui il Re controlla l'esercito e gli organi di sicurezza - che assorbono una percentuale assolutamente decisiva del bilancio dello Stato - nomina il Gabinetto e indice elezioni parlamentari a suo piacimento. Inoltre - in ragione della già rilevata sostanziale assenza di partiti politici *policy-based* nel sistema politico e del fatto che i comparti della sicurezza nazionale, dell'esercito, nonché il numeroso personale del palazzo reale rispondono esclusivamente al monarca - “*the King disabled the constitutional system of government to introduce a unique one reduced to two levels: that of the authority, embodied in the King with his tools of government, and that of the public*”¹⁸. Con un evidente squilibrio nella divisione dei poteri, l'assetto costituzionale stabilito nel 2016 prevede che il Re gestisca tutti gli affari esterni e interni del Paese, decida l'indirizzo politico del regno, compresa la politica estera (prerogativa di fondamentale importanza nel più ampio quadro mediorientale), e controlli tutti gli aspetti dell'amministrazione locale. In termini istituzionali e politici, il Re sembra dunque essere la “*chiave di volta del sistema*”¹⁹, l'unico vero attore politico del Regno, mentre il sistema politico giordano sembra funzionare senza che la classe politica o i partiti esercitino un ruolo rilevante²⁰.

In continuità, dunque, con quanto avvenuto nel 2005 e nel 2011, anche gli emendamenti del 2016 assolvono di fatto a una doppia funzione, palesata solo in parte: da un lato, infatti, consentono alla monarchia giordana di passare indenne attraverso le insistenti richieste di modernizzazione sistemica (e in particolare, per quanto riguarda il 2011, di superare le diffuse turbolenze delle “primavere arabe”) ma al contempo, anche di accentrare - strategicamente - pressoché tutti i poteri dell'ordinamento, fino a spingere per una nuova categorizzazione della forma di governo giordana, di tipo monarchico semi-costituzionale.

3. La struttura costituzionale: tratti generali e Forma di Governo

Si tratta ora, dopo averne delineato il processo di progressivo assestamento, di esaminare più analiticamente la struttura costituzionale del paese, mantenendo come riferimento la scansione già richiamata di diverse stagioni del più o meno reale processo di riforma. Fu durante il brevissimo regno di Talal (dal luglio 1951 all'agosto 1952), successore di Abdullah I, che venne adottata la terza, e tuttora vigente Carta costituzionale del 1952, dopo una prima versione, del 1928, che risaliva

¹⁷ S. Obeidat, *Modernizing Jordan's Political System: The Unspoken Motivations*, in *Constitutionnet*, 29/7/2021, disponibile al link: constitutionnet.org/news/modernizing-jordans-political-system-unspoken-motivations.

¹⁸ S. Obeidat, *Modernizing Jordan's Political System: The Unspoken Motivations*, op. cit.

¹⁹ F. Biagi, *La Costituzione della Giordania*, op. cit., 43.

²⁰ Si veda, sull'argomento S. Yom, *Bread, Fear, and Coalitional Politics in Jordan: From Tribal Origins to Neoliberal Narrowing*, in *Economic Shocks and Authoritarian Stability: Duration, Financial Control, and Institutions*, V. Shih (eds), Ann Arbor, 210-235 (2020).

all'Emirato della Transgiordania, ed una seconda elaborata nel momento dell'indipendenza dal Regno Unito, nel 1946. Ispirata chiaramente alla costituzione belga del 1831, la Costituzione giordana del 1952, appare, come rilevato da Nathan Brown²¹, un evidente compromesso tra le istanze dell'Esecutivo, che spingeva per il mantenimento delle proprie ampie prerogative, e quelle del Parlamento, che vedeva nella riforma costituzionale una occasione per rafforzare la propria posizione. Nonostante in una primissima fase vi fosse un largo consenso sulle disposizioni costituzionali – tanto che vi è, fra gli studiosi, chi si riferisce a questa fase iniziale dell'ordinamento addirittura come all'“età dell'oro dell'esperienza democratica giordana”²² - già nel 1957, a causa del perdurante scontro politico tra la monarchia e diversi partiti dell'arena politica giordana e di un fallito tentativo di golpe militare, Hussein, succeduto a Talal, decise di proclamare la legge marziale. In quello che può essere considerato come un primo – e significativo – arretramento costituzionale nella storia giordana, si procedette allora all'arresto di centinaia di oppositori politici e alla forte restrizione della libertà di espressione, anche attraverso la messa al bando dei partiti politici (ad eccezione dei Fratelli Musulmani, che si costituirono come associazione²³). Anche dal punto di vista costituzionale vi fu un intenso processo di rimaneggiamento, come mostra il fatto che “tra il 1954 e il 1984 furono adottati 28 emendamenti costituzionali, i quali determinarono un notevole aumento dei poteri dell'Esecutivo a scapito di altri poteri dello Stato”²⁴. Sarà solo nei primi anni '90 che la Giordania assisterà ad una nuova fase di liberalizzazione politica ed economica. Oltre alla fine della legge marziale (1989) e alla legalizzazione delle formazioni politiche è rilevante menzionare l'adozione della *National Charter*, di cui si è già detto nel paragrafo precedente, e che segna, almeno nella teoria, un sostanziale passo in avanti dell'ordinamento in materia di diritti umani e *rule of law*.

Nel delineare i tratti generali dell'ordinamento è necessario richiamare *in primis* il ruolo dell'identificazione religiosa. L'art.2 della Costituzione del 1952 - che formalizza l'Islam come religione di Stato - chiarisce infatti, immediatamente, come il principio religioso costituisca un importante elemento di legittimazione per la dinastia Hashemita, che nel corso dei secoli si è più volte proclamata diretta discendente del Profeta Muhammad e che anche ora, a seguito di quanto sancito dopo la Guerra dei Sei Giorni del 1967, è riconosciuta come la dinastia protettrice dei luoghi sacri islamici e cristiani di Gerusalemme. Tale ruolo risulta di natura dirimente nel perdurante conflitto israelo-palestinese e rende la dinastia regnante in Giordania centrale nel determinare gli equilibri regionali in una zona del mondo strutturalmente segnata da fratture politiche multiple e, nel tempo, da molti scenari di proteste sociali.

²¹ N. Brown, *Constitutions in a Nonconstitutional world. Arab Basic Laws and the prospect for accountable Government*, New York, 2002, 49.

²² M.T. Bani Salameh, A.A. Ananzah, *Constitutional reforms in Jordan: a critical Analysis*, in 24(2) *Digest of Middle East Studies* 139-160, 143 (2015).

²³ Precisamente allo scopo di evitare le misure restrittive. Cfr *Ibidem*.

²⁴ Così M. Hammouri, *Constitutional reform and the rise of constitutional adjudication in Jordan. Background, Issues and Controversies*, in R. Grote, T.J. Roder (eds), op. cit., 724 e riportato da F. Biagi, *La Costituzione della Giordania*, op.cit.

L'influenza religiosa è visibile anche all'art.28, il quale afferma che il Re deve essere musulmano e figlio di genitori musulmani. Invero, rispetto ad altri ordinamenti arabi, non sono tuttavia molti i rimandi costituzionali alla religione islamica e, in continuità con alcuni Stati dell'Africa del Nord (Algeria, Marocco e Tunisia), la Costituzione giordana si caratterizza per l'assenza della *sharia* tra le fonti del diritto²⁵, la quale peraltro, come prescritto dall'art. 106, deve essere applicata nell'amministrare la giustizia dai tribunali sciaraitici. Queste corti, insieme ai tribunali delle altre comunità religiose costituiscono, in base all'art.104, i tribunali religiosi giordani, che hanno giurisdizione sulle questioni di status personale in base a quanto prescritto dall'art.105.

Per quanto riguarda la Forma di Governo, la Costituzione del 1952 delinea una monarchia ereditaria a regime parlamentare (art.1), e prevede un Re che gode di poteri pressoché assoluti ed è, come si è detto, "inviolabile ed irresponsabile" (art.30)²⁶. L'assolutezza delle prerogative regie trova la sua formalizzazione nel titolo terzo della Costituzione, laddove all'art.25 si afferma che "il Potere legislativo è affidato al Parlamento e al Re"; l'art.27 stabilisce che "il Potere giudiziario è indipendente e viene esercitato dai tribunali in vari tipi e gradi e tutte le sentenze sono emesse, secondo la legge, in nome del Re" e l'art.26 sancisce che "il Potere esecutivo è affidato al Re che lo esercita attraverso i suoi ministri". Per diventare effettivamente tale, ogni legge richiede l'approvazione del Senato e del Re. L'irresponsabilità regia è tuttavia garantita dalla controfirma obbligatoria da parte del Primo Ministro e del Ministro competente di ogni decreto del Re. Simili procedure spingono molti osservatori a ritenere che "the King dominates policymaking and the legislative process"²⁷.

