

I semipresidenzialismi nel nord africa

di *Ciro Sbailò e Vanni Nicoli*

Abstract: *North-African Semi-presidentialisms* – The political and juridical situation in the North African region deserves to be constantly studied because of its continuous transformations. The Coronavirus pandemic has caused and accelerated some social events with political and legal consequences in the area. The adoption of a new Constitution in Tunisia demonstrates this trend.

The deepening of this topic is a significant way to check the political assessment of the North African States and the effects in terms of stability in a region that is very close to the European Union borders.

Oversee these events is also important to check how the “islamization of the society” and the “statualization of Islam” are working in the public life and in the institutions of these countries.

Keywords: North-Africa; Semi-presidentialism; islamization of the society; statualization of Islam; Constitution.

1. Premessa teoretica

a) Un necessario mutamento di paradigma

La crescita esponenziale di interesse per il mondo islamico, a partire dalla “Primavera araba”, ha portato la dottrina comparatistica ad una riflessione critica su alcuni paradigmi interpretativi e alcune procedure tassonomiche considerate ormai consolidate.

Ci si è resi in primo luogo conto che non è possibile studiare i mutamenti costituzionali nell’Islam sunnita mediterraneo senza collocarle nel quadro delle dinamiche interne alla *Ummah*, considerando a loro volta queste ultime nel contesto delle movimentazioni geopolitiche che caratterizzano questo primo ventennio del XXI secolo. Infatti, espressioni come “Paesi a maggioranza musulmana” o “Nazioni di religione islamica” si sono rivelate riduttive se non proprio fuorvianti sia nelle elaborazioni dottrinali, sia nell’attività didattica.

Non si tratta semplicemente di leggere le vicende interne dei Paesi sunniti della sponda sud alla luce di quanto accade nel mondo sunnita in generale. Vale anche il contrario: le medesime dinamiche interne al mondo islamico passano attraverso la mediazione delle strutture statual-nazionali legittimatesi a loro volta, a partire dalla decolonizzazione, in chiave

• Il lavoro è frutto di una riflessione comune. Nello specifico, il dott. Nicoli è autore della sezione ‘c’ del primo paragrafo.

nazional-populistica. Tale mediazione, tuttavia, ricade a sua volta nel raggio d'azione del principio ordinatore islamico, caratterizzato, nella sua essenza, dalla categoria del *dīn wa dawlah*.

Come l'espressione già citata, *dīn wa dawlah*¹, chiaramente indica, tra religione e politica non c'è una totale identificazione né una netta contrapposizione, ma una *polarità* che crea un fortissimo campo magnetico e che alimenta la *vis* espansionistica dell'Islam, la sua forte tensione geopolitica, che mette periodicamente in crisi gli ordinamenti statuali costituitisi sulla sponda sud del Mediterraneo.

Ed è in questa chiave che si può registrare anche la recente crescita, in termini quantitativi e di peso politico, dell'opinione pubblica nell'Islam mediterraneo – un processo di cui al momento è difficile vedere gli sviluppi.

La cattiva comprensione di tale caratteristica ha avuto effetti deleteri non solo in ambito accademico, ma anche nell'ambito delle relazioni internazionali e della stessa attività di intelligence. Si pensi solo alla "sorpresa" con cui gli analisti europei hanno accolto la Primavera araba.²

Questo ripensamento sulle coordinate "spaziali" delle esperienze giuspubblicistiche dell'Islam mediterraneo comporta, a propria volta, un ripensamento anche delle coordinate "temporali". Dette coordinate nella cultura europea sono inevitabilmente costruite dentro l'orizzonte della secolarizzazione e danno luogo, pertanto, a una narrazione di impronta storicistica. Si parla di "evoluzione" dei Paesi islamici, o di un loro arretramento, o di un "ritorno" del primato della religione, come se la successione cronologica "secolarizzazione dello spazio pubblico – Stato di diritto – democrazia" fosse una successione anche di tipo logica, universalmente valida. In questo modo, ci si trova fatalmente spiazzati di fronte al fatto che le più grandi riforme "laiche" siano state fatte dai regimi autoritari e i processi di cosiddetta "restaurazione" religiosa siano quasi sempre stati innescati dalla volontà popolare, quando questa ha avuto modo di esprimersi in libertà.

In forza della peculiarità di cui sopra, sarebbe però un errore leggere il conservatorismo popolare come una maggiore fedeltà all'Islam rispetto allo spirito innovativo delle élite dominanti. Fin dall'epoca abbaside, quando è infuriata la guerra civile tra i sostenitori del carattere "creaturale" del Corano, da una parte (le élite dominanti, che in questo modo puntavano a rendere più flessibile il sistema delle fonti) e i sostenitori del suo carattere "eterno", dall'altra (gli intellettuali e i dotti islamici, sostenuti dalla popolazione, che invece hanno paventato le ambizioni assolutistiche delle

¹ Tradotto anche con «Religione e Stato». L'espressione viene in genere fatta risalire ad Abū l-Ḥasan 'Alī ibn Sahl Rabban al-Ṭabarī (IX sec.), autore del *Kitāb al-dīn wa-al-dawla*, tradotto di solito in inglese con *The book of religion and empire*. Cfr. D. Thomas e A. Mallett (cur.), *Kitāb al-dīn wa-l-dawla. Christian-Muslim Relations. A Bibliographical History*, in *Brill Online*, 20 (2014).

² F. G. Gause III, *Why Middle East Studies Missed the Arab Spring: The Myth of Authoritarian Stability*, in *Foreign Affairs*, July/August 2011, nel quale l'Autore fa autocritica sulla tesi sostenuta pochi anni prima, *Can Democracy Stop Terrorism?* in *Foreign Affairs*, Sep/Oct 2005; J. Goodwin, *Why we were surprised (again) by the Arab Spring*, in *Swiss Policy Science Review* 17, (2011). K. McLaughlin, *Arab Spring & A U.S. Intelligence Failure: Putting the Pieces Together*, in *medium.com*, January 2 (2019).

élite), gli attori politici si muovono tutti sullo sfondo della *Ummah*, cercando una legittimità di tipo comunitaristico-universale.

Il carattere “islamico” di uno spazio pubblico, nella dottrina giuridica classica, non è ricostruito come il risultato di un certo numero di conversioni a seguito dell’Annuncio (come accade con il concetto di “comunità ecclesiale” da s. Agostino alle *reducciones* dei Gesuiti fino alla «Chiesa in uscita» dei nostri giorni), bensì come la Rivelazione stessa considerata sotto il profilo dell’obbligazione giuridica e politica. Ne consegue che il carattere pubblicistico di uno spazio è “attributo” della sua islamicità e non una determinazione logicamente o cronologicamente successiva a questo (così come il Corano è “attributo” dell’Onnipotente e non una sua “creatura”), il che rende giuridicamente non ricostruibile la de-islamizzazione di un determinato spazio pubblico.

Alla luce di ciò, è possibile comprendere il carattere diacronico, e non solo sincronico, della universalità della *Ummah*. L’Islam, infatti, ha con la storia un rapporto non “storicistico”, ma “teologico-politico”. Di qui la crescente centralità, dopo la fine della Guerra fredda, del paradigma neo-ottomano, in forza del quale la riesplorazione del principio ordinatore islamico si presenta anche come una risposta alla crisi dei paradigmi “occidentali” (stato-nazionali, territoriali e liberal-costituzionali). Su questo aspetto della tradizione islamica, c’è una forte convergenza dei Fratelli Musulmani e dei salafiti, in una chiave antagonistica nei confronti delle élite politico-militari.

La dialettica tra “statualizzazione dell’Islam” e “islamizzazione della società”, che segna in qualche modo la stessa nascita della *Ummah*, conosce oggi una stagione di *revival*. L’Islam sunnita, fin dalle origini, non solo combatte, anche con ferocia, la “mediazione sacrale”, ma, con sempre maggiore consapevolezza dopo la decisiva diffusione dell’Asharismo nei secc. X-XI, respinge anche la “mediazione sacramentale”, il che vuol dire che, così come non si pone in termini dialettici il rapporto tra ragione e fede, non ci sono neanche una “Chiesa” o un “Ordine”: il problema di “distinguere” e “separare” la sfera secolare da quella religiosa, dunque, si pone in termini meramente “amministrativi”, non “politici”, tanto è vero che, proprio nelle elaborazioni giuridiche islamiche, maggiormente esperte della dottrina costituzionale europea, la fonte della limitazione del potere nella costruzione dello spazio pubblico, viene comunque cercata dentro la *Šarī‘ah*³. Ciò spiega perché, nei Paesi islamici dotati di un forte profilo geopolitico, come ad esempio l’Egitto, si sia cercato, con alterne fortune, di “istituzionalizzare” la polarità islamica⁴, di incardinarla, cioè, in una cornice legislativa, in modo da controllarne il potenziale eversivo rispetto all’ordine costituito – incontrando in ciò una dura opposizione da parte dell’Islam popolare. Gran parte della forza politico-elettorale mostrata dall’Islam popolare nel corso

³ Cfr. G. Morrone, *Incontro di civiltà: l’Islamwissenschaft di Carl Heinrich Becker*, Napoli, 2006, 339 e ss. Cfr. H. Corbin, *Storia della filosofia islamica* (1964), Milano, 2000, 131 e ss.; M. R. Hammed, *La limitazione del potere politico in Khérédine*, in G. Gozzi (cur.), *Islam e democrazia. Il processo di democratizzazione in un paese arabo e i problemi delle democrazie occidentali a confronto*, Milano, 1998, 18 e ss.

⁴ V. la complessa vicenda del *Waqf*, soprattutto in Egitto. Cfr. M. Çizakça, *Islamic Capitalism and Finance Origins, Evolution and The Future*, Cheltenham, 2011, 78 e ss.; T. Kuran, *The Provision of Public Goods under Islamic Law: Origins, Impact, and Limitations of the Waqf System*, in *Law & Society Rev.*, 35, 4, (2001).

della Primavera araba deriva proprio dall'essersi esso sottratto alle politiche di "statalizzazione" condotte dai vari regimi e di avere costruito uno spazio sociale e politico parallelo, che non è né laico né religioso, ma comunitario e inclusivo.

b) *Il fallimento dell'Islam popolare e la crescita dell'opinione pubblica*

Tali prospettive hanno anche significative proiezioni geopolitiche (si veda l'appoggio della Turchia di Erdogan alla Fratellanza), come dimostrano le forti tensioni intra-sunnite sviluppatesi nell'ultimo ventennio nell'area MENA.

C'è un intreccio di conflitti in tale area, che si fatica a decifrare con chiarezza attraverso le categorie geopolitiche europee, intrise di secolarismo e storicismo.

La tradizionale tensione tra sciiti e sunniti si confonde oggi con una nuova versione del millenario conflitto intra-sunnita tra élite dominanti (filo-elleniche nel periodo abbaside, oggi filo-occidentali, modernizzatrici e autocratiche) e masse popolari (tendenzialmente conservatrici sotto il profilo religioso). La Fratellanza musulmana, che si colloca nel filone islamico-popolare, supportata dalla Turchia e in parte dal Qatar, lavora alla formazione di network economico-finanziari, sociali ed energetici in grado di influenzare le dinamiche politiche del mondo occidentale, considerato in irreversibile declino. Questo fronte, che potremmo definire anche dell'"alternativa islamica", coltiva una visione "ecumenica" della *Ummah* e ha molti punti di collegamento con gli sciiti, soprattutto sulla questione israelo-palestinese. Il fronte saudita, nel quale si collocano gli altri Paesi del Golfo, con il fondamentale sostegno del gigante egiziano, è, viceversa, orientato verso una stabilizzazione interna della *Ummah*, in vista di un consolidamento economico e finanziario, da perseguirsi attraverso audaci politiche di modernizzazione e una progressiva emancipazione dalla centralità della produzione petrolifera. Sono alleanze a geometria variabile, che tuttavia fanno capo a due strategie geopolitiche rivali. È anche in questa chiave che possono essere letti i principali accordi di tipo politico-territoriali degli ultimi anni nell'area: la controversa cessione da parte del governo di al-Sīṣī delle isole di Tiran e Sanafir all'Arabia Saudita (giugno 2017); l'accordo di demarcazione della Zona economica esclusiva tra Turchia e il Governo di accordo nazionale di Tripoli (novembre 2019), che pone una pesante ipoteca sulla pianificazione di nuovi gasdotti nell'area; gli Accordi di Abramo (agosto 2020), che, sotto gli auspici dell'amministrazione USA e la regia dell'Arabia Saudita, hanno sancito la normalizzazione delle relazioni diplomatiche fra Israele, da una parte, e Emirati Arabi e Bahrein, dall'altra, suscitando severe reazioni da parte della Turchia, delle organizzazioni palestinesi e della Fratellanza musulmana; l'Intesa triennale Israele-Egitto ed Unione europea (giugno 2022), per consentire la fornitura regolare di gas naturale agli Stati membri dell'Unione.

Tali dinamiche geopolitiche sovrastano quelle statuali-nazionali, essendo queste ultime fortemente indebolite a seguito dell'incompiutezza dei processi di transizione avviatisi a partire dalla Primavera araba (2010-2012). Possiamo dire che quest'ultimo fenomeno sociale e politico che ha riguardato il Nord Africa si è posto a conclusione di un doppio ciclo costituzionale, uno interno all'altro e uno consequenziale all'altro. Il primo di questi è iniziato con la fine della Guerra Fredda, mentre il secondo si è manifestato in seguito

agli attentati dell'11 settembre 2001. Nello specifico, la fine della competizione americana-sovietica ha portato le democrazie occidentali ad esercitare maggiori pressioni sulle classi dirigenti nordafricane affinché avviassero riforme sociali e politiche. Una volta avviati, questi programmi hanno portato alla creazione di alte aspettative tra i giovani e il ceto medio delle popolazioni. L'attuazione, in un secondo momento, di questo processo legislativo innovatore ha portato, però, ad incontrollati fenomeni corruttivi e fraudolenti che hanno eroso l'interesse pubblico. La congiunzione delle disattese ambizioni di queste fasce delle popolazioni con la diffusione sociale, culturale ed economica dei Fratelli musulmani, i problemi dell'economia globale e l'esaurimento del "credito" dei regimi politico-militari dell'Islam mediterraneo nei confronti dell'Occidente hanno portato, in seguito, all'esplosione del fenomeno delle Primavere arabe e, con esse, all'inizio di riforme costituzionali e legislative che facessero rientrare i disordini sociali e le proteste venutesi a creare.

La Fratellanza musulmana, che si è candidata ad esercitare un ruolo di *ruling class* per l'ammodernamento economico e per la riforma politica di questi Paesi, ha fallito ovunque, dando prove di improvvisazione, di clientelismo e di suggestioni neo-fondamentalistiche, il che ha consentito alle élite dominanti di marginalizzarla o espellerla dal gioco politico, in maniera violenta, come in Egitto nel 2014, o in maniera legale (come in Algeria e in Marocco), o attraverso manovre politiche ai limiti del colpo di Stato (come in Tunisia), ma sempre con il sostegno della popolazione.

La pandemia s'è poi incaricata di portare alla luce la drammatica situazione dei servizi sociali e sanitari (la Tunisia è tra i Paesi che contano più morti per Covid, al mondo, in proporzione alla popolazione), mentre le oscillazioni del prezzo del petrolio hanno stressato il clima sociale, specie in Paesi dove le riserve energetiche sono una fonte di sostegno del welfare state. Infine, la guerra russo-ucraina ha avuto l'effetto di un tornado sulle fragili strutture politiche dell'area, considerato che i cereali, quasi totalmente importati dall'Ucraina, sono la prima fonte proteica della popolazione dell'area.

Tra gli effetti positivi di questa crisi c'è la temporanea attenuazione del conflitto intra-sunnita, come dimostra il riavvicinamento tra Turchia ed Arabia Saudita, nel 2022, dettato dall'esigenza di fare fronte comune alle conseguenze pericolosamente destabilizzanti della guerra russo-ucraina. Nel contempo, va registrato un rafforzamento dell'"opinione pubblica" nell'area, che ha tra i suoi protagonisti soprattutto i giovani nati negli anni Novanta che, all'epoca della Primavera araba hanno frequentato le scuole dell'obbligo. In Algeria, in Marocco, Tunisia e, fuori dalla fascia nordafricana, in Libano, si sono formati movimenti di opinione e gruppi politici tendenzialmente estranei all'Islam popolare, disillusi rispetto all'Occidente, diffidenti nei confronti dell'estremismo, ma anche in conflitto con le autocrazie nazionali, accusate di clientelismo mascherato da comunitarismo, di inefficienza e corruzione. Il lato oscuro di questo processo è dato dall'ulteriore radicalizzazione dell'estremismo islamista, che si pone sempre di più, ormai, in una chiave "globale", antioccidentale, facendo leva anche sulle sempre più numerose affiliazioni in terra d'Occidente.

Non si tratta, tuttavia, di contrapposizioni manichee, ideologicamente cristallizzate. Quella "polarità", infatti, ben si comprende alla luce del

paradigma comunitaristico che continua a dominare le esperienze politiche dell'Islam, al di là delle pur significative esperienze statual-nazionali realizzate nei Paesi islamici. Tanto la “statualizzazione dell'Islam” quanto l’“islamizzazione della società”, infatti, si legittimano di fronte alla *Ummah* non in nome, rispettivamente, della dimensione secolare o della religione, bensì in nome dei valori dell'Islam e del benessere della «migliore comunità creata tra gli uomini».

Ed è in questa chiave che si può registrare anche la stessa crescita, in termini quantitativi e di peso politico, dell'opinione pubblica nell'Islam mediterraneo – un processo di cui al momento è difficile vedere gli sviluppi.

Lo studio del diritto islamico pubblico dell'area mediterranea, condotto in Italia a partire dai rivolgimenti del 2010-11, ha portato alla luce, come è noto, la necessità di rivedere alcune categorie interpretative della dottrina costituzional-comparatistica, comprese quelle adottate per la ricostruzione delle esperienze giuspubblicistiche occidentali.⁵

Nello specifico, il rapporto tra forma di Stato e forme di Governo va considerato alla luce delle caratteristiche della nozione islamica di spazio pubblico. Per quel che riguarda la forma di Stato, nei Paesi dell'Islam mediterraneo, questa ha un carattere tendenzialmente ancipite, nel senso che le finalità generali dell'ordinamento vanno cercate sia nella promozione e difesa degli interessi sia nazionali, laddove la nazione è sempre da considerarsi come parte della nazione araba, sia della *Ummah* islamica. In questo senso, la rappresentazione dello Stato comunità, nel mondo islamico, muove dalla ricostruzione di un rapporto sistemico costitutivo tra Stato nazionale, Nazione araba e *Ummah* islamica. La forma di Governo, viceversa, in assenza di vincoli teologici in materia, si sviluppa unicamente nell'alveo della dimensione stato-nazionale, al cui interno vengono legittimamente ospitate esperienze migrate o esportate dall'Occidente, e si caratterizza, di solito, per una decisiva prevalenza dell'Esecutivo.

c) *Geopolitica e tassonomia gius-comparatistica: i riflessi del modello francese*

È sulle basi teoretiche sopra esposte, dunque, che vanno riconsiderate le attività tassonomiche riferite all'Islam mediterraneo e al Nord Africa.

Qui si riscontrano una Monarchia Costituzionale (Marocco) e tre Repubbliche a carattere presidenziale (Algeria, Tunisia ed Egitto). Vi è poi la Libia, divisa sotto il profilo istituzionale in vari centri di potere, riconducibili, grosso modo, a due poli, nessuno dei due peraltro in condizione di vantare un pieno controllo territoriale: nella zona occidentale prevale la componente islamico-popolare, insediatasi nella capitale Tripoli, che gode dell'appoggio della Turchia e in parte del Qatar e vanta, non del tutto a torto, una legittimazione formale sul piano internazionale; la zona orientale è in gran parte sotto il controllo delle truppe del generale *Ḥaftar*, sostenuto da Egitto, Arabia Saudita, Emirati arabi e Federazione Russa, ma appoggiato di fatto anche dalla Francia. Parlare di “forma di governo” in tale contesto non è possibile, in quanto le dinamiche istituzionali soggiacciono ai rapporti

⁵ Per la premessa metodologica allo studio dei Paesi dell'area nord-africana cfr. C. Sbailò, *Per un approccio concreto ed ermeneuticamente orientato al costituzionalismo islamico contemporaneo*, in: S. Bagni, G. A. Figueroa Mejía, G. Pavani, *La ciencia del derecho constitucional comparado. Estudios en homenaje a Lucio Pegoraro*, I, Ciudad de Mexico, 2017, 673.

politico-militari tra le varie parti in campo. Fino allo scoppio della guerra civile del 2014, vigeva la Gran Ġamāhīrīya Araba Libica Popolare Socialista, fondata da Mu‘ammar Ghaddāfi nel 1977, a otto anni dalla nascita della Repubblica Araba di Libia, che, a seguito del colpo di Stato guidato dallo stesso Ghaddāfi, aveva sostituito il Regno di Libia e cacciato il re Idris. Si trattava di un ordinamento a carattere repubblicano-popolare (Ġamāhīrīya è un neologismo traducibile grosso modo con “Repubblica delle masse”), guidato, pur in regime tribalizio, dallo stesso Ghaddāfi, che tuttavia non ha mai avuto formali incarichi di governo (al momento del suo assassinio era “leader fraterno e guida della grande rivoluzione del primo settembre della grande Ġamāhīrīya araba di Libia Popolare e Socialista”).

In Marocco, l’emirato si è evoluto, a partire dagli anni Cinquanta, in una Monarchia costituzionale con un ruolo rilevante del Re nelle riforme. La base geopolitica dell’esperienza giuspubblicistica marocchina è data dalla rielaborazione, su scala territoriale ridotta, del Califfato, nell’ambito del Sultanato di Rabat, dove il Sultano era storicamente posto a custodia, nel medesimo tempo, dell’Islam e dell’interesse del popolo.

Le tre Repubbliche sono tutte ispirate al modello francese, con vari esiti, dipendenti sia dall’eredità coloniale che da altri fattori geopolitici e culturali.

Il semipresidenzialismo francese nasce, secondo parte prevalente della dottrina, dalla duplice esigenza, presentatasi nella Francia nel corso della crisi costituzionale degli anni Cinquanta del XX secolo, di razionalizzare le dinamiche partitiche e parlamentari e di canalizzare le sempre più diffuse istanze populiste e plebiscitarie verso soluzioni coerenti con la tradizione costituzionale. Quella soluzione, sotto il profilo della ricostruzione sociologico-politica, si presenta come una sorta di “scheda madre”, sulla quale ogni processo politico e sociale ha potuto trovare una collocazione compatibile con la tenuta del sistema repubblicano. Questo ha consentito alla Francia di superare, finora con successo, tutte le principali crisi sistemiche che hanno interessato le democrazie occidentali dalla fine della Seconda guerra mondiale in poi, dalle rivolte giovanili e operaie degli anni Settanta agli scossoni della globalizzazione arrivati e alle sfide della società multi-etnica a metà anni Novanta, fino alle ondate sovraniste e populiste del XXI secolo. La piattaforma s’è perfezionata negli anni, attraverso oscillazioni del modello tra parlamentarismo con copertura presidenziale e presidenzialismo forte, in base alle dinamiche geo-politiche e interne della Francia, che hanno visto, di volta in volta, il prevalere di grandi *leading-projects* di respiro nazionale e internazionale, oppure di interessi di carattere locale, sociale e corporativo. La riforma istituzionale, che ha parificato la durata del mandato presidenziale con quella della legislatura, ha ridotto al minimo il rischio della “coabitazione” e ha comportato un’ulteriore spinta in chiave presidenziale del sistema, tanto che non sono mancate polemiche sull’eccessiva compressione del ruolo dell’Assemblea nazionale⁶. La tendenza si è ulteriormente rafforzata con la crisi economica globale cominciata alla fine del 2008 e con il succedersi di emergenze di varia natura: geopolitica, securitaria e sanitaria.

⁶ Sulla natura istituzionale francese e sulla riduzione del rischio di coabitazione, cfr. C. Sbailò, *La rappresentanza mite. Le seconde Camere e il futuro della democrazia parlamentare*, Enna, 2009, 66.

Come si vedrà, le tre esperienze prese in esame sono accomunate dalla medesima “oscillazione” di cui sopra, ma senza quei contrappesi che caratterizzano il sistema francese e che evitano che le oscillazioni in chiave presidenzialistica mettano a repentaglio lo Stato di diritto, quali: a) l’esistenza di un effettivo pluralismo politico e partitico, che consente la formazione di leadership tra loro alternative; b) la garanzia giuridica costituzionale di una netta distinzione tra Istituzioni e società civile.