Confermando l'ipotesi di lavoro di queste pagine, che vedono il perimetro di azione del re mantenersi intatto, e anzi, come si vedrà, allargarsi nel tempo, è emblematico il fatto che la prima parte del titolo quarto - "Il Re e le sue prerogative" - abbia attraversato indenne la riforma del 2011, che nel complesso si connota come riforma relativamente vasta e positiva, attenta a "schivare" le principali ragioni di protesta, ma certamente poco incisiva. Il testo prevede dunque che il Re nomini e destituisca a suo piacimento il Primo Ministro e i Ministri (art.35) – con il corollario che, se il Re destituisce il Primo Ministro, anche tutti i ministri del Consiglio vengono contestualmente rimossi dall'incarico - ratifichi e promulghi le leggi (art.31), nomini per intero i membri del Senato (art.36), possa sciogliere a suo piacimento entrambe le Camere (art.34), e possa in qualsiasi momento sollevare dall'incarico uno o più senatori. Il sovrano, inoltre, è il Comandante supremo delle forze armate (art.32), dichiara guerra e firma i trattati internazionali (art.33), nomina e destituisce i giudici dei tribunali ordinari e sciaraitici (art.98), può - su decisione del Consiglio dei Ministri - proclamare la legge marziale (art.125), approva le

²⁵ Si veda L. Mezzetti, *Diritto islamico. Storia, fonti, istituzioni, società*, Torino, 2022.

²⁶ Per una ampia disamina sul concetto di "irresponsabilità", si veda J. Kostiner (ed), *Middle East Monarchies: The Challenge of Modernity*, Boulder, 2000.

²⁷ *Freedom House Report 2022*, freedomhouse.org/country/jordan/freedom-world/2022.

disposizioni amministrative del regno (art. 120) e ha infine (ex art.38) potere di grazia e condono.

Interessante rilevare come, anche per ciò che riguarda la procedura di modifica della Costituzione, l'art.126 stabilisca che gli emendamenti costituzionali siano approvati a maggioranza di due terzi di ciascuna Camera ma che entrino in vigore solo dopo la ratifica del Re. Infine, da sottolineare che la monarchia è ereditaria, ma – fatto piuttosto inconsueto – il Re ha il potere di nominare il proprio erede tra i membri maschi della sua famiglia, senza essere vincolato da norme dinastiche. Qualora il Re si trovi nell'impossibilità di svolgere le sue funzioni, può designare un Vicereggente o un Consiglio di Vicereggenti che lo sostituisca (art. 28 comma h, i e j) e può essere rimosso dalle sue funzioni solo per malattia mentale dopo un voto a maggioranza assoluta del Parlamento.

La Costituzione giordana prevede un'Assemblea Nazionale bicamerale - *Majlis al-Ummah* - composta da una Camera alta, il Senato (*Majlis al-A'yan*), e una Camera bassa, la Camera dei rappresentanti (*Majlis al-Nurwāb*). Il Re nomina i 65 membri del Senato (il numero dei senatori, in base all'art.63 non deve essere superiore alla metà di quello dei membri della Camera dei Rappresentanti) per un mandato di quattro anni, scegliendoli tra i notabili della nazione. Per notabili (*a'yan*), così come formulato all'art.64, si intendono ex Primi Ministri e ministri, ufficiali militari in pensione, giudici, ambasciatori e coloro che hanno prestato servizio in posizioni apicali nell'amministrazione pubblica. Va peraltro sottolineato che il sistema elettorale giordano è stato ampiamente discusso, divenendo un riferimento negativo e un anti-modello per la creazione di partiti politici su base nazionale e non tribale²⁸ e spingendo una parte della dottrina a parlare di "aberrazione"²⁹. I membri della Camera dei Rappresentanti sono eletti per quattro anni direttamente dal corpo elettorale. Dopo alcune modifiche minori apportate nel 2012, la Camera conta ora 130 deputati (fino al 2015 ne contava 150), di cui 103 eletti in un sistema proporzionale a liste aperte in 23 collegi plurinominali in cui l'elettore vota sia la lista sia per i candidati collegati ad essa. I restanti 15 seggi sono riservati alle candidate donne più votate tra quelle che non sono riuscite a conquistare un seggio, e 12 seggi riservati alle minoranze etniche e religiose (nove per i cristiani e tre per i ceceni e circassi).

In un solo apparente sistema di pesi e contrappesi (vale la pena di ricordare che il Senato è nominato direttamente dal Monarca), l'Assemblea Nazionale esercita i suoi compiti legislativi attraverso due funzioni

²⁸ Si veda a questo proposito R. Radaideh, *The Political Implications of the Evolution of the Electoral System in Jordan*, in 99 *Journal of Law, Policy and Globalization*, (2020).

²⁹ Cfr A. S. Al-Khasawneh, *The Arab Spring and the constitutional reform in Jordan. A historical and legal appraisal*, in R. Grote, T.J. Roder (eds), *Constitutionalism, Human Rights, and Islam after the Arab Spring*, Oxford, 2016, 145. Per ragioni di spazio, non è in questa sede possibile approfondire il tema particolarmente travagliato della legge elettorale giordana. È tuttavia necessario sottolineare che dal 1993 al 2012 è rimasto in vigore un sistema di voto singolo non trasferibile che, nei fatti, favoriva formazioni piccole e su base tribale, ostacolando significativamente la creazione di partiti politici su scala nazionale. La percentuale di deputati eletta su base proporzionale è stata poi leggermente alzata nel 2012 sulla base delle raccomandazioni della *National Dialogue Committee* ed è stata ulteriormente alzata nel 2015.

fondamentali: la proposta di disegni di legge e il voto su progetti di legge ricevuti dall' Esecutivo, che possono essere approvati, respinti o a cui possono essere apportate delle modifiche. L'Assemblea Nazionale esercita altresì un ruolo di controllo sull'operato dell'Autorità esecutiva in relazione all'esercizio delle competenze ad essa affidate in virtù della Costituzione, con il Primo Ministro e i Ministri responsabili davanti all'Assemblea Nazionale. La prerogativa di controllo parlamentare si esplica attraverso un voto di fiducia al Governo della Camera dei Rappresentanti, che può revocarla attraverso un voto a maggioranza assoluta dei suoi membri. Altre forme di controllo parlamentare, esercitate spesso su un piano meramente teorico, sono il potere di indagine, l'interrogazione parlamentare, i dibattiti, le interpellanze e la possibilità di ricorrere, con un voto di due terzi dei membri della Camera dei Rappresentanti, all'*impeachment*.

La reale possibilità che l'Assemblea svolga una concreta ed efficace funzione di controllo sull'attività dell'Esecutivo rimane tuttavia dubbia, anche in relazione al budget e alle comunicazioni interne alle istituzioni, spingendo *Freedom House* a dichiarare che “*access-to-information laws are vague, lack procedural detail, and contain sweeping exceptions. Officials are not required to make public declarations of their income and assets. The National Assembly does not exercise effective or independent oversight of the government's budget proposals*”³⁰. Si tratta dunque di una “vaghezza” dalle indubbe valenze strategiche, in quanto ulteriore, e reale, strumento di depotenziamento dell'Assemblea Nazionale.

Riforme più significative vennero tuttavia approvate all'indomani delle “Primavere Arabe” nel 2011³¹. Sebbene, come si è detto, l'epicentro del movimento di protesta non sia stato in Giordania, e anzi nel Paese siano arrivati solo alcuni colpi di coda di un movimento ben più vasto, anche nel regno hashemita si sono verificate numerose manifestazioni antigovernative³². Di matrice per lo più giovanile e ben decise a denunciare il generalizzato fenomeno corruttivo delle istituzioni giordane, la povertà crescente e il costante aumento dei prezzi, le proteste di piazza avevano come obiettivo non solo una maggiore giustizia sociale ma anche il rafforzamento delle istituzioni rappresentative statali, chiedendo a gran voce, per esempio, l'elezione a suffragio universale della Camera Alta. Alla stagione delle “primavere” i paesi arabi hanno reagito in modi diversi, che vanno dalla riscrittura completa della carta costituzionale a soluzioni di mero carattere formale. Collocandosi in una posizione per così dire mediana, Abdullah II – analogamente a Mohammed VI in Marocco³³ - si fece quindi promotore di una riforma costituzionale al fine di placare la crescente protesta e, come poi puntualmente successo, passare indenne

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Il testo degli emendamenti può essere consultato, nella versione originale in arabo o in quella tradotta in inglese, al link: www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=91041.

³² Y. Abouzzohour, *Heavy lies the crown: The survival of Arab monarchies, 10 years after the Arab Spring*, Brookings, 8/3/2021.

³³ A questo proposito si veda C. Sbailò, *Diritto Pubblico dell'Islam Mediterraneo. Linee evolutive degli ordinamenti nordafricani contemporanei: Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto*, 2° Ed, Padova, 2022.

attraverso la tempesta delle rivolte³⁴. Il sovrano nominò i 52 membri della *National Dialogue Committee*, con il compito di proporre modifiche alla Costituzione del 1952. Gli incontri della Commissione si svolsero a porte chiuse e furono caratterizzati da una assai scarsa comunicazione tra i membri della Commissione stessa e l'opinione pubblica. Gli emendamenti elaborati in tre mesi di lavoro furono consegnati al Monarca, il quale a sua volta li presentò al Governo e alle Camere. Come si è già visto tuttavia la considerazione di questo materiale fu parziale e sostanzialmente fittizia: dopo una discussione avvenuta nel Consiglio dei Ministri e dalla Camera dei Rappresentanti, la Camera alta si limitò ad approvare il testo senza alcuna modifica e gli emendamenti entrarono in vigore il 1° ottobre 2011.