Partiamo qui dalla Tunisia, primo Paese ad accogliere l’eredità costituzionale transalpina. Infatti, la Carta costituzionale francese *octroyée* del 1814 è stata tradotta e studiata dai futuri redattori costituzionali tunisini che avrebbero poi messo mano alla Costituzione del 1861⁷, di stampo liberale e primo testo costituzionale nella storia del Nord Africa⁸. Si tratta di un testo di particolare interesse, dato che la Carta francese è stata adottata per ripristinare i poteri del sovrano dopo la parentesi politica napoleonica, mentre quella tunisina è stata elaborata allo scopo di ridurre i poteri del Bey, in favore del neo costituito Consiglio Superiore⁹. Un’ulteriore traccia del dialogo costituzionale tra Francia e Tunisia è presente nel testo costituzionale tunisino del 1959 in relazione alla figura del Capo di Stato, indicato come il fulcro dell’azione politica del Paese, soprattutto in seguito alla dichiarazione dello stato di emergenza. È appena il caso di rilevare come questa Carta sia di un anno successiva al referendum francese del 1958, che ha segnato la nascita della V Repubblica francese, dopo la grave crisi politica e costituzionale in seguito alle rivolte algerine. Al pari dell’art. 16 della neonata Costituzione francese, l’art. 32 della Costituzione tunisina statuiva che, in caso di pericolo imminente per le istituzioni della Repubblica, la sicurezza e l’indipendenza del Paese, il Capo di Stato potesse adottare tutte le misure necessarie a vincere tali circostanze eccezionali.¹⁰ Quale unico contrappeso istituzionale a questo allargamento del potere, era previsto l’obbligo presidenziale di inviare un messaggio riguardante le misure adottate per informare l’Assemblea nazionale sul suo operato. Mentre il testo francese, pur criticato spesso per il suo profilo iper-presidenzialistico e decisionistico, prevede comunque la convocazione contestuale del Parlamento e il divieto di scioglimento dell’Assemblea nazionale, nonché una verifica *ex post* dell’operato del Presidente da parte del Consiglio costituzionale su input del Parlamento e così via.

Di minor peso, anche se non trascurabile, l’influenza francese in Egitto. La storia giuridica egiziana, infatti, ha risentito anche di influenze italiane (l’italiano è stata considerata lingua giuridica fino agli anni Trenta ed è ancora studiato da diversi giuristi) e inglesi. L’impronta francese la si avverte in particolare nel codice civile egiziano, al quale lavorarono ‘Abd al-Razzāq

⁷ Cfr. T. Abbiate, *La transizione costituzionale tunisina tra vecchie e nuove difficoltà*, in *Federalismi.it*, 4, 9 luglio 2014.

⁸ Cfr. M. Oliviero, *Il Costituzionalismo dei Paesi arabi*, Milano, 2003, nota 11.

⁹ A tal proposito, si pensi al contenuto dell’articolo 13 della Costituzione del 1861 che attribuiva al Consiglio superiore la facoltà di promuovere la destituzione del Bey in caso di violazione della Costituzione.

¹⁰ Sulla tradizione nordafricana dell’aderenza del testo costituzionale con la figura del Capo di Stato cfr. T. Le Roy, *Constitutionalism in the Maghreb: Between Heritage and Islamic concept* in R. Grote, T. J. Roder (cur.), *Constitutionalism in the Arab World*, Oxford, 2012.

El-Sanhūrī e Dean Eduard Lambert, preside dell'università di Lille¹¹. Con riferimento alla figura presidenziale, invece, si nota un legame col modello francese che è cresciuto nel tempo. Infatti, inizialmente, la Costituzione descriveva il Presidente come leader della Repubblica. In seguito, il testo costituzionale del 1971 attribuiva al Capo di Stato il compito di vigilare per l'affermazione della sovranità del popolo e per il rispetto della Costituzione nonché di garantire l'unità nazionale e le conquiste socialiste. In merito alla disciplina dello stato di eccezione, i vari contrappesi parlamentari previsti vengono concretamente vanificati dal fatto che il Parlamento, per una combinazione di norme elettorali e disposizioni amministrative, è nella sua stragrande maggioranza controllato dal vertice dell'Esecutivo¹².

Con riferimento all'Algeria, possiamo affermare che la figura presidenziale ha visto un progressivo aumento delle proprie attribuzioni. Per quel che riguarda lo stato di emergenza, i limiti temporali e i contrappesi parlamentari sono da considerarsi di maggiore efficacia, alla luce delle dinamiche interne al sistema algerino dei pubblici poteri, caratterizzato da una progressiva autonomizzazione della sfera politica rispetto a quella militare, pur in un quadro di sostanziale solidarietà di fronte alle minacce interne, come l'islamismo radicale, ed esterne, come le tensioni con il Marocco e la Tunisia.

Nell'esposizione, stante le complessità legate al metodo cronologico (si pensi, ad esempio, che la prima Costituzione egiziana è, sulla carta, quella del 1921, che però veniva da molti considerata un testo imposto o importato, mentre secondo diversi costituzionalisti la prima vera Costituzione egiziana è quella di Sādāt del 1921, essendo quelle nasseriane troppo labili e facilmente modificabili per essere considerate veri testi costituzionali), adotteremo quello geografico, andando da ovest verso est.

2. Algeria

2.1 L'ideologia del Pouvoir

La storia dell'Algeria moderna, dal punto di vista geopolitico, iniziò con l'esperienza dello "Stato barbaresco" (berbero) del XIX secolo e, sul piano istituzionale, si sviluppò all'interno della cultura politica e giuridica francese¹³. Mentre, dal punto di vista costituzionale, il costituente dell'Algeria contemporanea fu la classe politico-militare che promosse e vinse la lotta di liberazione, la cui espressione partitica fu il Fronte di Liberazione Nazionale, che si pose, originariamente, a presidio degli interessi del "popolo" algerino, in particolare delle forze diseredate, nonché, simultaneamente, dell'identità "araba" e "musulmana" della Nazione.

¹¹ Sulle possibili ricadute giuridiche di questa collaborazione, cfr. T. Aboueleid, *Legal System in Egypt*, in *JOUR*, 2, (2019).

¹² Cfr. C. Sbailò, *Principi sciaraitici e organizzazione dello spazio pubblico nel mondo islamico. Il caso egiziano*, Padova, 2002, 300 e ss.

¹³ A. L. Smith, *Citizenship in the Colony: Naturalization Law and Legal Assimilation in the 19th Century Algeria*, in *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 19, 1, (1996).

Con l'espressione *Pouvoir* in Algeria si indicava la triade composta dal Presidente, dai vertici militari e dal FLN, nella sua sostanziale solidarietà ideologica.

In realtà, la tensione tra leader politici ed élite militari e la crescente vivacità interna a queste due componenti avevano caratterizzato la storia algerina. Queste tensioni provocarono crisi anche gravi (v., ad esempio, il colpo di Stato del colonnello Boumédiène del 1965), seguite da dure campagne repressive attuate dalle fazioni vincenti verso i propri avversari. Malgrado ciò, il Paese conservò un forte e visibile profilo costituzionale.

La prima Costituzione dell'Algeria post-coloniale venne varata a circa un anno dalla vittoria della guerra di indipendenza contro la Francia, il 19 settembre del 1963. L'Algeria divenne una Repubblica presidenziale, con una forte connotazione militaristica e orientata, per molti anni, dal punto di vista economico-sociale, verso il socialismo di Stato. In seguito ad una serie di riforme costituzionali, col tempo, si era andata marcando la distinzione tra il potere militare e quello politico, a beneficio di quest'ultimo e, in genere, del pluralismo politico. Nella fase post-coloniale, si ebbe la formalizzazione del ruolo costituente della classe politico-militare attraverso la fusione di presidenzialismo e monopartitismo, sancito dalla Costituzione del 1963. In seguito al colpo di Stato del 1965, che portò al potere Huārī Boumédiène, tale Carta venne sospesa. Nel 1976 fu varata una nuova Costituzione, che fece ufficialmente dell'Algeria uno Stato socialista. La neo instaurata fase socialista portò ad un rafforzamento "ideologico" del patto costituzionale, attraverso la teorizzazione e la pratica di una risposta "algerina", araba e islamica¹⁴, alle sfide della modernità, specie per quel che riguardava la giustizia sociale. In questo periodo si accentuarono gli aspetti plebiscitari e populistici del presidenzialismo algerino, mentre si rafforzava la dialettica tra il FLN e le élite militari.

Successivamente a questo periodo politico-costituzionale, nel testo risultante dalle molte revisioni effettuate (negli anni 1979, 1988, 1989, 1996 e 2007), l'Algeria non era più uno Stato socialista, ma si presentava come una repubblica presidenziale democratica. La Costituzione garantiva libertà di stampa e pluralismo partitico, ma l'Esecutivo aveva il potere di interdire l'accesso ai media e alla vita pubblica di iniziative e soggetti politici aventi base religiosa, razziale o etnico-regionale, che fomentassero la violenza o che fossero influenzati da potenze straniere (riforme del 1989 e del 1996).

Il Presidente della Repubblica, che doveva essere di religione islamica, era eletto a suffragio universale, diretto e segreto, per un mandato di cinque anni (non rinnovabile fino alla riforma del 2007, che abolì il limite, poi reintrodotta, come si vedrà, con la riforma costituzionale del 2016) ed era il vero vertice dell'Esecutivo, anche se esisteva un Primo Ministro, che si occupava dei rapporti del Governo con il Parlamento, costituito a sua volta da due Camere, con strutture e competenze diverse. La Camera propriamente politica era l'Assemblea popolare nazionale, composta da 407 eletti a suffragio universale diretto per un mandato di cinque anni. Al suo fianco trovavamo il Consiglio nazionale che contava 144 membri, due terzi eletti indirettamente dagli eletti nei consigli locali e un terzo designati dal

¹⁴ F. Volpi, *Islam and Democracy: The Failure of Dialogue in Algeria*, London, 2002, 37 e ss.

Presidente, per un mandato di sei anni. Metà del Consiglio era rinnovata ogni tre anni.

2.2 La svolta del 1989 e la guerra civile

L'indicazione della solidarietà sociale come fulcro del patto costituzionale si rivelò il punto debole del regime, come dimostrò la rivolta del *cous cous* del 1988¹⁵. Il paradigma della “rinuncia alla libertà in cambio di pane”, mutuato dall'esperienza nasseriana, si rivelò fragile di fronte ai problemi di carattere economico e geopolitico connessi, nella seconda metà degli anni Ottanta, ai processi di globalizzazione, da una parte, e all'indebolimento del bipolarismo tra USA e URSS, dall'altra. Di qui, le importanti riforme di questo periodo, volte all'assorbimento politico e alla razionalizzazione istituzionale delle spinte anti-sistema provenienti dal basso, pur in un quadro, beninteso, controllato dai vertici politico-militari. Pertanto, si procede ad istituzionalizzare, alla responsabilizzazione politica del Capo del Governo e alla separazione tra Stato e Partito.

Inoltre, con la Costituzione del 23 febbraio 1989 si assistette alla soppressione dei riferimenti costituzionali al socialismo, in favore di una sempre e maggiore apertura al pluralismo politico. In concomitanza a questa nuova impostazione politica, si assistette anche ad una crescente diffusione dell'Islam popolare, tanto nelle vaste aree rurali e periferiche, quanto tra i ceti urbani meno abbienti e nel mondo universitario. Il problema era dato dal fatto che la *vis* antagonista di questo movimento anti-sistema appariva difficilmente ridicibile entro la geografia politica tradizionale. Le contraddizioni tra Costituzione e società emersero drammaticamente quando i movimenti islamisti usarono le regole democratiche per sostenere la reislamizzazione dello spazio pubblico, cominciando dalla periferia, ma procedendo con determinazione verso il centro del sistema.

Il *Front islamique du salut* (FIS, nacque in ambiente universitario, con l'obiettivo di instaurare uno Stato islamico, e rapidamente diffusosi nel Paese) vinse le elezioni regionali del 1990 e le elezioni politiche del 1991, le prime elezioni multipartitiche della storia nazionale. Nonostante questo risultato, i vertici politico-militari dichiararono nulle le elezioni e mantennero il controllo del Governo e misero il FIS fuori legge. Ciò provocò una radicalizzazione del fronte islamista, all'interno del quale si affermò il GIA (Gruppo Islamico Armato), che avviò una vera e propria guerriglia su scala nazionale contro il Governo, dando prova anche di una particolare efferatezza nei confronti della popolazione civile, a dispetto delle storiche tradizioni di tolleranza religiosa esistenti in tutto il Paese, tanto nelle città quanto nelle aree rurali¹⁶. Di contro, l'esercito, dispiegò tutto il proprio potenziale repressivo, rendendosi anche responsabile di diffusi e gravi atti di

¹⁵ Le “rivolte del *cous cous*”, o “guerra del *cous cous*”, furono dei disordini che interessarono l'Algeria nell'ottobre del 1988, scoppiati in risposta alla carenza di alcuni generi alimentari di largo consumo. Le proteste furono represses con l'utilizzo dei carri armati, ma spinsero il Presidente Bengādīd ad aprire una nuova fase costituente.