In totale antitesi con l'esperienza successiva alla Primavera araba tunisina³⁵, dove al netto degli sviluppi odierni³⁶ (caratterizzati da un inequivocabile fenomeno di *constitutional retrogression*³⁷) la Costituzione del 2014 rappresentava un esempio positivo di Costituzione partecipata, e dove i cittadini avevano avuto la reale possibilità di incidere in maniera sostanziale nel processo costituente³⁸, il processo di riforma giordano del 2011 è chiaramente caratterizzato da un approccio "top-down". "È evidente come si sia trattato di un processo di riforma guidato dall'alto, in cui il ruolo decisivo è stato svolto dal Sovrano, senza che la popolazione abbia avuto reale voce in capitolo. Come avvenuto in Marocco con la Costituzione del 2011, e successivamente in Algeria con gli emendamenti alla Costituzione del 1996 adottati nel 2016, la riforma costituzionale giordana è apparsa come una 'concessione' del Capo dello Stato e non tanto come il frutto della volontà popolare."³⁹

Tra le nuove misure introdotte dalla riforma costituzionale del 2011 è necessario tuttavia menzionare importanti aperture in tema di

³⁴ Si veda V. Menaldo, *The Middle East and North Africa's Resilient Monarchs*, in 74(3) *The Journal of Politics*, 707-722 (2012).

³⁵ Cfr T. Groppi, I. Spigno (a cura di), *Tunisia. La primavera della Costituzione*, Roma, 2015 e T. Groppi, *La rivoluzione costituzionale della Tunisia alla prova del terrorismo internazionale*, in *DPCE Online*, vol. 22, n. 2, 2015.

³⁶ Cfr O. Giardini, *Saïed e la nuova Costituzione tunisina. Verso il tramonto definitivo dell'Islam popolare?*, in *Osservatorio Area MENA, DPCE online*, Luglio 2022; V. Nicolì, *I poteri del Presidente in Tunisia: dalle modifiche costituzionali all'influenza del modello francese*, in *Osservatorio Area MENA, DPCE online*, agosto 2022; ICJ Report, *Fundamentally flawed: Tunisia's 'constitution-making' process*, 29/6/2022; Freedom House Press release, *Tunisia: Saïed's Draft Constitution Is an Assault on Checks and Balances, Political Pluralism*, 22/7/2022.

³⁷ Per una prima disamina del concetto di degenerazione costituzionale si vedano, tra gli altri, M.A. Graber, S. Levinson e M. Tushnet (eds), *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford, 2018 e A. Huq, T. Ginsburg, *How to Lose a Constitutional Democracy*, in 78 *University of Chicago Law Review*, (2018).

³⁸ A questo proposito si veda L. Mezzetti, *Transizioni costituzionali e consolidamento democratico nelle esperienze recenti degli ordinamenti islamici. Una nuova sfida per la scienza ed il metodo della comparazione*, in L. Melica, L. Mezzetti, V. Piergigli (a cura di), *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Padova, 2015 e L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, in A. Di Giovine e S. Sicardi (a cura di), *Democrazie imperfette*, Torino, 2005.

³⁹ A questo proposito si veda L. Mezzetti, *La libertà decapitata. Dalle primavere arabe al Califfato*, Napoli, 2016.

riconoscimento e garanzia dei diritti fondamentali. Vale qui la pena ricordare specificamente la modifica all'art.7, che al secondo comma stabilisce che qualsiasi violazione dei diritti e delle libertà pubbliche e qualsiasi attentato all'inviolabilità della vita privata costituiscono un crimine punibile per legge. Rilevante anche la modifica dell'art.8, che al comma n.2, sancisce l'inviolabilità della dignità umana, implicitamente ponendo rimedio alle molte denunce di ONG e attivisti sul crescente numero di interrogatori violenti da parte delle forze dell'ordine e sul frequente uso della tortura come metodo di interrogatorio. Importante sottolineare, ancora in tema di diritti umani, l'introduzione, all'art.128, di una "*limitation clause*" (come già sancito in Germania e Sudafrica), volta a rimarcare costituzionalmente l'intangibilità dei diritti fondamentali.

In tema di rapporti Governo-Parlamento, la più rilevante novità introdotta dalla riforma è senza dubbio relativa alla questione delle "leggi provvisorie". Si tratta di un tema dalla storia costituzionale piuttosto lunga e travagliata. La Costituzione del 1952, con l'art.94, infatti, aveva posto limiti alla facoltà concessa al Consiglio dei Ministri di adottare - con il consenso del Re, ed in caso in cui la Camera non fosse in sessione - leggi provvisorie che si rendessero necessarie per affrontare situazioni di straordinaria emergenza. La norma prevedeva in particolare la condizione che la Camera dei Rappresentati dovesse provvedere comunque alla relativa approvazione nel corso della prima seduta utile. Nel 1958, tuttavia, l'art. 94 fu emendato in termini estensivi, prevedendo cioè un più ampio ventaglio di circostanze in cui l'adozione di leggi provvisorie da parte del Consiglio dei Ministri sarebbe stato possibile, con il risultato che molti Governi finirono con l'abusare "di tale (infelice) disposizione costituzionale, approvando un numero estremamente elevato di leggi provvisorie, anche quando non ve ne era una reale necessità"⁴⁰. Con la riforma del 2011 si ritornò quindi ad una formulazione dell'art.94 più aderente a quella originaria, limitando la possibilità di ricorrere a leggi provvisorie solo in caso di calamità, stato di guerra o emergenza, e mantenendo in vigore l'obbligo per la Camera dei Rappresentanti di sottoporre al voto i testi nelle prime due sessioni.

Sempre in riferimento ai mutevoli rapporti tra gli organi costituzionali, nel 2011 è stato modificato anche l'art. 74, relativo allo scioglimento del Parlamento: nella sua nuova formulazione - al comma 2 - è ora chiarito che in caso di scioglimento della Camera dei Rappresentanti, il Governo è tenuto a dimettersi entro una settimana dall'avvenuto scioglimento, con la clausola aggiuntiva che il Primo Ministro non possa guidare il nuovo Esecutivo.

Inoltre, in una analisi organica della riforma costituzionale del 2011, non possono essere ignorate le molte innovazioni relative al potere giudiziario, che viene ora definito - all'art.27 - come indipendente rispetto agli altri poteri dello Stato. Precisamente con l'intento di preservarne l'effettiva indipendenza, nel 2011 è stata prevista la creazione di un Consiglio Giudiziario che gestisce qualsiasi fattispecie relativa ai giudici ordinari (art.98). In relazione a ciò, l'art.101 ha sancito che i civili possano essere giudicati esclusivamente da giudici ordinari, fatta eccezione per

⁴⁰ F. Biagi, *La Costituzione della Giordania*, op. cit, 44 e 45.

crimini come tradimento, spionaggio e terrorismo, per i quali resta competente la Corte per la Sicurezza dello Stato – oggetto peraltro di frequente e fortissima critica popolare – che vede al suo interno anche dei giudici militari.

Infine, con la riforma del 2011 si è adottato un sistema accentrato di giustizia costituzionale, superando definitivamente il modello ibrido⁴¹ che aveva caratterizzato la prima fase costituzionale giordana⁴². La creazione di una Corte costituzionale incaricata, ex art.59, di verificare la legittimità costituzionale delle leggi e di interpretare le disposizioni della Costituzione, a questo proposito, rappresenta certamente il risultato più rilevante dell'estesa revisione, che ha provveduto ad emendare 39 articoli sui 131 in cui si articola il testo. Nel nuovo assetto, sono legittimati a presentare un ricorso sulla costituzionalità di leggi e regolamenti dinnanzi alla Corte non solo il Consiglio dei Ministri e una delle due Camere, ma anche i giudici su richiesta di una delle due parti (e non d'ufficio). Inoltre, analogamente a quanto deliberato in Francia nel 2008, la Costituzione giordana prevede un meccanismo a “doppio filtro”. I giudici non possono dunque sollevare le questioni di costituzionalità direttamente alla Corte – che si compone di (almeno) nove membri, tutti di nomina regia (art.58 comma 1) – ma devono necessariamente passare per la Corte di Cassazione, che a sua volta decide quali questioni siano meritevoli di essere sollevate dinnanzi alla Corte costituzionale (art.60). A pochi anni dall'introduzione di tale meccanismo, i risultati sono decisamente poco confortanti e una parte della dottrina rileva una sostanziale ritrosia della Cassazione nel rinvio delle questioni alla Corte costituzionale, che sembra al momento “*un organo debole, non avendo quasi mai esercitato quel ruolo ‘contromaggioritario’ che le spetterebbe*”⁴³.

La traiettoria di accentramento delle prerogative regie è peraltro proseguita, sebbene non in modo perfettamente lineare, con la riforma del 2014 (di portata minore rispetto a quella del 2011), e soprattutto con quella del 2016, che secondo parte della dottrina certifica il completamento della trasformazione della Giordania, come è stato detto, da monarchia parlamentare a monarchia “esecutiva o presidenziale”⁴⁴. Nel 2014 sono stati proposti e promulgati diversi emendamenti costituzionali significativi. Così, fra le altre revisioni, va ricordata l'approvazione di una modifica all'art.127, la quale conferisce al Re l'autorità esclusiva di nominare il Capo delle forze armate e del Dipartimento generale di intelligence (GID)⁴⁵.

⁴¹ M. Abu-Karaki, *Democracy & Judicial Controlling in Jordan. A constitutional Study*, in 4(2) *Journal of Politics and Law*, 180 ff (2011). Se da un lato si era affermato in via giurisprudenziale un sistema di controllo di tipo diffuso, la Costituzione prevedeva una Alta Corte, cui spettava un potere di controllo sulle norme su richiesta del Consiglio dei Ministri o di uno dei due rami del Parlamento.

⁴² L. Nasrawin, *Protecting Human Rights through constitutional adjudication – Jordan as a case study*, in 25(2) *Digest of Middle East studies*, 264 ff (2016).

⁴³ F. Biagi, *La Costituzione della Giordania*, op. cit., 49.

⁴⁴ S. Obeidat, *Jordan's 2016 constitutional amendments: A return to absolute monarchy?* In *Constitutionnet*, 27/5/ 2016, constitutionnet.org/news/jordans-2016-constitutional-amendments-return-absolute-monarchy.

⁴⁵ Cfr O. Al Sharif, *Jordan's king pushes to expand military, intelligence authority*, in *Al-Monitor*, 25/8/2014,

Inoltre, come denunciato da numerosi osservatori internazionali⁴⁶, il Paese ha approvato alcuni discutibili emendamenti alla legge sulla Corte per la Sicurezza dello Stato, che ha giurisdizione esclusiva in materia di terrorismo, spionaggio, alto tradimento, droga e contraffazione del denaro. Gli emendamenti sostituiscono quattro articoli della legge antiterrorismo giordana del 2006 e ampliano la definizione di terrorismo per includervi reati come “disturbo delle relazioni [della Giordania] con uno Stato straniero”. Il reato, già presente nel codice penale giordano, e sistematicamente utilizzato per punire molteplici forme di dissenso, è così nuovamente rientrato tra le sfere di competenza della Corte per la Sicurezza dello Stato (dopo che per un breve periodo rientrava nelle competenze delle Corti ordinarie)⁴⁷. In particolare, i nuovi emendamenti mantengono i poteri concessi dalla legge antiterrorismo del 2006 ai procuratori della Corte di Sicurezza dello Stato, tra cui il potere di ordinare arbitrariamente, e senza nessun controllo della Magistratura, regimi di sorveglianza, il divieto di espatrio, le perquisizioni a sorpresa ed il congelamento del denaro appartenente a chiunque sia sospettato di essere coinvolto in atti di terrorismo.

Per quanto indicativa di un progressivo deterioramento del tessuto costituzionale giordano, la riforma del 2014, che ha modificato anche la normativa relativa alle elezioni municipali, sembra comunque di portata marginale rispetto a quella del 2016. Nel maggio di quell'anno Re Abdullah II ha infatti emesso un decreto di ratifica di alcuni importanti emendamenti alla Costituzione dopo un dibattito dell'Assemblea Nazionale durato appena due settimane e senza alcun coinvolgimento pubblico. Con la riforma del 2016 il Re “*replaced the parliamentary system of government with a presidential monarchy - a hybrid of presidential and monarchic systems.. Although the Constitution establishes a parliamentary system of government with a hereditary monarchy, in practice, the King has had the final say in government, while the cabinet has borne the political and legal responsibility on his behalf*”⁴⁸. Le modifiche⁴⁹ più importanti introdotte nel 2016 riguardano le modalità di esercizio dei poteri esecutivi reali. La Costituzione è stata infatti rivista, attraverso una riforma dell'art.40 e dell'art.127, per dare al Re il potere esclusivo, senza alcuna controfirma da parte del Primo Ministro o dei Ministri competenti, di nominare il Principe Ereditario, il Luogotenente, il Presidente e i membri del Senato, il Presidente e i membri del Consiglio

www.al-monitor.com/originals/2014/08/jordan-king-constitution-amendments.html.

⁴⁶ Human Rights Watch, *Jordan: Terrorism amendments threaten rights*, disponibile al link: www.hrw.org/news/2014/05/17/jordan-terrorism-amendments-threaten-rights.

⁴⁷ O. Obeidat, *Constitutional changes aimed to enhance political reforms*, in *Jordan Times*, 15/8/2014. www.jordantimes.com/news/local/constitutional-changes-aimed-enhance-political-reforms-%E2%80%94-4-pm.

⁴⁸ S. Obeidat, *Jordan's 2016 constitutional amendments: A return to absolute monarchy?*, op. cit.

⁴⁹ Il testo degli emendamenti può essere consultato, nella versione originale in arabo o in quella tradotta in inglese, al link: www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=105493.

Giudiziario, il *Chief Justice* e i membri della Corte costituzionale, il Comandante di Stato Maggiore, e i Direttori dei servizi segreti e della gendarmeria. Certamente meno rilevanti sono le disposizioni che consentivano ai cittadini con doppia nazionalità di candidarsi alle elezioni parlamentari o di divenire senatori e ministri.

L'intento legislativo dichiarato per gli emendamenti era quello di consolidare la separazione dei poteri, rafforzare l'indipendenza della Corte costituzionale e del Consiglio Giudiziario e consolidare la neutralità della gendarmeria, impedendo che tali nomine fossero influenzate dalla politica partitica. La narrativa *mainstream* sulla riforma considerava gli emendamenti come un primo passo verso una Forma di Governo parlamentare in cui, sul modello marocchino⁵⁰, il partito politico con la più alta rappresentanza in Parlamento avrebbe scelto il Primo Ministro⁵¹. In questa interpretazione, dunque, il Re avrebbe privato di importanti poteri di nomina il Parlamento e l'Esecutivo prima di consentire pienamente ai rappresentanti eletti di selezionare il capo del Governo giordano. Dal punto di vista pratico, tuttavia, non è chiaro come la concentrazione del potere nelle mani di un sovrano assoluto possa consolidare la separazione dei poteri o l'indipendenza giudiziaria, così come molti dubbi sono stati sollevati relativamente all'idea che l'indipendenza dell'apparato di sicurezza potesse venire compromessa qualora il Gabinetto fosse coinvolto nella nomina del suo capo. "Reading the perfunctory language of the legislative intent together with the parliamentary government discourse indicates that the cabinet had no say in drafting and introducing the amendments⁵²" e indica invece la precisa volontà, da parte di re Abdullah, di creare opportuni meccanismi costituzionali per impedire che anche solo una parte delle prerogative regie potesse essere esercitata dal Governo. È in questa ottica che va inquadrata la modifica all'art.50, di portata certamente minore ma non per questo meno carica di significato e indicativa di una precisa traiettoria costituzionale: l'emendamento in questione non considera più la morte del Primo Ministro come una delle fattispecie che comportano le dimissioni automatiche del Governo. In una simile eventualità sarà infatti il Vice Primo Ministro, o il Ministro più anziano, a presiedere il Gabinetto fino alla formazione di un nuovo Governo, negando nella pratica al Parlamento la possibilità di scegliere il capo di Governo.

Delegare costituzionalmente al Re le nomine del Presidente e dei membri del Consiglio Giudiziario, così come del *Chief Justice* e dei membri della Corte costituzionale compromette evidentemente il principio della separazione dei poteri e disabilita completamente il sistema di *check and balances*. Inoltre, un Governo senza alcun controllo sui vertici militari e sugli apparati di sicurezza delinea un assetto particolarmente problematico in una regione segnata da regimi antidemocratici ed illiberali, in cui spesso

⁵⁰ Cfr C. Sbailò, *Diritto Pubblico dell'Islam Mediterraneo. Linee evolutive degli ordinamenti nordafricani contemporanei: Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto*, op. cit.

⁵¹ Vale la pena notare che Husayn, monarca costituzionale, iniziò il suo regno con quello che fu definito un "esperimento liberale", permettendo nel 1956 l'elezione di Suleiman Nabulsi, leader dell'unico Governo democraticamente eletto nella storia della Giordania.

⁵² S. Obeidat, *Jordan's 2016 constitutional amendments: A return to absolute monarchy?*, op. cit.

l'esercito è divenuto mezzo di repressione delle proteste popolari per mano di monarchi e vertici politici⁵³. L'assetto creato con gli emendamenti del 2016 evidenzia, nella traiettoria evolutiva – o piuttosto involutiva – dell'ordinamento giordano, una tappa fondamentale del logoramento delle sue istituzioni democratiche, segnalando un progressivo deterioramento costituzionale dell'ordinamento e uno scivolamento del Regno di Giordania, che rischia di configurarsi come perfetto caso da laboratorio per gli studiosi di *constitutional degeneration*.

Questa considerazione intercetta evidentemente un relativamente recente dibattito dottrinale ampio e ricco, utilizzato come chiave interpretativa in contesti istituzionali diversi, che pure mostrano segni comuni di logoramento del tessuto democratico. Si tratta di un argomento che per ragioni di spazio non può in questa sede essere pienamente approfondito in chiave critica⁵⁴, ma che mostra, accanto a sicure potenzialità di indagine, anche inopportune difformità di utilizzazione. A questo proposito va segnalata, tra i più rilevanti tentativi di offrire una sistematizzazione metodologica sul tema, la distinzione tra *authoritarian reversion* e *constitutional retrogression* effettuata da Huq e Ginsburg⁵⁵, intese, l'una, come subitaneo passaggio ad un sistema autoritario, e l'altra come deterioramento incrementale degli standard democratici. Molte analisi sulle contrapposizioni dottrinali vanno peraltro riconsiderate alla luce di una ulteriore avvertenza utile a definire propriamente l'ambito di applicabilità di tale concettualizzazione. Così, nel proposito di razionalizzarne le molte formule ed etichette più recenti, Angela Di Gregorio opportunamente afferma che “se parliamo di regressioni assumiamo come punto di partenza una condizione di consolidamento democratico. Si tratta di un aspetto importante al fine di circoscrivere il novero dei casi studio, in maniera da evitare banalizzazioni eccessive del fenomeno: i casi di regressione costituzionale si riferiscono a quei paesi nei quali si era raggiunta una certa maturazione, seppure recente, delle istituzioni della democrazia liberale e non a quelli in cui vi è stato un approfondimento di sistemi di gestione del potere già semi-autoritari o

⁵³ Cfr G. De Vergottini, *Le transizioni costituzionali. Sviluppi e crisi del costituzionalismo alla fine del XX secolo*, Bologna, 162 e ss.