¹⁶ Si consiglia la visione del film *Des hommes et des dieux* (del 2010) diretto da Xavier Beauvois, basato sulla strage dei monaci di Tibhirine, avvenuto nel 1996 (esiste anche una versione italiana).

violenza indiscriminata. Dopo sette anni di guerra, nel 1999, si contarono oltre 150.000 morti. Quello stesso anno venne eletto presidente, per la prima volta, un civile, ‘Abd al-‘azīz Tebbune il quale avviò un processo di pacificazione, che, nel tempo, diede buoni frutti, provocando una riconquista dell’egemonia dei moderati nell’ambito del fronte islamico. Būteflīqa inaugurò, nel contempo, un complesso processo riformatore finalizzato a: a) far riguadagnare consenso sociale al regime; b) dare una nuova e rafforzata legittimazione alle istituzioni e in particolare al Parlamento; c) rafforzare la leadership e l’Esecutivo. Per il rafforzamento del Parlamento, si passò dal monocameralismo al bicameralismo introducendo una Camera Alta, sul modello della *Šūra* islamica. Si rafforzò, dunque, l’indipendenza della magistratura e si introdusse il sindacato di costituzionalità. Inoltre, si legiferò per garantire una modernizzazione della giustizia affinché si rendesse l’Algeria un Paese più attraente per gli affari internazionali, il commercio e gli investimenti¹⁷.

2.3 La pacificazione nazionale

Tra i vari Paesi del Nord Africa, sembrava che l’Algeria fosse stata poco interessata dal fenomeno della “Primavera araba”. Secondo più di un osservatore, ciò era dovuto, essenzialmente, alla combinazione di due fattori. Da una parte, la popolazione algerina mantenne un certo timore nei confronti dell’Islam radicale data la recente esperienza traumatica della guerra civile, ancora viva nella coscienza civile del Paese¹⁸. Dall’altra parte, sembrava ancora funzionare lo schema della “contrattazione autoritaria”, caratterizzato dalla redistribuzione in termini sociali degli utili provenienti dal petrolio, da un lato, e dal carattere puramente di “facciata” dello stato di diritto, dall’altro. Sebbene quanto appena affermato avesse caratterizzato il tessuto sociale e politico algerino, non si poteva ignorare che nel Paese fossero intervenuti importanti mutamenti nel periodo 2011-2014.

Il 6 gennaio 2011 si verificarono alcune rivolte, soprattutto per il rincaro dei beni alimentari. Il Governo reagì con la repressione e con l’abbassamento forzato dei prezzi. Il 12 febbraio, su iniziativa del neocostituito “Collettivo per la democrazia”, che radunava partiti di opposizione laici e islamici, si svolsero alcune manifestazioni ad Algeri. Nello stesso periodo, venne revocato lo Stato di emergenza, in vigore dal 1992.

¹⁷ Il presidente dell’Algeria aveva ordinato la riforma e la modernizzazione del sistema giudiziario. V. J. G. Glazebrook, *Judicial Independence in the Democratic Republic of Algeria*, in *Judges’ Journal*, 44, (2004); A. Christelow, *Muslim Law Courts and the French Colonial State in Algeria*, Princeton, 1985; N. A. Bernoussi, *Le contrôle de constitutionnalité au Maghreb. Essai d’interprétation de l’action des organes de contrôle en Algérie, au Maroc et en Tunisie*, voll. I e II, Thèse pour l’obtention du doctorat d’Etat en droit, Université Mohamed V, Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat, 1998.

¹⁸ Alle elezioni politiche del 10 maggio 2012 il FLN si confermò alla guida del Paese, conquistando 220 seggi sui 462. Al secondo posto si classificò il Raggruppamento Democratico Nazionale (RDN), guidato dal primo ministro Aḥmad Ūīahīa, con 68 seggi. La coalizione islamica non raggiunse i risultati sperati. L’Alleanza verde, lista all’interno della quale erano confluiti i più importanti movimenti islamici moderati come *Ennahḍa* (da non confondere con la compagine islamica tunisina) aveva ottenuto solo 48 seggi.

Vennero, inoltre, annunciate riforme economiche di segno liberista e sussidiarista, nonché prestiti ai giovani e politiche occupazionali nel campo delle energie rinnovabili. L'adozione di queste misure e l'evoluzione dei fatti si stabilizzarono molto presto in una sorta di “transizione” controllata dall'alto¹⁹.

In questo periodo si sviluppò nel Paese un intenso dibattito sulle ragioni dell'“anomalia” algerina, che portò alla luce alcuni aspetti peculiari di questa esperienza politica. In particolare, emerse come l'ordine politico algerino si fosse caratterizzato per un'indiscussa centralità del sentimento nazionale, che permettesse di superare le originarie divisioni politico-ideologiche esistenti nella classe dirigente, fino a rendere, in una certa misura, accettabile la dottrina del partito unico, persino a chi non si identificava nell'establishment politico-militare. Si rilevò, in merito, come la guerra di liberazione avesse provocato una sorta di fusione tra la classe politica e quella militare, a differenza, ad esempio, di quanto accaduto in Egitto, dove i militari, a partire dal colpo di stato dei “liberi ufficiali” del 1952, dominarono la scena politica, ma in antagonismo con la società civile e gli eredi dei partiti della lotta anti-coloniale. Tanto è vero che, in Algeria, a differenza di quanto accaduto in Egitto, le politiche di destatalizzazione e

¹⁹ Per comodità riassumiamo alcuni fatti salienti: dal 21 maggio al 21 giugno 2011, la Commissione Nazionale per la consultazione sulle riforme politiche consultò i rappresentanti dei partiti politici, dell'Unione e di altri protagonisti della società civile; le consultazioni furono boicottate dal *Front des Forces socialistes* (FFS) e dal *Rassemblement pour la Culture et la Démocratie* (RCD); il 12 gennaio 2012, il presidente Būteflīqa promulgò le seguenti leggi, approvate dal Parlamento: l. n 12-01 sul sistema elettorale, l. 12-02, che stabilì i criteri per definire le condizioni soggettive incompatibili con l'esercizio del mandato parlamentare; l. 12-03 sulle modalità per favorire l'accesso delle donne alle cariche elettive; l. 12-04 sui partiti politici; l. 12-05 sui mass media; l. 12-06 sulla libertà d'associazione. Il 24 gennaio 2012, il ministero dell'Interno autorizzò 10 nuovi partiti politici, tra i quali alcuni di impronta islamica, quali *Le Front pour la Justice et le Développement*, *Parti de la Liberté et de la Justice*, *Front de l'Algérie Nouvelle* (FAN, guidato da Ġamāl bin ‘abd al-Salām, un ex membro del Parlamento europeo e ex attivista dei partiti islamici di *Ennahḍa* e *Al-İslāh*); il 7 febbraio 2012 il governo approvò un decreto per l'aumento del numero dei seggi nella Camera bassa, da 389 a 462 posti; due giorni dopo, il Presidente Būteflīqa annunciò elezioni per il 10 maggio 2012 sotto la supervisione di un rappresentante della Commissione elettorale nazionale, oltre che una Commissione Giustizia, nonché con la partecipazione di osservatori internazionali; il 14 febbraio 2012 il Ministero dell'Interno chiamò i partiti politici a nominare i loro rappresentanti alla Commissione elettorale, ai sensi degli articoli 171-172 della legge elettorale; le elezioni si svolsero il 10 maggio, vinte dal FLN (220 seggi su 463); diversi parlamentari dell'opposizione boicottarono la sessione inaugurale del Parlamento, sostenendo che ci sono stati brogli; il 13 agosto 2012, il Ministero dell'Interno autorizzò l'istituzione di tre nuovi partiti politici, vale a dire il Partito Verde per lo sviluppo, il Partito del Paese e il Libro fronte democratico; tre giorni dopo, venne concessa la “licenza” ad altri sette nuovi partiti politici che soddisfacevano i requisiti previsti della legge sui partiti; il 21 agosto 2012, il Parlamento sospese i lavori, che sarebbero stati ripresi il successivo 3 settembre; nessuna data venne stabilita per la riforma costituzionale, benché fosse stata annunciata da Būteflīqa come immediatamente successiva alle elezioni politiche. Si tenga presente che ai sensi dell'articolo 174 (I) della Costituzione algerina, solo il Presidente della Repubblica poteva avviare revisioni costituzionali, le proposte sono presentate al voto prima dell'Assemblea nazionale del popolo e poi al Consiglio della Nazione; entro 50 giorni la proposta veniva sottoposta a referendum popolare (art. 172, (II)).

di liberalizzazione non furono mai pienamente sviluppate, perché non fu mai messo pienamente in discussione il ruolo del partito-Stato. L'unica eccezione in tutta la storia algerina si è registrata nel 1979, con la presidenza di Bengādīd, quando il FLN marcò una propria presenza autonoma nella vita pubblica indipendentemente dai militari, promuovendo alcune riforme politiche. Ciò consentì, anche in questo caso, a differenza di quanto accaduto in Egitto, la realizzazione di rigorose politiche securitarie, senza un eccessivo ricorso alla repressione. Le dinamiche tra l'esercito, il FLN e gli apparati statali governarono in maniera pressoché esclusiva il sistema, fino alla fine degli anni Ottanta, quando la caduta del prezzo del petrolio sul mercato internazionale determinò una fase congiunturale nell'economia nazionale, spingendo, come si vide, la classe dirigente ad alcune moderate riforme politiche, in chiave multipartitica, al fine di assorbire le spinte anti-sistema che andavano diffondendosi nella popolazione. Viceversa, le dinamiche relative all'Islam popolare si ponevano in modo antagonista. La presenza di molte sfumature al proprio interno e la prevalenza, per un certo periodo, a causa di ragioni politico-militari, della componente radicale portò il FIS, ad avvalersi, con efficacia, di una svolta multipartitica degli anni Novanta da diffondere nelle istituzioni per costringere il sistema a una dura politica emergenzialistica.

Peraltro, nel periodo a ridosso della "Primavera araba", la cauta politica di riforme avviata dal presidente Būteflīqa non conseguì gli esiti sperati in termini di legittimazione del sistema politico, per via dell'aggravarsi della crisi economico-sociale. Ciò spinse l'Esecutivo a rafforzare le politiche sociali attraverso l'adozione di significative misure a sostegno dei giovani e delle fasce più povere della popolazione. Il successo di tali politiche di rilegittimazione del sistema dipende in gran parte dalle risorse naturali del Paese. Per certi versi, il sistema dei poteri pubblici algerino sembrava "galleggiare" sul petrolio: una grave crisi in questo ambito, ad esempio in conseguenza di una determinata congiuntura globale, era suscettibile di produrre effetti destabilizzanti sull'ordinamento costituzionale in quanto sarebbe andata ad incidere negativamente sugli spazi della già citata "contrattazione autoritaria", portando in risalto l'intreccio tra assistenzialismo e corruzione, di cui quella contrattazione si era nutrita per decenni.

Negli anni che precedettero le rivolte nell'area nordafricana, la classe dirigente avvertì con forza il rischio della radicalizzazione politica dell'Islam popolare, che era molto diffuso. Venne avviato, pertanto, un processo di *Dealing with the Past*, con riferimento alla guerra civile degli anni Novanta, finalizzato a pacificare il Paese, sbarrando, al contempo, il passo all'ingresso dell'islamismo radicale sulla scena politica²⁰. Ed ecco che, in seguito all'esito positivo del referendum (con il 97,36%) del 29 settembre 2007, gli Algerini, approvarono la «Carta per la pace e la riconciliazione nazionale», per chiudere un decennio di terrorismo e conflitti civili che causò oltre 100.000

²⁰ Cfr. J. P. Nadeau, *Algeria 2001: Quest for Democracy*, in *Judges' Journal*, 40, (2001); F. Oussedik, *Religion, Gender, and Violence in Algeria*, in *Brown Journal of World Affairs*, 191, (1999); J. Entelis, *International Human Rights: Islam's Friend or Foe – Algeria as an Example of the Compatibility of International Human Rights Regarding Women's Equality and Islamic Law*, in *Fordham International Law Journal*, 20, 4, (1997).

morti. Nella Carta si proclamava l'estinzione di vicende giudiziarie nei riguardi di coloro i quali si sono consegnati alle autorità, sulla base della legge sulla concordia civile, a meno che non si fossero macchiati di reati di sangue o di stupro. Con l'approvazione di questa Carta, lo Stato decise di affrontare il problema degli scomparsi (circa 12.000, di cui l'Algeria si era rifiutata di riconoscersi responsabile) attraverso l'esplicito impegno delle istituzioni a riconoscere alle famiglie la possibilità di vivere con «dignità» la propria tragedia, con chiaro riferimento alle pratiche islamiche e popolari di *pietas* in memoria dei congiunti scomparsi. Successivamente, però, nella nuova legge sui partiti politici (*Loi organique* 12-04 del 12 gennaio 2012; v. la dichiarazione di sostanziale conformità alla Costituzione del *Conseil constitutionnel* sul *Journal Officiel de la République algérienne* n° 02 2012), si vietò (art.5) a tutte le persone responsabili della strumentalizzazione della «religione» che condusse alla «tragedia nazionale», di fondare un partito, di prendere parte alla sua fondazione e «di far parte dei suoi organi dirigenti»; lo stesso divieto fu fatto anche «a chiunque avesse partecipato ad azioni terroristiche e si fosse rifiutato di riconoscere le responsabilità derivanti dalla sua partecipazione». Si tratta evidentemente, di una via anticostituzionale. In Egitto, su pressione della Fratellanza musulmana, si era tentato, come poi si vedrà (§ 3.6), una soluzione analoga negando l'elettorato passivo a chi semplicemente aveva avuto posizioni ufficiali nel passato regime, ma la norma fu bocciata dalla Corte costituzionale. Peraltro, si assistette ad una sempre più significativa presenza dell'Islam popolare (non radicale) nelle istituzioni nazionali, anche al fianco del FLN. Il *Mouvement de la société pour la paix*, espressione politica algerina principale della Fratellanza, registrò importanti risultati politici elettorali, opponendosi a quasi tutte le riforme proposte da Būteflīqa, ma partecipando alla formazione degli esecutivi insieme al FLN e al *Rassemblement National Démocratique*. Si sviluppò, così, un intenso lavoro per la stesura di un nuovo patto costituzionale tra i vertici politico-militari, il FLN e l'Islam popolare, nella consapevolezza che il regime della “contrattazione autoritaria” non poteva reggere una nuova crisi economica e, in particolare, un drastico ridimensionamento del prezzo del petrolio.