⁵⁴ Si vedano, *ex multis*, M.A. Graber, S. Levinson e M. Tushnet (eds), *Constitutional Democracy in Crisis?*, op.cit.; A. Huq, T. Ginsburg, *How to Lose a Constitutional Democracy*, op.cit.; L. Mezzetti, *Corrosione e declino della democrazia*, in DPCE, numero speciale, 2019, 421-445; F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in 76 (6) *Foreign Affairs*, 22-43 (1997); Y. Mounk, *The People Versus Democracy: The Rise of Undemocratic Liberalism and the Threat of Illiberal Democracy*, Harvard, 2018; J. Sawicki, *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Milano, 2018; T.G. Daly, *Illiberal Democracy: Pinning Down a Problematic Term*, paper presentato all'International Association of Constitutional Law (IACL) World Congress, Seoul, 2018; T. G. Daly, *Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field*, in 11(1) *Hague Journal on the Rule of Law*, 9-36 (2019).

⁵⁵ Cfr A. Huq, T. Ginsburg, *How to Lose a Constitutional Democracy*, op.cit.

ibridi”⁵⁶. È questa un’avvertenza certamente pertinente, che autorizza ad applicare una simile formula al caso preso in esame in queste pagine.

Tornando dopo questa necessaria precisazione al processo costituzionale giordano, oltre al dibattito nazionale relativo ai contenuti della riforma, da segnalare è nuovamente come il processo di revisione costituzionale “*was rushed and not participatory*”⁵⁷. Nonostante le significative implicazioni degli emendamenti, la popolazione e le organizzazioni della società civile non hanno avuto alcuna possibilità di contribuire al dibattito costituzionale. Alcuni osservatori hanno commentato che: “*the recent Jordanian constitutional amendments further concentrated power in a King who is neither legally nor politically accountable. Despite their enormous implications to the system of government, the amendments were adopted without meaningful parliamentary debate and without even nominal public engagement*”⁵⁸. I segni di una preoccupante involuzione accentratrice, travisata però da contraddittorie pretese di modernizzazione, apparivano dunque sostanzialmente evidenti a buona parte della dottrina già a questo punto del percorso.

4. Un arrivo e un ritorno. Gli emendamenti costituzionali del 2022

Nel 2021, all’atto dell’istituzione della *Royal Committee to Modernize the Political System*, due elementi concreti spingevano, almeno preliminarmente, a non escludere l’ipotesi di un reale percorso di riforme condivise. In primo luogo, le dimensioni e la composizione dell’organismo che, almeno formalmente, militavano a favore della serietà dell’impegno assunto dalla Corona giordana. La Commissione era infatti realmente rappresentativa del complesso mosaico politico, religioso, etnico e ideologico del Regno di Giordania e comprendeva al suo interno islamisti, progressisti, panarabisti, conservatori, liberali e leader tribali⁵⁹. In secondo luogo, né il Governo, né il Palazzo, né i servizi di sicurezza hanno interferito (come sarebbe stato plausibile attendersi, considerata l’esperienza precedente) nei lavori della Commissione o tentato di controllare l’esito delle sue deliberazioni. Anche in questa circostanza, peraltro, sebbene il lavoro della *Royal Committee* abbia portato ad importanti emendamenti costituzionali, sembra comunque lontano dall’aver condotto all’auspicata innovazione in senso democratico nell’assetto costituzionale giordano. Nonostante la speranza, avanzata da molti, che la promessa riforma potesse essere il deciso e atteso passo verso un piano decennale di rinnovamento costituzionale e politico, con la

⁵⁶ A. Di Gregorio, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie (NAD)*, 2, 2019, 1-29, 26.

⁵⁷ A. Sunik, *Middle Eastern Monarchies: Ingroup Identity and Foreign Policy Making*, Londra, 2020, 151.

⁵⁸ S. Obeidat, *Jordan’s 2016 constitutional amendments: A return to absolute monarchy?*, op. cit.

⁵⁹ Cfr. F. Castro, *Sistema sciaraitico, siyāsa šar‘iyya e modelli normativi europei nel processo di formazione degli ordinamenti giuridici dei paesi del Vicino Oriente*, in *Il mondo islamico tra interazione e acculturazione*, Roma, 1981, 165-182.

creazione di una vera monarchia costituzionale, dopo poco più di due decenni dall'ascesa al potere del monarca il risultato è stato infatti molto diverso: se non – per alcuni aspetti - addirittura opposto, finendo per rafforzare ulteriormente il ruolo del Re all'interno dell'ordinamento.

Grande parte della dottrina e dei commentatori considera infatti la riforma voluta da re Abdullah - il più longevo leader arabo in carica - come l'ennesimo esercizio di offuscamento e di riforma fittizia, senza alcuna intenzione concreta di realizzare un cambiamento politico significativo nel regno. Il tempismo per la creazione della *Royal Committee* e l'approvazione degli emendamenti costituzionali del 2022 non è infatti casuale, ed al contrario assai significativo. Alcuni commentatori sostengono a questo proposito che l'improvvisa popolarità dell'ex principe ereditario Hamzah (accusato in aprile di aver organizzato un golpe ai danni del fratellastro⁶⁰) debba essere individuata come il vero motore della riforma costituzionale recente: qualora il Re Abdullah intendesse passare il testimone al figlio Hussein, sarà infatti necessario porre in essere condizioni istituzionali per la successione. *“A serious and open power-sharing mechanism must be set forth to allow the young crown prince to be able to rule in the capacity the people eventually choose. But for this to take place, there have to be laws that undergird the process of political development in the country—and specifically, one law that governs free elections and another that regulates political parties”*⁶¹.

La riforma costituzionale del 2022 sembra essere, dunque, l'ennesima tappa di un percorso di ridefinizione dell'ordinamento costruito sulla base della figura del monarca. Proprio Abdullah II, che gode di ottima fama nel mondo occidentale in ragione delle sue posizioni relative alla lotta al fanatismo religioso e al terrorismo islamico, deve fare i conti con una società civile irrequieta (e legata a doppio filo con le dinamiche politiche palestinesi), una crisi migratoria senza precedenti causata dal conflitto in Siria (con un numero di rifugiati che, in base alle stime della monarchia, toccherebbe quasi il 20% della popolazione complessiva giordana) e una crisi economica regionale di crescente intensità, che negli anni immediatamente precedenti alla riforma ha portato le generazioni più giovani, in un trend ormai comune in tutto il Mediterraneo allargato, a manifestare in strada contro l'ennesimo aumento delle tasse e per richiedere maggiore trasparenza nell'amministrazione pubblica.

Si tratta quindi di considerare, alla luce della storia costituzionale appena ricostruita, gli aspetti caratterizzanti ed il significato istituzionale del processo di revisione più recente. Va segnalato preliminarmente che, in ordine agli emendamenti del 2022 il dibattito dottrinale non è tuttavia concorde. Diversi costituzionalisti ritengono infatti alcune delle riforme an

⁶⁰ Cfr A. Shobaki, *Jordan: What Happened, Why, and What's Next?*, in *Project on Middle East Democracy*, 9/4/2021, pomed.org/jordan-what-happened-why-and-whats-next/.

⁶¹ D. Kuttub, *Jordan's Decade-long Path to Democracy Might Have Just Begun*, Arab Center Washington DC, settembre 2021.

*advanced step toward legal improvements*⁶², mentre altri parlano più cautamente di misure *socially progressive, but democratically regressive*⁶³.

Nel novembre 2021, al Parlamento giordano sono state presentate complessivamente trenta modifiche costituzionali. Se nella formulazione originaria proposta dalla *Royal Committee to Modernize the Political System* molti di tali emendamenti manifestano effettivamente un reale intento di modernizzazione del sistema istituzionale, le integrazioni al testo che il Governo ha successivamente introdotto nel corso della discussione hanno finito con il modificarne il significato sistemico, giungendo in realtà ad aumentare le prerogative regie. Il 6 gennaio la *Majlis al-Nuwawāb* – la Camera Bassa – ha dato il via libera all'istituzione del Consiglio per la Sicurezza Nazionale e la Politica Estera. La Camera, con la maggioranza di 102 voti su 111, ha approvato gli emendamenti all'articolo 122 della Costituzione stabilendo che il Consiglio si riunisca su invito Regio, alla presenza del Re o di chi da lui delegato. In base alle nuove norme “le decisioni del Consiglio diventeranno esecutive una volta approvate dal Re, e gli affari del Consiglio saranno organizzati secondo un regolamento”. Il *Majlis al-A'yan* – il Senato che è comunque rimasto un organo di nomina regia, nonostante le forti pressioni popolari per trasformarlo in un organo elettivo – ha approvato il progetto di modifica costituzionale il 18 gennaio 2022 con la sua struttura definitiva di 25 articoli⁶⁴.

Il titolo del secondo capitolo della Costituzione recita ora “Diritti e doveri degli uomini e delle donne giordane”, anziché – come nella vecchia formulazione – “Diritti e doveri dei giordani”. Si tratta con ogni evidenza di una integrazione affatto “minore”, ma anzi di grande rilievo giuridico e culturale, e non vi è dubbio che fra le positive novità introdotte dalla riforma vadano esplicitamente menzionate quelle sulla parità di genere, che “turbano” evidentemente cruciali quanto consolidati equilibri. Tanto contestate, in effetti, queste nuove norme da scatenare addirittura violente risse nel Parlamento giordano a partire da dicembre 2021, rallentando significativamente il processo di discussione in aula⁶⁵. La tensione sugli emendamenti costituzionali si era manifestata fin dalle prime sedute, in sede di discussione della proposta, poi approvata con 94 voti a favore su 120. Va notato, peraltro, che la portata reale dell'emendamento deve essere valutata anche alla luce della mancata modifica del comma 1 dell'articolo 6 della Costituzione, che non specifica il “genere” come base per proibire eventuali forme di discriminazione: il testo a questo proposito, si limita a stabilire che la discriminazione è vietata sulla base della “razza, della

⁶² E. Alsamhan, *Jordan*, in L.R. Barroso e R. Albert (eds), *The International Review of Constitutional Reform*, International Forum on the Future of Constitutionalism, Austin, 2021, 137.

⁶³ K. Merhej, *Latest Political Reforms in Jordan: Systemic Changes on the Horizon?*, in *The Tahrir Institute for Middle East Policy*, 25/5/2022. Disponibile al link: timep.org/commentary/analysis/latest-political-reforms-in-jordan-systemic-changes-on-the-horizon/.

⁶⁴ Il testo degli emendamenti è consultabile, in lingua araba, al link: royanews.tv/news/269361.

⁶⁵ H. Davis, *Elephant in the Room: Jordanian Women and Equal Rights*, Aljazeera, 2022. Disponibile al link: www.aljazeera.com/news/2022/2/18/elephant-in-the-roomjordanian-womens-struggle-for-rights

religione e della lingua”. Sulla cruciale questione del genere, vertono, d'altra parte, anche due ulteriori e rilevanti disposizioni contenute nel secondo capitolo della Costituzione, che modificano significativamente l'art.6. Il comma 5 di tale articolo nella sua vecchia formulazione stabiliva che “la Legge tutela la maternità, l'infanzia e la terza età e si prende cura dei giovani e di coloro che sono affetti da disabilità, proteggendoli da abusi e sfruttamento” mentre ora, nella sua versione emendata, sancisce che “the law protects the rights of persons with disabilities and enhances their participation and integration in various aspects of life. It also protects motherhood, childhood, and old age, takes care of young people, and prevents abuse and exploitation⁶⁶”. Di sicuro valore progressivo è l'aggiunta di due commi all'art.6. Il primo, il comma 6, recita “the State guarantees the empowerment and support of women to play an active role in building society in a way that guarantees equal opportunities based on justice and equity and protects them from all forms of violence and discrimination”. Precisamente questa formulazione sembra essere Intesa a garantire, almeno implicitamente una effettiva protezione contro le discriminazioni di genere. Il secondo inserimento, il comma 7 dell'art.6, stabilisce invece che “State guarantees the promotion of the values of citizenship, tolerance, and the rule of law, and guarantees, within the limits of its capabilities, empowering young people to participate in political, economic, social, and cultural life, developing their capabilities, and supporting their creativity and innovations”. In linea con questa dichiarata apertura alle istanze della popolazione giovanile, infine, le modifiche all'art.70, che abbassano l'età minima per candidarsi alla Camera dei Rappresentanti dai 30 a 25 anni, mentre l'art.64 sancisce invece che i membri del Senato, nominati dal Re, devono avere almeno 40 anni⁶⁷.

Se alcune modifiche riguardanti le prerogative dei ministri sono di rilevanza certamente secondaria⁶⁸, da sottolineare sono le fondamentali riformulazioni degli artt. 59 e 60, relativi alla Corte costituzionale. Come si è già avuto modo di ricordare, la Corte è stata istituita dalla riforma costituzionale del 2011, con la clausola che essa fosse chiamata a interpretare le norme della Costituzione, su richiesta del Consiglio dei Ministri o di una delle due Camere in seguito ad una decisione adottata a maggioranza (art.59), attraverso una procedura a doppio filtro (art.60). Fino all'attuale riforma, infatti, i giudici non potevano sollevare questioni di costituzionalità direttamente alla Corte, ma dovevano necessariamente

⁶⁶ La traduzione dall'arabo degli emendamenti del 2022 viene qui riportata come appare in E. Alsamhan, *Jordan*, in L.R. Barroso e R. Albert (eds), *The International Review of Constitutional Reform*, op.cit.

⁶⁷ Nel 2022 il 73.7% della popolazione giordana ha meno di 40 anni e le donne costituiscono il 48.01 % del totale. Cfr www.populationpyramid.net/it/giordania/2022/. Per un'utile comparazione è da ricordare che in Italia gli under-40 costituiscono nello stesso periodo il 38.0% della popolazione residente. Cfr. demo.istat.it/app/?i=POS&l=it.

⁶⁸ Così, ad esempio, le innovazioni introdotte negli artt. 44 e 52 sanciscono ora che il divieto per i Ministri di acquistare o affittare proprietà governative sia limitato alla durata del mandato (art.44) e privano il Primo Ministro o i Ministri che siano membri del Senato o della Camera dei Rappresentanti del diritto di votare nella camera di appartenenza mantenendo però il loro diritto di prendere parola e di farlo avendo la precedenza sugli altri membri (art.52).

passare per la Corte di Cassazione, che a sua volta decideva quali questioni fossero meritevoli di essere sollevate dinnanzi alla Corte costituzionale. L'articolo è stato modificato sancendo che "the right to directly challenge the constitutionality of laws and regulations in force at the Constitutional Court is limited to a- The Senate or the House of Representatives, provided that the decision is issued with the approval of no less than a quarter of the members of the concerned council. b-The Council of Ministers". L'emendamento approvato, dunque, non modifica gli organi legittimati a ricorrere direttamente alla Corte per richiedere un giudizio di costituzionalità sulle leggi e i regolamenti in vigore. Piuttosto, ha modificato il quorum legalmente richiesto per adire la Corte costituzionale, rendendo possibile la procedura di accesso alla Corte se richiesta da almeno un quarto dei membri dell'organo interessato. In seguito a tale riformulazione, la Camera dei Rappresentanti ha il diritto di richiedere un giudizio della Corte con l'approvazione di almeno 33 deputati (posto che, come detto, in base alle ultime modifiche, il numero dell'attuale Camera dei Rappresentanti è di 130 deputati), mentre il Senato, composto da un numero di senatori non superiore alla metà dei membri della Camera dei Rappresentanti (e dunque, 65 membri), necessita della richiesta formale di almeno 17 senatori. L'effetto positivo plausibilmente derivante dall'innovazione dovrebbe consistere in una maggior facilità di coinvolgimento dell'Alta Corte, e nel contempo in un rafforzamento della sua autorità, considerato che in passato la Corte di Cassazione ha messo in atto una costante strategia di sotto-utilizzazione, evitando quanto più possibile la chiamata in causa di tale organo.

Ancora per quanto riguarda lo stesso art. 60 è stato inoltre osservato che "perhaps one of the most prominent constitutional amendments is the abandonment of the double filtering of constitutional referral from the courts and the adoption of the principle of direct referral from the courts, as the previous procedure was that in the case before the courts, any of the parties to the case may raise the plea of unconstitutionality, and the court, if it finds that the defense is serious, must refer it to the Court of Cassation which to decide on the matter referred to the Constitutional Court"⁶⁹. Al contrario, il nuovo emendamento delinea un sistema diretto per ricorrere alla Corte: d'ora in poi una qualsiasi delle parti in causa potrà sollevare questioni di incostituzionalità e il giudice, qualora ritenga l'argomento valido, dovrà rinviarla direttamente alla Corte costituzionale.

A parte i roventi scontri per quanto riguarda il tema della parità di genere, l'emendamento che ha suscitato le critiche più allarmate è comunque la formazione del Consiglio di Sicurezza Nazionale e la Politica Estera, che sarà presieduto dal Re. Il nuovo Consiglio avrà infatti ampi poteri politici e di sicurezza e comprenderà al proprio interno il Primo Ministro, il capo di Stato maggiore, i generali, i Ministri degli Esteri e degli Interni, oltre a due altri membri nominati dal Re. Una delle principali preoccupazioni riguardo a questo emendamento è che le prerogative del Consiglio sono apertamente in contraddizione con quanto sancito dall'art. 45 della Costituzione, che stabilisce che sia il Consiglio dei Ministri ad

⁶⁹ E. Alsamhan, *Jordan*, in L.R. Barroso e R. Albert (eds), *The International Review of Constitutional Reform*, op.cit., 140.

essere “responsabile dell’amministrazione di tutti gli affari dello Stato, interni ed esteri, ad eccezione di quelli che sono stati o saranno affidati ad un'altra persona o ad un altro ente in base alla presente Costituzione o in base alla legge”. La preoccupazione è che il Consiglio, dunque, agisca come “a new body that will be parallel to that of the executive and legislative branches of government”⁷⁰, “a direct infraction on the executive and legislative branches”⁷¹, o che si configuri, addirittura, come un “fourth branch of government”⁷².