2.4 Le riforme del biennio 2011-2013

Uno dei principali effetti della politica di *Dealing with the Past* fu l'uscita dalla clandestinità o alla revisione della loro posizione nei confronti del regime da parte di molti islamisti radicali. Si tenga presente che il Governo agì sulle famiglie più che sui singoli individui, promettendo perdono e aiuti. Ciò produsse, in una società dal forte impianto comunitaristico, come quella algerina eccellenti risultati. Alla nascita di questo clima di relativa distensione contribuì, inoltre, l'avvio di una moderata politica di “islamizzazione” dello spazio pubblico, anche attraverso il rafforzamento della legislazione penale in materia di rispetto dell'Islam, quale religione di Stato²¹. Tutto ciò nel contesto di politiche sociali volte a far crescere la

²¹ Ad esempio, fu varata una normativa che prevede sanzioni penali nei confronti di chi faccia proselitismo nei confronti dei musulmani (Ord. 06-03 del 28 febbraio 2006, *Journal Officiel de la République algérienne* n. 12, 1° marzo 2006).

domanda interna, sia attraverso una politica di sussidi sociali mirata, e non più “a pioggia” come nel passato, sia tramite una controllata liberalizzazione del mercato e misure volte a facilitare le iniziative imprenditoriali giovanili. Questa fu la base sulla quale venne costruita la ricerca di un nuovo patto costituzionale tra i vertici politico-militari, il FLN e l’Islam popolare.

Nel corso del 2012 fu approvata una serie di norme dirette, per l’appunto, a creare condizioni legislative ordinarie per la costruzione del percorso di riforme istituzionali volte a rendere più credibile il sistema dei diritti e delle garanzie. In particolare, facciamo qui riferimento alla legge sul sistema elettorale, alla legge sulle “pari opportunità” delle donne nelle istituzioni rappresentative, alla legge sui partiti politici, alla legge sui media e alla legge sull’esercizio del diritto di associazione. Sempre nel 2012 venne varata la legge 12-03. Questa stabilì le condizioni per l’incremento della presenza femminile nelle istituzioni rappresentative e, in particolare, introdusse il principio della discriminazione positiva, fissando quote di candidate donne per ogni partito. Peraltro, il punto più importante era che la legge fu scritta in modo tale da funzionare soprattutto come incentivo, in quanto non esistevano specifiche disposizioni in ordine alla collocazione delle donne nelle liste, il che, in un sistema elettorale a lista bloccata (sostituito, come si vedrà, da un sistema elettorale a lista aperta) non era cosa di poco conto. Anche le norme sulla libertà di associazione (l. 12-06 del 24 gennaio 2012) rivelarono, a un’analisi attenta, un carattere alquanto propagandistico. Ad esempio, la legge, all’art. 8 stabiliva il criterio dell’autorizzazione, in aperto contrasto con quanto si prevedeva nell’Accordo Internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR).

Unico parziale contrappeso allo strapotere dell’Esecutivo venne, in questo periodo, dal Consiglio costituzionale, previsto dalla Costituzione del 2007 e sostituito, come si vide, da una Corte con la riforma del 2021. Il Consiglio costituzionale aveva giurisdizione esclusiva sul corretto svolgimento dei referendum, dell’elezione del Presidente della Repubblica e delle elezioni parlamentari. A tal fine, poteva esaminare i tabulati elettorali in tutte le fasi della loro compilazione e prendere visione dei ricorsi presentati. Il compito principale del Consiglio era, dunque, quello di garantire la regolarità del processo elettorale, ma non senza dare adito a critiche. Da parte di rappresentanti delle opposizioni fu ripetutamente denunciata l’archiviazione degli esposti da loro presentati contro presunti brogli elettorali. Quale esempio di inaffidabilità venne citato il caso delle elezioni presidenziali del 1999, quando tutti i candidati, tranne uno, ritirarono la loro candidatura in segno di protesta contro asserite attività di frode elettorale messe in pratica dai servizi di *intelligence*.

Il periodo della Primavera araba mostrò, tra i nodi da sciogliere, i rapporti tra i vertici della giurisdizione e il potere esecutivo. Il Governo, infatti, nel cercare un bilanciamento tra la repressione preventiva del dissenso popolare e la mediazione con i potenziali antagonisti del sistema, puntò sull’apparato repressivo e sui servizi di informazione e sicurezza, facendo al contempo pressione sul potere giudiziario perché adottasse una linea inflessibile nei confronti dei responsabili di disordini e proteste, salvo poi intervenire successivamente in chiave paternalistica, per ristabilire il dialogo con gli oppositori. Una plastica dimostrazione di questi rapporti la si ebbe il 29 marzo 2012, quando il ministro della Giustizia Tayyeb Bel’aiz

fu nominato Presidente del Consiglio costituzionale dal Presidente della Repubblica, senza che ciò comportasse le dimissioni dal suo incarico governativo, almeno per i primi mesi, con una patente violazione del principio della separazione dei poteri, pur solennemente proclamato nella Costituzione. Ma accadde anche che presidenti del Consiglio costituzionale presiedessero le sedute dopo la scadenza del mandato, come avvenuto con il noto politico e scrittore algerino Bū‘alām Bessāīh.

Le elezioni del 10 maggio 2012, svoltesi con la partecipazione di 44 partiti e 186 candidati indipendenti, fu il primo test elettorale dopo la Primavera araba e nella corsa al ballottaggio le autorità fecero di tutto per garantire un'alta affluenza. Malgrado ciò, solo il 42,9% degli elettori votò. Certo questo fu un miglioramento rispetto alle elezioni del 2007 che registrarono un'affluenza del 35%. I risultati furono senza sorprese. Essi riaffermarono lo status-quo politico. I due vincitori furono i partiti della coalizione di Governo, il *Front de Libération Nationale* (FLN) guidato dal Presidente Būteflīqa e il *Rassemblement National Démocratique* (RND), guidato dal Primo Ministro, Aḥmad Ūīahīa. Dei 462 seggi, essi ne hanno confermati 208 e 68 rispettivamente. Dietro di loro, l'“alleanza” che unisce tre partiti islamici ha ottenuto 49 seggi, contro i 65 attesi sulla base dei sondaggi. Seguirono il più vecchio partito di opposizione, il *Front des Forces Socialistes* (FFS) con 27 seggi, e il trotskista *Parti des Travailleurs* (PT), con 24 seggi.

L'importanza di queste elezioni consistette nel fatto che attraverso di esse si formò il Parlamento destinato a gestire il processo di riforma costituzionale da realizzarsi in vista delle elezioni presidenziali previste nel 2014: la maggioranza, dunque, apparve saldamente nelle mani dell'élite politico-militare che governava il Paese.

2.5 La Costituzione del 2016

La procedura ordinaria presentava il Presidente come *dominus* della riforma costituzionale. Secondo la Costituzione algerina, il processo di revisione costituzionale poteva prendere avvio sia su iniziativa presidenziale sia su iniziativa parlamentare. Nel primo caso, il Presidente sottoponeva la proposta di revisione costituzionale alle due Camere, che l'approvavano secondo la procedura prevista per le leggi ordinarie. Entro cinquanta giorni la proposta veniva sottoposta a referendum popolare confermativo (art. 174 Cost. 2008) e, in caso di esito positivo, promulgata dallo stesso Presidente. In caso di esito referendario negativo, la proposta non poteva essere nuovamente sottoposta a referendum confermativo nel corso della medesima legislatura (art. 175 Cost. 2008). Si poteva ovviare al referendum nel caso in cui il Consiglio costituzionale ritenesse che il disegno di revisione non contenesse proposte in contrasto con i principi generali della società algerina, con i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini e con il sistema di equilibrio tra i poteri o, in secondo luogo, laddove il voto di approvazione parlamentare al disegno di legge fosse dato con la maggioranza qualificata in entrambi i rami del Parlamento.

Per quel che riguardava la via parlamentare, i disegni di revisione costituzionale venivano presentati dalle due Camere in sessione congiunta al

Presidente della Repubblica, il quale poteva decidere se sottoporre o meno la proposta a referendum (in caso di decisione negativa, sembra sia scontata la decadenza della proposta). In quest'ultimo caso, se a esprimersi a favore fosse stata la maggioranza degli elettori, la proposta sarebbe stata promulgata (art. 177 Cost. 2008).

Nessuna revisione costituzionale poteva mettere in discussione la natura repubblicana dello Stato, l'ordine democratico basato sul multipartitismo, l'Islam come religione di Stato, l'arabo come lingua nazionale e ufficiale, i diritti del cittadino e l'integrità del territorio nazionale (art. 178 Cost. 2008). Alla lista si aggiungevano, con la riforma del 2021, il Tamazight come lingua ufficiale, l'emblema nazionale e l'inno nazionale come simboli della Rivoluzione, della Repubblica e della Nazione, ed il limite del doppio mandato presidenziale (art. 231 Cost. 2021).

Il processo di revisione costituzionale avviato nel 2014 si svolse, però, in deroga alla disciplina costituzionale. Nell'aprile 2013 il Presidente Būteflīqa nominò una commissione per preparare una bozza per la modifica della Costituzione, mentre il primo ministro 'Abdelmālek Sellāl precisò che «non sono stati fissati limiti preventivi al piano di revisione della Costituzione, diversi da quelli relativi ai principi nazionali e ai valori fondamentali della società algerina». La Commissione rispettò l'imperativo presidenziale di presentare allo stesso Presidente le sue conclusioni «il più presto possibile». Ciò avvenne nel settembre 2013. In effetti, la Commissione lavorò su una bozza già predisposta dagli stessi uffici presidenziali, con il contributo del Partito e dei vertici militari, e il suo lavoro fu, nella sostanza, orientato dalla volontà del decisore politico. La procedura servì esclusivamente, secondo una consolidata prassi algerina, a dare una copertura formale alla volontà del vertice politico, come accadde già nel 2008, quando fu introdotto il terzo mandato presidenziale, appunto per permettere la rielezione del Presidente in carica.

Il processo di transizione si rivelò molto più lungo e complesso del previsto, il che denotò, come poi si vide, una profonda crisi all'interno del *Pouvoir*. La data per l'esame parlamentare venne fissata all'inizio del 2015, ma le parti politiche apparirono fortemente divise sul punto. Il progetto di Būteflīqa prevedeva la reinterpretazione del modello semipresidenziale come forma estrema di "razionalizzazione parlamentare" (§ 8.3), grazie alla reintroduzione del limite dei due mandati presidenziali ed al rafforzamento del ruolo del Primo Ministro. Tale proposta fu appoggiata dal Fronte di Liberazione Nazionale, dall'Assemblea nazionale democratica e dall'Assemblea per l'Algeria – tutte formazioni, più o meno, riconducibili al *Pouvoir*; all'opposizione, invece, troviamo un fronte molto variegato, del quale fanno parte l'Islam popolare, socialisti, liberali e anche ex esponenti del *Pouvoir*, tra cui ex ministri, in dissenso con il Presidente. La posta in gioco, infatti, non era solo la forma di Governo, ma anche – e, forse, soprattutto – la gestione della fase di transizione. Infatti, il timore dell'opposizione era che la riforma fosse gestita in modo tale da garantire, di fatto, all'attuale vertice politico, il controllo sul sistema dei poteri pubblici. Complice anche il verificarsi di fenomeni terroristici riconducibili allo Stato islamico costituitosi tra Iraq e Siria, in Algeria, paradossalmente, fu favorito un percorso di soluzioni politiche concordate tra le parti e la realizzazione di un percorso costituzionale condiviso.

Dopo una serie di rinvii, il 7 febbraio 2016, previo parere favorevole del Consiglio costituzionale, il Parlamento adottò la nuova Costituzione con la maggioranza assoluta dei voti, 16 astensioni e due voti contrari, rispettivamente, del Partito dei Lavoratori (PT) e dell'*Union Démocratique e Sociale* (UDS). Il voto fu stato invece boicottato dai movimenti riconducibili all'Islam popolare, che non parteciparono alle consultazioni.

La Costituzione del 2016 si pose in sostanziale continuità con il testo precedente. Nel preambolo vennero conservati i riferimenti al socialismo e agli elementi storico-identitari del Paese, quali la guerra di liberazione e il carattere arabo e islamico dello Stato, la democrazia, il pluralismo e la giustizia sociale. Le modifiche principali incidevano, nella sostanza, su tre ambiti della sfera pubblica: i diritti civili, le dinamiche parlamentari e il ruolo del Capo dello Stato.

Nel primo filone rientravano, innanzitutto, il riconoscimento del berbero come lingua ufficiale al fianco dell'arabo (preambolo e art. 4)²², l'introduzione della libertà di culto (art. 42 Cost. 2016) e del principio della parità dei sessi in campo economico (art. 36 Cost. 2016), ma anche l'estensione della libertà di stampa all'uso delle moderne tecnologie di comunicazione (art. 50 Cost. 2016) – con l'esplicita esclusione della pena detentiva per i reati di stampa – e l'introduzione del diritto di accesso e di diffusione di informazioni, documenti e statistiche (art. 51 Cost. 2016). La portata innovativa di queste due ultime riforme, tuttavia, risulta in parte compromessa dalle cautele poste in essere. Nel caso della prima riforma, alle autorità venne garantito ampio margine di intervento repressivo, in quanto la libertà di espressione, secondo il dettato costituzionale, doveva essere esercitata «nel quadro della legge e nel rispetto delle costanti e dei valori religiosi, morali e culturali della nazione» e senza pregiudizio per le «legittime esigenze aziendali e di sicurezza nazionale». Inoltre, secondo una classica strategia autoritaria, fu alla legge che venne demandata la disciplina che garantiva la tutela dei suddetti valori e delle suddette esigenze. Analogamente, l'accesso a «informazioni, documenti, statistiche» e la loro «diffusione» saranno successivamente disciplinati per via legislativa.

Per quel che riguardava il secondo filone, il carattere presidenziale della forma di governo venne confermato con un debole rafforzamento della dialettica parlamentare realizzato attraverso un controverso tentativo di formalizzazione del ruolo dell'opposizione: il saldo impianto presidenzialista rese poco efficace, sotto il profilo del rafforzamento della dialettica intra-parlamentare e parlamentare-governativa, la previsione dello statuto dell'opposizione parlamentare.

Fondamentale, invece, l'istituzione di un'Autorità per la vigilanza elettorale (art. 194 Cost. del 2016), specie in un Paese in cui la legittimità delle istituzioni venne spesso minata dai sospetti di brogli e manipolazioni, per la vigilanza elettorale (art. 194 Cost. 2016), la cui imparzialità risultò in parte compromessa dal ruolo preminente svolto nell'organismo dal Capo

²² In Nord Africa, dal 2011, il berbero fu riconosciuto come lingua ufficiale anche in Marocco (Preambolo e art. 5 Cost.). Cfr. A. Angeli, *Dalla nascita dello Stato-nazione alla progressiva apertura al multiculturalismo: l'evoluzione costituzionale di Marocco e Algeria dall'indipendenza ad oggi*, in Id., *Lingue e identità nei paesi del Maghreb occidentale*, Torino, 2021.

dello Stato, al quale spettava la nomina del presidente nonché, anche se su proposta del Consiglio superiore della Magistratura, dei magistrati che lo componevano.

Per quanto concerneva il ruolo del Capo di Stato, era significativa l'interdizione dell'accesso alle alte cariche dello Stato, compresa quella di Presidente della Repubblica, di cittadini che non possedevano la cittadinanza algerina in via "esclusiva" (artt. 63 e 87 Cost. 2016). Si trattava di una previsione non nuova nel contesto nordafricano e, in generale, dell'area MENA²³, dove l'emigrazione era un fenomeno molto diffuso e sono non pochi gli esponenti del mondo della politica e della cultura in possesso di doppia cittadinanza (la seconda, di solito, riferita a un Paese europeo o agli Stati Uniti) che ambivano ad esercitare un ruolo di primo piano nel Paese di origine, facendo sorgere a volte il sospetto che agissero con il supporto delle autorità del Paese di adozione. Infine, era altresì rilevante la reintroduzione del limite dei due mandati alla carica di Capo dello Stato, ora rievocabile una sola volta (art. 88 Cost. 2016).

2.6 La riforma costituzionale del 2021

Tale riforma non impedì, però, a Būteflīqa di concludere il mandato iniziato nel 2014 e di candidarsi ad un quinto mandato nel 2019, sulla base del fatto – questo lo si evinse dalle sue dichiarazioni pubbliche – che si era aperta, per sua espressa volontà e per suo merito, una nuova stagione costituzionale. Tale dichiarazione contribuì ad esasperare il clima di malcontento nel Paese e ad alimentare le tensioni interne al regime. In particolare, finirono sotto accusa le spregiudicate politiche clientelari del Governo, che aveva l'abitudine di fare leva sul monopolio statale delle entrate dalle risorse naturali per finanziare la stabilità politica e la pace sociale, in danno della mobilità sociale e del pluralismo politico.

Il 10 febbraio 2019 il Presidente annunciò la propria candidatura e sei giorni dopo iniziarono le proteste in piazza, durissime nei contenuti politici e rigorosamente pacifiche nello stile: nacque il movimento della Rivoluzione del sorriso o semplicemente "Movimento", *Hirāk* in arabo. Come già accaduto in Egitto nel gennaio del 2011, anche in Algeria i militari solidarizzarono con la piazza e spinsero per le dimissioni del Presidente, che lasciò l'incarico il 2 aprile 2019. Seguirono gli arresti di diversi uomini dell'ex Presidente, tra cui un fratello dello stesso. Il Parlamento, poi, nominò l'allora Presidente del Senato, 'Abdelqāder Benṣālah, Presidente ad interim, con l'obiettivo di mantenere la stabilità del Paese sino alle elezioni successive.

A dicembre 2019, l'elezione a Capo dello Stato di 'Abdelmāǧīd Tebbūn, più volte ministro sotto le amministrazioni Būteflīqa, non soddisfò le istanze di rinnovamento di *Hirāk*, le cui manifestazioni pacifiche si arrestarono solo nel marzo 2020 a causa delle misure di contrasto alla pandemia. Proprio

²³ Analogamente, la Costituzione siriana preclude l'accesso alle alte cariche pubbliche a chiunque abbia doppia cittadinanza (art. 152), in Sudan la cittadinanza sudanese esclusiva è requisito di accesso al Consiglio Sovrano (art. 13) ed in Tunisia, nel caso di elezione a Capo dello Stato di un candidato avente doppia cittadinanza, è fatto obbligo per quest'ultimo di rinunciare alla cittadinanza straniera (art. 74).

quest'ultima fornì il pretesto per limitare le attività di attivisti e oppositori politici. Parallelamente, una selettiva campagna di arresti mutilò *Hirāk* delle figure di spicco che avrebbero potuto portare il movimento a darsi una organizzazione partitica.

A poche settimane dall'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, viene istituita la Commissione incaricata di lavorare alla bozza di un nuovo testo costituzionale, approvato tramite referendum a novembre 2020. La nuova Carta costituzionale, che nelle aspettative (in seguito disattese) del popolo algerino avrebbe dovuto segnare un cambiamento politico-istituzionale nel Paese presentava alcuni cambiamenti importanti. Tra questi, si segnala l'abbandono del vecchio Consiglio costituzionale e la sua sostituzione con una Corte costituzionale. A questa veniva, comunque, riconosciuto un ventaglio di competenze molto ampio. Attualmente, la Corte costituzionale algerina esercita un controllo di costituzionalità non solo di tipo preventivo e successivo, ma anche su atti non legislativi, quali trattati internazionali e regolamenti, e prevede sia un ricorso in via diretta che di tipo incidentale. Inoltre, il ricorso incidentale necessita dell'azione della Corte Suprema o del Consiglio di Stato.

A tal proposito, non si può non rilevare come una tale strategia legislativa non rischi di portare ad avere un effetto “imbuto” sulle istanze. A questo si aggiungono le competenze sui conflitti tra poteri e sulla verifica della correttezza delle consultazioni elettorali e deliberative. Date queste premesse, resta da verificare in che misura la Corte riuscirà a garantire la sua piena autonomia e indipendenza da altri organi costituzionali, a cominciare dal Capo dello Stato.

Da ultimo, rileva la novella costituzionale che permette di condurre operazioni militari al di fuori dei confini nazionali, per prendere parte a missioni internazionali di *peace-keeping* (art. 31). Non appare ancora chiara la ragione di questa previsione. L'ipotesi più probabile è che la previsione sia collegata all'instabilità politica del quadrante nordafricano e, più specificamente, all'evoluzione della situazione in Libia, dove, evidentemente, l'Algeria si riservava di intervenire, nel caso maturassero minacce alla propria stabilità interna o ai propri interessi.

L'amministrazione Tebbūn ha voluto imprimere una svolta di tipo costituzionale anche attraverso la riforma del sistema elettorale. La nuova legge elettorale, promulgata il 7 marzo 2021²⁴, ha introdotto un sistema a lista aperta con quote riservate, in ciascuna lista, a donne, a candidati di età inferiore ai 40 anni e a candidati in possesso di un diploma di laurea. In occasione delle elezioni legislative anticipate, svoltesi a giugno 2021, l'applicazione della norma, giudicata da gran parte dell'opinione pubblica discriminatoria nei confronti delle nuove forze politiche, è stata rimandata alle successive elezioni. Tuttavia, la popolazione, chiamata a scegliere 407 deputati dell'Assemblea Popolare Nazionale, ha optato in larga parte per l'astensione. Il FLN ha conquistato 105 seggi, 78 seggi sono andati ai candidati indipendenti, mentre l'islamico-popolare *Mouvement de la société*

²⁴ Ordinanza n° 21-01 recante legge organica relativa al regime elettorale del 10 marzo 2021.

pour la paix aveva guadagnato 63 seggi, raddoppiando, così, i risultati del 2017²⁵. Segue il *Rassemblement Nationale Démocratique*, con 57 seggi²⁶.

3. Tunisia

3.1 Una lunga storia costituzionale

Come ricordato, la Tunisia fu il primo Paese dell’Islam mediterraneo ad avere una Costituzione. Essa nacque per volontà dello stesso Monarca, della dinastia Husaynide, cominciata nel 1705, sempre nell’ambito dell’Impero Ottomano, in cui era stata assorbita nel 1574. La poca incisività della dominazione ottomana aveva, infatti, permesso al movimento costituzionale di svilupparsi con particolare intensità nel periodo coloniale, che, come in Egitto, aveva preso avvio in forza della grave situazione debitoria del Paese nei confronti dell’Occidente. La dominazione francese si caratterizzò per un lavoro sulla “specularità” culturale tra Paese dominante e Paese dominato: fu favorita, infatti, la formazione dei partiti politici, sindacati e associazioni culturali “alla francese”, il che, per un verso, consentiva alla potenza coloniale di razionalizzare, sul piano istituzionale, la vivacità politico-culturale del Paese e, per l’altro, facilitava la locale assimilazione del modello giuridico e politico centralistico della Francia. La specularità continuò anche dopo la fine del colonialismo, tanto che l’evoluzione del sistema andò verso il modello semi-presidenziale, letto nella sua variante iper-presidenzialistica. Questo consentì negli anni all’Esecutivo di realizzare politiche di “modernizzazione” in “cornice autoritaria”. Ad esempio, tra i primi provvedimenti adottati dal primo Governo post-coloniale, guidato da Ḥabīb Būrguība, capo del Néo-Destour (il “nuovo” [in francese] partito della “Costituzione” [in arabo]), in forza del 95% dei voti presi nelle elezioni dell’8 aprile 1956, vi fu l’abrogazione del doppio regime (coranico e civile) nei tribunali, accompagnata dall’approvazione del Codice dello statuto personale (CSP), che, tra l’altro, vietava la poligamia, fissava un’età minima e il principio del reciproco consenso per il matrimonio, aboliva il dovere di obbedienza da parte della moglie e sostituiva il ripudio con il divorzio. Pochi mesi dopo, venne vietato l’uso dell’*ḥiǧāb* nelle scuole e fu riconosciuto il diritto di voto alle donne. Al tempo stesso, con l’adozione della prima Costituzione repubblicana, il 1° giugno 1959, Būrguība, unico candidato, venne eletto alle prime elezioni presidenziali. La Costituzione dichiarava la Tunisia uno Stato indipendente che adottava una forma di governo di tipo semipresidenziale, di fatto molto sbilanciata sull’Esecutivo. Il Parlamento era bicamerale, con una netta preponderanza della Camera dei Deputati sul

²⁵ Sulla singolarità del fronte islamico-popolare algerino, cfr. G. Deiana, *L’eccezione algerina a dieci anni dalla Primavera araba: tra proteste laiche e Islam moderato*, Osservatorio MENA, *DPCE online*, 28 febbraio 2022, www.dpceonline.it.