Parimenti controverso è l’emendamento relativo all’art.40 (come si è detto già modificato nel 2016) che consente al Re di effettuare nomine - di ampia portata strategica ed istituzionale - senza obbligo di consultare il Consiglio dei ministri. Il monarca giordano può ora nominare e revocare il Presidente della Corte costituzionale, il Capo del Consiglio Giudiziario della Sharia, il Gran Mufti, il Capo della Corte Reale Hashemita ed il suo Presidente. Tali diritti di nomina, fin ora fatte sulla base delle raccomandazioni del Primo Ministro, si aggiungono a quelli, di cui si è già detto, del Capo di Stato maggiore, il Capo della gendarmeria e quello dei servizi segreti. È in particolare con riferimento a questi ultimi interventi, tali in effetti da dilatare ulteriormente le già formidabili prerogative costituzionali del monarca, che sembra giustificare l’argomento, ribadito in queste pagine, secondo il quale l’ordinamento giordano starebbe decisamente orientandosi verso una forma di governo di “monarchia esecutiva o semi-costituzionale”.

Non smentisce una simile valutazione il fatto che, seppure le originarie proposte della *Royal Committee to Modernize the Political System* prevedessero significativi spazi di apertura, questi ultimi sono stati successivamente assorbiti, nel corso del dibattito e a seguito delle pressioni del re, in un quadro complessivo dal significato in gran parte stravolto. Così, come si è detto, le linee guida della Commissione hanno modificato i criteri di elettorato passivo, ri-affermato l’idea di una maggiore partecipazione delle donne e dei giovani alla vita politica nazionale e rivendicato l’apertura di un margine per il rilancio dell’attività dei partiti politici, tema al quale la monarchia si è opposta ferocemente in passato. Le proposte riservano il 30% dei seggi parlamentari ai partiti politici nelle prossime elezioni, con l’obiettivo di raggiungere la soglia del 60% nei prossimi anni. Attualmente, in effetti, meno del 10% dei seggi nel Parlamento giordano è occupato da partiti nel senso moderno-occidentale del termine, aventi cioè un definito programma politico intorno al quale guadagnare il consenso delle masse popolari⁷³: la maggior parte dei

⁷⁰ D. Kuttab, *Mixed reaction in Jordan over amendment to expand king’s power*, in *ArabNews*, 28/11/2021, disponibile al link: arab.news/86ffx.

⁷¹ K. Merhej, *Latest Political Reforms in Jordan: Systemic Changes on the Horizon?*, op. cit.

⁷² H. Davis, *Jordan: Critics denounce reforms ‘enlarging king’s authority’*, in *Al Jazeera*, 31/1/2022, www.aljazeera.com/news/2022/1/31/jordan-critics-denounce-reforms-enlarging-kings-authority.

⁷³ In un saggio ben noto Max Weber scrive, riferendosi naturalmente ai sistemi politici del XX secolo, che le organizzazioni di partito “sono figlie della democrazia, del diritto elettorale delle masse, della necessità di conquistarle e di organizzarle”. M.Weber, *Politik als Beruf*, Verlag von Duncker & Humblot, München und Leipzig,

parlamentari si candida infatti sulla base dell'affiliazione tribale o del sostegno familiare. In linea con tale apertura le riforme proposte consentono a chiunque sia stato perseguito per la propria appartenenza partitica di richiedere un risarcimento, introducendo così un elemento di significativa normalizzazione in un paese in cui l'appartenenza partitica è stata a lungo sotto stretto controllo. Se da un lato quindi le proposte della Commissione, soprattutto in termini di partecipazione politica, aprono reali spazi di riforma e trasparenza, gli emendamenti costituzionali complessivamente approvati segnano un passo indietro per la Forma di Governo giordana: pressoché tutti gli elementi più criticati della riforma, tanto da parte dell'opposizione che degli specialisti, non facevano infatti parte del pacchetto proposto dalla Commissione ma sono aggiunte dal Governo su pressione regia.

In risposta alle critiche, il primo ministro Bisher Khasawneh ha sottolineato dopo il voto che gli emendamenti relativi ai poteri del Re sono "completamente in linea con la Costituzione" e devono essere interpretati alla luce della precisa volontà di preservare attribuzione e gestione degli incarichi dai litigi partigiani al fine salvaguardarne l'imparzialità. Khasawneh ha inoltre aggiunto che i Ministri che saranno nominati con regio decreto continueranno a rendere conto al Parlamento e ha rimarcato, esattamente come nel 2016, che gli emendamenti servono per innescare un graduale cambiamento della Forma di Governo in cui i Governi saranno formati dai partiti che godono di una maggioranza parlamentare. Le proposte, nell'ottica dell'attuale Parlamento Giordano, servono "to gradually increase, over the next few election cycles, the number of legislative seats awarded to a national party list. This change is expected to reduce the number of independent (that is, non-party affiliated) members of parliament, who currently dominate the lower house and often are conservatives, such as tribal notables and businesspersons who generally align with government positions. The idea is that, eventually, parliament should be filled with nothing but lawmakers from political parties—and in turn, those parties would gain the long-awaited power to form a government, to select a prime minister, and to undertake all the other desiderata of parliamentary democracy. This is the endgame. Theoretically, this means that the Hashemite monarchy would retain only symbolic authority, and the political system would resemble what exists in countries like Sweden or the United Kingdom"⁷⁴. Per contro, è innegabile che il Re abbia sfruttato questa riforma per proseguire nella traiettoria ideale, iniziata nel 2016, che punta all'accentramento del suo potere e abbia sempre avuto l'ultima parola in tutte le proposte della Commissione da lui formata. I gruppi di opposizione vedono la riforma come un nuovo *unconstitutional infringements*⁷⁵, e manifestano il timore che i nuovi emendamenti costringano qualsiasi Governo democraticamente eletto a

1919; tr. it., *La politica come professione*, in *Il lavoro intellettuale come professione*, Torino, 1948.

⁷⁴ S. Yom e W. Al-Khatib, *Democratic Reform In Jordan. Breaking the Impasse*, in *Pomed. Project on Middle East Democracy*, Febbraio 2022, 7.

⁷⁵ Cfr J. Al-Mesmari, *Jordan: 'Abdullah, You Are Responsible'*, in *Daraj*, 23/11/2021, daraj.com/en/83227/.

vedere la propria sovranità e prerogative svuotate a favore della monarchia. In questo senso la riforma costituzionale del 2022 sembra disegnare contraddittoriamente una sorta di doppio movimento: l'arrivo verso il riconoscimento formale di istanze di democratizzazione ed insieme un ritorno verso il consolidamento di un "assoluto" accentramento del potere regale.

5. Conclusioni

Un bilancio circa il potenziale innovativo degli emendamenti del 2022, tappa più recente della storia costituzionale giordana, non può non considerare – accanto alle valutazioni critiche di natura propriamente giuridica e giuscomparatistica – anche i dati relativi alla complessa situazione sociale del paese. Queste misure arrivano infatti in una Giordania provata da condizioni economiche difficili, esacerbate da ultimo dalla pandemia di Covid-19. Il debito pubblico del paese è salito a 34,3 miliardi di dinari (circa 47 miliardi di euro) e stime prudenti dei tassi di disoccupazione indicano una media del 25% della popolazione in età lavorativa. Le difficoltà finanziarie sono diventate un fenomeno evidente in Giordania, e la cronaca quotidiana riferisce di migliaia di famiglie che hanno dovuto contrarre prestiti per sopperire all'indispensabile e che sono state costrette all'emigrazione per sfuggire alle dure pene detentive previste per gli insolventi: una situazione talmente grave che ha spinto il Governo a sospendere questo tipo di condanne per alleviare gli effetti catastrofici della crisi finanziaria sugli strati più poveri della popolazione. Accanto alle difficoltà economiche anche il teso clima politico ha contribuito all'accoglienza poco favorevole degli emendamenti. È interessante constatare come l'indice composito che nelle analisi della *Freedom House* misura il "livello di libertà" dei paesi del mondo, per la Giordania registri tra il 2020 ed il 2022 un calo su tutti gli indicatori specifici che lo costituiscono, comportando la retrocessione del relativo ordinamento da "parzialmente libero" a "non libero". Ciò anche a causa di "harsh new restrictions on freedom of assembly, a crackdown on the teachers' union following a series of strikes and protests, and other factors including a lack of adequate preparations that harmed the quality of parliamentary elections during the Covid-19 pandemic"⁷⁶. Altri fattori, come l'aumento del numero di arresti di attivisti e manifestanti – che si è verificato nonostante le promesse in senso contrario – hanno amplificato la frustrazione politica e il senso di crisi che si trascinano da tempo. A questi sentimenti non ha poi certamente giovato la messa al bando, da parte della Corte costituzionale, del ramo giordano dei Fratelli Musulmani, uno dei pochissimi partiti politici attivi nel paese, fin dal 1945, ed espressione – fra l'altro – di una forte quanto controversa tensione identitaria. Quello che traspare dall'analisi della pubblicistica giordana è dunque un generalizzato senso di frustrazione per riforme politiche, che sembrano non concretizzarsi nonostante la retorica del Palazzo, e non stupisce che un sondaggio recente⁷⁷, condotto dal *Center for Strategic Studies (CSS)*

⁷⁶ freedomhouse.org/country/jordan/freedom-world/2021.

⁷⁷ alghad.com.

dell'Università della Giordania, abbia confermato la scarsa fiducia dei cittadini nelle istituzioni governative, nel sistema giudiziario e nell'affidabilità dei partiti politici.

Il risentimento pubblico per l'incapacità del Governo di attuare riforme politiche ed economiche efficaci, sebbene di vecchia data, è stato ulteriormente aggravato proprio dalla messa in campo di emendamenti che non offrono alcuna concreta strategia per rinnovare positivamente un ambiente politico stagnante ma capace di sopravvivere con il ricorso a piccole misure, tanto enfatizzate dalla narrativa ufficiale quanto poco incisive. Non esiste un quadro costituzionale o – per richiamare il tema strategico della vaghezza - una tempistica chiara che i giordani possano utilizzare per valutare l'efficacia della riforma politica proposta, né vi sono indicatori che i nuovi cambiamenti aiuteranno le persone a ritrovare la fiducia verso le istituzioni nazionali, che, tra le altre cose, ha causato un'affluenza nelle elezioni legislative del 2020 fermo al solo 30% degli aventi diritto.

Se il regime costituzionale giordano costituisce - come si è detto - un sistema ibrido, in cui il Re regna e governa rimanendo immune da responsabilità, è inevitabile concludere che gli emendamenti del 2016 e del 2022 abbiano creato ulteriori distorsioni all'equilibrio di potere costituzionale. Nelle esperienze costituzionali simili a quella giordana⁷⁸, se non arriva certamente a configurarsi come sovrano assoluto⁷⁹, il capo dello Stato tende comunque a mantenere significativi spazi di intervento (come evidenziato, pure nella diversità delle esperienze, dai recenti sviluppi in Marocco, Egitto e Tunisia). La riluttanza del re Abdullah II a delegare parte della sua autorità ai Governi parlamentari e ad attuare serie riforme costituzionali e un sistema serio di *check and balances*, rappresenta dunque un nodo cruciale dell'arretramento costituzionale rispetto ad una reale transizione democratica all'indomani delle Primavere arabe. Nella sua versione attuale la Costituzione giordana prevede – come si è visto - un sistema di governo parlamentare, libere elezioni e il diritto di formare partiti politici. L'apparato normativo potrebbe essere dunque, con relativa facilità, armonizzato con tali premesse, se non fosse per la questione essenziale delle prerogative regie, non solo non arginate dal processo di revisione costituzionale perseguito in questi anni, ma addirittura da esso dilatate. I moderni sistemi costituzionali non consentono infatti la monopolizzazione di tutti i poteri nelle mani di una singola figura, che si

⁷⁸ Cfr M. Oliviero, *Il costituzionalismo dei paesi arabi. Le costituzioni del Maghreb (Vol. 1)*, Milano, 2003; J. Frosini e F. Biagi (eds), *Political and Constitutional Transitions in North Africa. Actors and Factors*, op.cit.; A. M. Lecis, *Marocco – Approvata tramite referendum la nuova Costituzione marocchina proposta da Mohammed VI*, in *DPCE Online*, vol. 8, n. 4, 2011; D. Fiumicelli e M. Barbarito, *Il sistema di “checks and balances” nell’area del Maghreb. La forma di governo di Algeria, Marocco e Tunisia tra evoluzione storica e “primavere arabe”*, in *Federalismi.it–Focus Africa*, n. 2, 2014; C. Sbailò, *Egitto*, in L. Mezzetti (a cura di), *Codice delle Costituzioni Volume VI.1*, Padova, 2016; C. Drigo, *Marocco*, in L. Mezzetti (a cura di), *Codice delle Costituzioni Volume VI.1*, Padova, 2016; G. Romeo, *Tunisia*, in L. Mezzetti (a cura di), *Codice delle Costituzioni Volume VI.1*, Padova, 2016.

⁷⁹ A. Bank, A., T. Richter, A. Sunik, *Long-term monarchical survival in the Middle East: a configurational comparison, 1945-2012*, in 1 (22) *Democratization*, 179-200 (2015).

pretende libera da ogni “responsabilità”. Dalla sua ascesa al trono nel 1999, il re Abdullah II non ha compiuto alcun passo per “restituire” parte delle sue prerogative agli Esecutivi; al contrario, ha consolidato il proprio potere attraverso successivi emendamenti costituzionali e attraverso il controllo del settore della sicurezza sulla vita politica e sulla libertà di espressione: la vita istituzionale giordana palesa così il rischio di porsi come mera facciata della democrazia.

In uno studio di alcuni anni fa, e precisamente in relazione all’ordinamento costituzionale giordano, Francesco Biagi ha proposto la nozione di “surviving constitutionalism”, per denotare processi di emendamento costituzionale “whose main purpose is not to democratize the country, but to guarantee the regimes’ own survival”⁸⁰. Nell’interpretazione così suggerita gli ultimi episodi di revisione costituzionale giordana (ma è a questo proposito richiamabile anche l’esperienza “gemella” marocchina⁸¹), farebbero emergere il paradosso, tipico delle esperienze mediorientali, per cui il costituzionalismo si configura come elemento chiave per il mantenimento dello *status quo* di regimi autoritari o semi-autoritari. Nella sua analisi Biagi sosteneva peraltro che, anche quando avvenute in contesti di “*surviving constitutionalism*”, le riforme costituzionali non devono tuttavia essere sottovalutate per quanto attiene alle relative potenzialità modificative, dal momento che esse possono pur sempre rappresentare importanti “semi” per una fondamentale futura limitazione delle prerogative di monarchi come Mohammed VI e Abdullah II e, forse, per una transizione pienamente democratica. Per questa ragione, *surviving constitutionalism in Morocco and Jordan, which has served to appease public dissatisfaction in the short-term so as to ensure the regimes’ stability and continuity, may boomerang in the medium- and long-term*⁸²... *constitutionalism can become a weapon against authoritarian regimes notwithstanding the form of government*⁸³. Si tratta di una analisi intellettualmente rassicurante e politicamente fondata ma che, dopo quasi dieci anni e molti cambiamenti senza mutamento, non trova ancora conferme sufficienti. Tanto più – si potrebbe osservare – che proprio il caso dell’ordinamento egiziano, dove simili “semi” erano stati nello stesso momento impiantati nel tessuto costituzionale, e che l’autore cita (nel 2014) per accreditare le possibilità di positivi sviluppi nei casi di “*surviving constitutionalism*”, ha mostrato al contrario, negli anni, una sostanziale degenerazione.

Le pagine precedenti hanno in effetti fatto emergere le molte criticità dell’ordinamento giordano, soprattutto a causa dell’accentramento di poteri nelle mani del monarca. L’ordinamento in questione, dunque, nonostante alcuni importanti “semi” siano certamente stati piantati a partire dal 2011 (con la nascita di una Corte costituzionale e la conseguente codifica del

⁸⁰ F. Biagi, *Will surviving constitutionalism in Morocco and Jordan work in the long run? A comparison with three past authoritarian regimes*, in 3(4) *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, (2014), 1240.

⁸¹ Cfr S. Alianak, *The Transition Towards Revolution and Reform*, Edimburgo, 2014.

⁸² F. Biagi, *Will surviving constitutionalism in Morocco and Jordan work in the long run? A comparison with three past authoritarian regimes*, op. cit., 1240.

⁸³ *Ibidem*, 1259.

processo di controllo di legittimità costituzionale), ha evidentemente ancora bisogno di tempo per raggiungere un equilibrio sostanziale nella sua forma di governo. Tale difficoltà va ricondotta, soprattutto, alla natura stessa delle monarchie e alle differenze che intercorrono tra monarchi e Presidenti. Come infatti sottolinea lo stesso Biagi, “*arab monarchs enjoy a high degree of religious or tribal legitimacy, are often considered the effective guarantors of social and political stability, and tend not to ‘dirty their hands’ in everyday politics. This special ‘status’ is undoubtedly an extremely important guarantee in times of unrest, and tends to make kings less vulnerable compared to Presidents*”⁸⁴. Ci si può legittimamente chiedere, d’altra parte, fino a quando quella che in queste pagine è stata definita la pratica puramente narrativa di rassicurazione, adottata da molto tempo dalla dinastia hashemita, potrà riuscire a contenere le grandi difficoltà strutturali dell’ordinamento. A fronte di una manifesta fase di regressione costituzionale, una effettiva modernizzazione del sistema politico non può prescindere dall’annullamento esplicito e definitivo degli emendamenti costituzionali che ne hanno ulteriormente logorato gli spazi di agibilità democratica così da avviarsi, finalmente, verso un sistema di reale bilanciamento dei poteri. Al contrario, il margine esiguo ormai lasciato alle prerogative del Primo Ministro e al Consiglio spinge a ritenere che la “monarchia parlamentare”, sancita dalla Costituzione del 1952, sia ormai stata pienamente soppiantata da un modello regressivo di “monarchia esecutiva”.

Enrico Campelli
Dip.to di Scienze Umanistiche e Sociali
Università di Sassari
enrico.campelli.ec@gmail.com

⁸⁴ *Ibidem*