²⁶ Il rapporto tra leggi elettorali ed equilibri costituzionali è un argomento ampiamente affrontato dalla dottrina italiana. V. di recente G. Delle Donne, *La legislazione elettorale come campo di tensione fra parlamenti e corti: riflessioni comparatistiche*, in *DPCE Online*, 41, 4, (2019).

Senato. L'Islam divenne religione di Stato e l'arabo la lingua ufficiale del Paese.

I rapporti tra l'opinione pubblica e l'establishment politico furono complessi fin dai primi anni della decolonizzazione. In particolare, molti intellettuali denunciarono la sensibile distanza tra il testo della Carta fondamentale e la prassi costituzionale caratterizzata dall'assoluta predominanza del potere tunisino. Il consenso popolare intorno alla nuova legislazione civile non fu sufficiente a garantire la pace sociale. L'insofferenza della vivace società politica tunisina crebbe soprattutto nel periodo della cosiddetta "fase socialista", inaugurata da Būrguība con un discorso il 6 febbraio del 1965, e riguardava sia le componenti laiche e liberali, sia l'Islam popolare. In particolare, per quanto riguarda quest'ultimo, si sviluppò il movimento di *Ennahḍa* ("Rinascita"), filiazione della Fratellanza musulmana. Con la chiusura della stagione socialista, anch'essa annunciata con un discorso dal Presidente l'8 giugno 1970, si aprì una complessa fase di "modernizzazione" politico-economica che, da un lato, portò a una crescente conflittualità sociale e, dall'altro, ad un ingresso significativo dell'Islam popolare nelle istituzioni. Con le riforme del 1976 si ebbe una parziale parlamentarizzazione del sistema, sempre nel solco dell'esperienza della V Repubblica Francese, prevedendo che il Governo, guidato dal primo ministro, fosse legato da rapporto fiduciario con il Parlamento. Si aprì, malgrado ciò, una lunga fase critica, che ebbe il suo culmine nei disordini di piazza dell'inverno 1983/84 (con un centinaio di morti, per opera della repressione poliziesca) e si concluse con la sostituzione, per gravi "ragioni di salute", di Būrguība con il generale Zīne El-'Abidīn Ben 'Alī, il 7 novembre 1987, grazie all'appoggio del governo italiano, presieduto da Bettino Craxi.²⁷ Il 2 aprile 1989 Ben 'Alī fu eletto per la prima volta presidente (sarà rieletto nel 1994, 1999, 2004 e nel 2009). Il suo partito, il RCD (*Rassemblement Constitutionnel Démocratique*, il nuovo nome del Partito socialista), ottenne la totalità dei seggi in Parlamento. Il sistema si reggeva su uno spregiudicato uso delle politiche di welfare da parte del regime. Tali politiche presupponevano un buon andamento dell'economia interna, l'afflusso di valuta pregiata da parte dei connazionali emigrati all'estero e l'ininterrotto aiuto economico dei Paesi occidentali: l'entrata in crisi di uno o più di questi elementi, ad esempio, a seguito di sconvolgimenti geopolitici o finanziari, aveva ciclicamente messo a dura prova il "sistema" tunisino.

La crisi decisiva arrivò nel primo decennio del XXI secolo.

Il Governo aveva alimentato grandi aspettative di mobilità sociale tra i giovani, attraverso martellanti campagne per la promozione degli studi medio-alti. Tali campagne erano volte, però, anche (e forse soprattutto) a giustificare la continua richiesta di aiuti occidentali per le proprie campagne di sviluppo, per un verso, e a rimandare il più possibile l'impatto dei giovani con la carenza di adeguate prospettive lavorative e professionali. Si era infatti entrati in una situazione parossistica. I finanziamenti e sussidi occidentali erano solo in minima parte destinati all'effettivo ammodernamento industriale, finanziario e amministrativo, ovvero alla creazione di nuove opportunità di impiego e alla movimentazione del mercato del lavoro. Fatte

²⁷ Tunisia, il golpe italiano. Sì, scegliemmo Ben Ali, intervista all'ex capo del SISMI Fulvio Martini, *la Repubblica*, 11/10/1999.

salve le risorse destinate al comparto educativo-universitario, gran parte dei finanziamenti si perdeva nei rivoli della corruzione e del clientelismo. L'impatto dei giovani super-istruiti con la realtà sociale, caratterizzata dalla carenza di prospettive professionali e di impiego all'altezza delle aspettative alimentate, non poteva, però, essere rimandato all'infinito. L'impatto ci fu nei primi anni del secolo e fu esso, probabilmente, a provocare un ingrossamento delle file dell'Islam popolare sia nelle aree rurali sia in quelle urbane.

Il Presidente rispose con un giro di vite autoritario, lanciando nel contempo un referendum di riforma costituzionale «per la Repubblica di domani», che si tenne il 26 maggio 2002, con il voto favorevole di oltre il 90 per cento degli elettori. Nel testo compaiono espressioni come «diritti umani» e «stato di diritto». La riforma fu di segno controverso. Di fatto, la posizione del Presidente si rafforzò. Alla Camera dei deputati si affiancò una seconda Camera «dei consiglieri», eletta per due terzi con suffragio indiretto dalle assemblee locali e nominata per un terzo dal Presidente. L'introduzione di questa seconda Camera risponde oggettivamente all'esigenza di incanalare nel dibattito politico nazionale le turbolenze politiche delle periferie, ma di fatto depotenziò l'Assemblea elettiva.

Nelle elezioni del 24 ottobre 2004, il RCD ottenne l'87,7% dei voti e 152 seggi su 189, (tutti quelli uninominali); i 37 seggi garantiti alle opposizioni vanno a socialdemocratici (MDS, 4,6%, 14), social-panarabisti (PUP, 3,6%, 11), panarabisti (UDU, 2,2%, 7), post-comunisti (MID, 1,0%, 3), liberali (PSL, 0,6%, 2). Alle presidenziali Ben 'Alī ottiene il 94,5% dei voti validi. Nelle successive elezioni presidenziali, il 25 ottobre 2009, il presidente Ben 'Alī venne rieletto con l'89,62% dei voti. Poco più di un anno dopo, iniziò la "Primavera araba"²⁸.

3.2 La Primavera araba

La Tunisia fu il primo scenario del cosiddetto "tsunami del Nordafrica" e precisamente a Sīdī Būzīd, 200 km a sud di Tunisi. Qui, Muḥammad Bū 'azīzī (1984-2011), un giovane che aveva dovuto interrompere gli studi, attivista per i diritti civili, venditore ambulante di modeste condizioni familiari, esasperato dai divieti amministrativi e dagli abusi della polizia e dei funzionari locali (notoriamente molto corrotti), il 17 dicembre 2010 si diede fuoco (morirà in ospedale il 4 gennaio 2011). Da questo episodio, la rivolta si estese rapidamente. Il 14 gennaio 2011, il Presidente Ben 'Alī abbandonò la Tunisia e la carica presidenziale venne ricoperta ad interim dal Primo Ministro Ġannūšī (art. 56 Cost. 1959) e, a seguito delle proteste popolari, dal Presidente della Camera (art. 57 Cost. 1959), Fū'ād Mebaza 'a. Si formò un Governo provvisorio, dominato dal partito di Ben 'Alī, l'RCD – Raggruppamento democratico-costituzionale. Lo stesso RCD venne

²⁸ Cfr. A. Arieff, *Political Transition in Tunisia*, Congressional Research Service, Report for Congress, Washington DC, February 2011; *Crisis Group: Popular Protest in North Africa and the Middle East (IV): Tunisia's Way*, April 2011; *Council of Europe, Parliamentary Assembly: The Situation in Tunisia*, June 2011; M. C. Paciello, *Tunisia: Changes and Challenges of Political Transition*, MEDPRO Technical Report, May 2011; H. Redissi, *La nahdha et la transition démocratique*, in *L'Observatoire Tunisien de la Transition Démocratique*, (2011).

praticamente sciolto d'ufficio e Ġannūšī, a fine febbraio, fu sostituito da Bāġī Qāid Essebsī, già ministro di Būrguība. Nel frattempo, il Parlamento approvò una legge che consentiva al Presidente ad interim di emanare decreti-legge in numerose materie sensibili come diritti fondamentali; regolamentazione dei partiti politici; legislazione elettorale; amnistia. Di fatto, riemergeva il sistema dei partiti, oscurato in precedenza dall'egemonia istituzionale dell'RCD. Venne sciolta la polizia politica e fu annunciata l'elezione di un'Assemblea costituente per il 24 luglio (la data sarà poi spostata al 16 ottobre), nonché la costituzione di un Consiglio superiore per la rivoluzione, in cui sedevano i rappresentanti dei partiti, con compiti di consulenza per il Governo. Dall'organismo uscì, poi, il movimento islamico *Ennahḍa*.

Attraverso le elezioni dell'Assemblea costituente si diede avvio, formalmente, alla transizione. L'Assemblea era composta da 217 membri eletti in 33 circoscrizioni plurinominali (delle quali 6 estere) con sistema proporzionale e liste chiuse, con presenza alternata di un candidato maschio e di un candidato femmina: la legge elettorale dell'Assemblea era decisa dall'Alta autorità per il raggiungimento degli obiettivi della Rivoluzione, della Riforma politica e della Transizione democratica, costituitasi il 18 febbraio 2011 e composta da esponenti dei partiti politici e delle organizzazioni non governative. In via provvisoria, venne prevista l'elezione del Presidente della Repubblica da parte dell'Assemblea (con un'eventuale seconda votazione limitata ai candidati che avessero ottenuto almeno 15 voti). Il Presidente della Repubblica doveva essere tunisino, musulmano, figlio di genitori tunisini e con un'età di almeno 35 anni. Si mantenne la formula semipresidenziale, ma il Primo Ministro ricopriva un ruolo più incisivo, specie per quel che riguarda i rapporti con le forze armate.

Il bicefalismo dell'Esecutivo consentiva di dar vita a una soluzione equilibrata, al vertice delle istituzioni, tra laici e islamico-popolari. L'Assemblea costituente, che era composta in maggioranza relativa dal partito islamico, elesse alla carica di Presidente il leader laico Monşef Marzūqī, che nominò Primo Ministro Ḥamādī Ġebālī, leader di *Ennahḍa*. Il partito islamico, già dai primi giorni dei lavori dell'Assemblea, insistette per un rafforzamento della figura del Primo Ministro. L'obiettivo era quello di far diventare questa carica il fulcro del sistema dei pubblici poteri, mentre i laici insistevano nell'adozione rigorosa della formula semi-presidenzialistica in versione "francese", ovvero caratterizzata da una prevalenza del ruolo del Presidente. *Ennahḍa* condivideva il carattere secolare – e, specificamente, non islamico – dello Stato, ma si rifiutava di sottoscrivere il "patto repubblicano", in forza del quale i partiti tunisini si impegnavano a lavorare per una società libera e pluralista, e s'opponeva duramente, fino ad abbandonare l'Aula, a un decreto-legge che introduceva severe limitazioni al finanziamento estero dei partiti (*Ennahḍa* riceveva forti sostegni da altri Paesi islamici). La prospettiva di *Ennahḍa* era quella dell'«islamizzazione dal basso», in opposizione alle esperienze di «statualizzazione dell'Islam» che avevano favorito, di fatto, politiche di de-islamizzazione condotte dall'alto. Nella prassi costituente di *Ennahḍa* giocò, in questo senso, un ruolo fondamentale l'esperienza dell'Egitto, dove la combinazione tra la collocazione della *Šarī'ah* al vertice delle fonti e la presenza di una Corte

costituzionale secolare e sostanzialmente schierata con il Presidente, aveva consentito prima a Sādāt e poi a Mubārak di condurre politiche riformatrici di stampo occidentale e in dissonanza con gli orientamenti sia dell'islam popolare sia delle autorità islamiche ufficiali. Infatti, come poi vedremo, la stessa Tunisia si apprestava ad avere una Corte costituzionale, sulla carta destinata a svolgere un ruolo decisivo sull'uso delle fonti costituzionali. Viceversa, *Ennahda* s'impegnava per la parlamentarizzazione e il decentramento del sistema, forte del proprio radicamento popolare, pur svolgendo battaglie di chiaro segno conservatore (ma di un conservatorismo, si badi bene, spendibile non solo in ambito islamico, ma anche eventualmente cristiano), come ad esempio il varo di una legislazione antiblasfemia e per la definizione costituzionale della donna come "complementare" all'uomo²⁹.

Questi conflitti e queste incertezze avevano portato ad un prolungamento dei lavori dell'Assemblea, che si conclusero non più a Novembre 2012, come inizialmente previsto, ma nella Primavera 2013.

3.3 La nuova Costituzione

Il testo elaborato dall'Assemblea venne messo ai voti il 26 gennaio 2014 e fu approvato con 200 voti a favore, 12 contro e quattro astensioni. Il giorno dopo, la nuova Costituzione fu promulgata dal presidente Marzūqī in una sessione speciale dell'Assemblea. Il risultato finale si presentava, chiaramente, come il frutto di un delicato compromesso tra i sindacati, l'Islam popolare e le componenti laico-liberali.

Il Preambolo si apriva con la classica formula «In nome di Dio, il Misericordioso, il Compassionevole» e con la richiesta della benedizione di Dio e si chiudeva con l'affermazione che «Dio è il garante del successo». L'Islam oltre a essere riconosciuto come religione di Stato, in quanto religione della maggioranza dei tunisini, nella Costituzione, venne anche considerato elemento "identitario" del popolo, insieme alla lingua e alla cultura araba. Nel Preambolo si dichiarava che la Costituzione si basava sugli insegnamenti dell'Islam e si riconoscevano i «diritti umani universali». Per un verso, poi, si sottolineava l'identità arabo-islamica del popolo tunisino, e per l'altro si riconoscevano le conquiste universali della civiltà umana in materia di pluralismo politico culturale, neutralità della pubblica amministrazione e rispetto delle libertà e di diritti umani fondamentali. All'art. 1 si affermava che l'Islam è la religione di Stato, mentre all'art. 2 la Tunisia veniva definita come uno Stato secolare. Questi due principi non sono soggetti alla revisione costituzionale (artt. 1 e 2). Così, lo Stato doveva sia «proteggere la religione» sia garantire «la libertà di fede e di culto»,

²⁹ Cfr.: Nel primo caso, la battaglia ebbe successo. Non nel secondo, dove il risultato formale venne reso vano dalle proteste popolari. In Tunisia le donne, a partire dalla fine dell'età coloniale, hanno sempre goduto di un alto grado di libertà. Cfr. T. Perkins, *Unveiling Muslim Women: The Constitutionality of Hijab Restrictions in Turkey, Tunisia and Kosovo*, in *B.U. Int'l L.J.*, 30, (Summer 2012); M. M. Charrad, *Tunisia at the Forefront of the Arab World: Two Waves of Gender Legislation*, in *Wash. & Lee L. Rev.* 1513, (2007); A. Mashhour, *Islamic Law and Gender Equality – Could There Be a Common Ground: A Study of Divorce and Polygamy*, in *Sharī'ah Law and Contemporary Legislation in Tunisia and Egypt*, in *Human Rights Quarterly*, 27, 2, (2005).

ovvero doveva proteggere ciò che si riteneva «sacro», ma anche «garantire la neutralità delle moschee e di ogni luogo di culto», onde evitarne un uso partigiano (art. 6). Era chiaro che, qui, si apriva uno squarcio possibile: la discrezionalità dell'Esecutivo poteva diventare illimitata, visto che la decisione circa il carattere o meno partigiano di un luogo di culto non poteva che essere presa su basi «politiche» in senso lato.

Il Presidente doveva essere di fede musulmana (art. 74) e aveva il potere di nominare e revocare il *Mufti* (art. 78). Un giuramento con formula religiosa era previsto per il Presidente (art. 76), i membri del Parlamento (art. 58) e del Governo (art. 89). Peraltro, all'articolo 21 si stabiliva che «tutti i cittadini hanno gli stessi diritti e doveri» e «devono essere uguali davanti alla legge senza discriminazioni» e l'articolo 15 prevede il rispetto dei principi di «imparzialità e uguaglianza» nella pubblica amministrazione, mentre nessun giuramento era previsto per i giudici.

La libertà della religione non era garantita in quanto tale, ma come conseguenza logica della libertà di coscienza. In altre parole, si affermava una visione comunitaristica della libertà religiosa, che favoriva il pluralismo istituzionalizzato piuttosto che l'esercizio individuale di detta libertà: qui si avvertiva chiaramente la mano di *Ennahda*. Infatti, come detto, lo Stato «protegeva» la religione. Certo, la combinazione tra questo principio e il riconoscimento dell'Islam quale religione di Stato appariva suscettibile di un uso discriminatorio verso le altre religioni, da un punto di vista della dottrina europea dei diritti fondamentali. Peraltro, da sempre nel mondo islamico, la religione era affare pubblico, non privato, e le uniche religioni di cui era ammessa la pratica pubblica erano quelle del ceppo abramitico, che godevano anche della protezione della legge.

Relativamente alla forma di governo, il semipresidenzialismo tunisino era interpretato come espressione estrema della razionalizzazione parlamentare. In questo senso, si può ben parlare di «svolta» nella Costituzione tunisina. In base all'articolo 95, «il Governo è responsabile di fronte alla Camera dei Deputati» (il Parlamento torna ad essere monocamerale). Malgrado, dunque, la qualificazione del sistema, contenuta nel Preambolo, quale «repubblicano democratico e partecipativo», eravamo di fronte a una classica democrazia rappresentativa. Il bicefalismo dell'Esecutivo risultava costruito per garantire il massimo dell'autorevolezza al Capo dello Stato e il massimo del potere politico al Capo del Governo, con un ruolo di «contropotere» del Parlamento. Il Presidente della Repubblica, infatti, veniva eletto a suffragio universale diretto, col sistema del ballottaggio tra i primi due arrivati al primo turno, nel caso che nessuno avesse raggiunto la maggioranza assoluta, con un mandato di cinque anni rinnovabile una sola volta. Ma se si faceva eccezione per la politica estera, la difesa nazionale e la sicurezza, il Presidente non sembrava il vero artefice della politica pubblica nazionale. Questa figura sembrava, piuttosto, essere incarnata dal Capo del Governo, il quale veniva nominato dal Presidente della Repubblica sulla base dei risultati elettorali. La scelta ricadeva necessariamente sul capo del partito o della coalizione che aveva vinto le elezioni. Il Primo Ministro sceglie ministri, sottosegretari, concordando con il Capo dello Stato i nomi del ministro degli Esteri e della Difesa. In caso di difficoltà a formare il Governo, il Presidente consultava i partiti per la formazione dell'Esecutivo. Ma se entro quattro mesi non si dava

vita a un Governo che avesse la fiducia del Parlamento, il Presidente scioglieva le Camere (art. 89). C'era incompatibilità tra incarico parlamentare e incarico governativo (art. 90), il che rafforzava il ruolo del Parlamento quale contropotere.

Il Capo del Governo determinava la politica generale dello Stato e garantiva la sua attuazione ed esecuzione (art. 91). La sua iniziativa in politica estera era limitata agli aspetti tecnico-commerciali. Nominava e revocava i ministri e decideva in merito alla stessa esistenza e alle competenze dei dicasteri e delle istituzioni pubbliche (art. 92). Il suo contropotere era l'Assemblea, che poteva provocare le sue dimissioni e quelle del Governo (art. 97). Il Legislatore costituente non sembrava preoccupato del rischio della "coabitazione"; non tanto per la medesima durata del mandato del Presidente e dell'Assemblea, entrambi cinque anni, in quanto un tale stratagemma, adottato in Francia, si rivelò inefficace quando c'era possibilità, come nel disegno tunisino, di scioglimenti anticipati della Legislatura, quanto perché le competenze del Capo del Governo e del Presidente erano distinte in maniera molto netta.

Peraltro, il processo di forte decentramento, da svolgersi nel rispetto dell'«unità dello Stato», annunciato all'art. 14, dovrebbe trovare il proprio coronamento nel rafforzamento della democrazia territoriale, disciplinata al capo VII della Costituzione, ma di cui si attendeva una più ampia e articolata legislazione per via della legislazione organica. Altra significativa novità era data dalla previsione di «organi costituzionali indipendenti» (*al-hay'āt al-dustūrīya al-mustaqilla*) destinati a «rafforzare la democrazia» (*da'am al-dīmūqrātiya*), dotati di «personalità giuridica e di autonomia finanziaria e amministrativa» (*Šakhsīya al-qānūniya wa'l-istiqlālīya al-idārīya wa'l-mālīya*) ed «eletti dall'Assemblea del popolo in cui presentano la loro relazione annuale» e di fronte alla quale «sono responsabili» (art. 125). Era prevista un'autorità indipendente nelle seguenti materie: legalità e trasparenza dei processi elettorali (art. 126); informazione (art. 127); diritti umani (art. 128); sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future (art. 129); buon governo e lotta alla corruzione (art. 130). Anche in questo caso, una disciplina più dettagliata venne rimandata al legislatore ordinario.

Un discorso a parte merita, ovviamente, la giurisdizione, che anche in Tunisia, come in qualsiasi altro Paese sunnita, godeva di un particolare prestigio ed era storicamente attaccata alla propria autonomia. Nel nuovo testo, ad essa venne intestata un'intera sezione. Oltre ai tribunali giudiziari, amministrativi e finanziari, veniva introdotta all'art. 118 una Corte costituzionale, che sostituiva il Consiglio costituzionale previsto dalla Costituzione, che era restato, nella sostanza, un organismo di carattere puramente consultivo, peraltro fortemente controllato dal Presidente.

La Corte costituzionale era definita come «un organo giudiziario indipendente composto da dodici membri», scelti tra persone qualificate, con esperienza di almeno 20 anni, di cui tre quarti dovevano essere giuristi (art. 118). I membri venivano scelti dal Parlamento in votazione a maggioranza qualificata, sulla base delle proposte formulate rispettivamente dal Presidente della Repubblica, dal Presidente della Camera, dal Capo del Governo, dal Consiglio superiore della Magistratura. Ciascuno dei soggetti citati indicava sei membri. La Camera sceglieva tre membri in ciascuna delle

rose proposte. L'incarico durava nove anni. Risultava rilevante e interessante la previsione che garantiva la partecipazione dell'Esecutivo alla formazione del giudice delle Leggi, come ad esempio in Spagna, dove il Governo nomina due dei dodici membri del *Tribunal Constitucional*, che restano in carica nove anni, o, volendo, negli Stati Uniti, dove il vertice dell'Esecutivo nomina, col sistema del rinnovo continuo e col criterio della nomina a vita, i membri della Corte Suprema, man mano che ciascuno dei posti disponibili si rende libero. La Corte era chiamata, innanzitutto, a esercitare un controllo preventivo su tutti i progetti di legge, ordinari e costituzionali, dei trattati internazionali (art. 120). Se un disegno di legge veniva trovato incostituzionale, questo deve essere modificato dal Parlamento, in maniera conforme alle indicazioni della Corte (art. 122). Essa, inoltre, interveniva per via incidentale, quando un giudice, su richiesta di una delle parti, sollevasse eccezione di costituzionalità su una legge. Infine, la Corte poteva intervenire sul regolamento dell'Assemblea, su richiesta del presidente di quest'ultima (art. 120). Si trattava di un'innovazione di grande peso e, in un certo senso, della stessa chiave di volta del sistema, visto che per questa via, la tavola costituzionale dei diritti diventava effettiva.

In questo modo, era possibile vedere come il ciclo costituzionale innestatosi sulla Primavera araba aveva definito la piattaforma istituzionale su cui si erano sviluppate le dinamiche politico-istituzionali tunisine negli anni successivi, costituita dalla Presidenza, dalla Premiership, dal Parlamento, dalle Autonomie locali e dalle Autorità indipendenti (entrambe considerate sia nel loro insieme sia singolarmente).

Nel complesso, almeno inizialmente, la situazione tunisina era stata attraversata da una transizione in senso classico, confermata dalle elezioni legislative e presidenziali dell'autunno 2014: il partito centrista laico *Nidā'a Tūnes* aveva conseguito la maggioranza relativa in entrambe le occasioni, ed il suo co-fondatore, Bāḡī Qāid Essebsī, fu eletto Presidente della Repubblica, mentre il partito islamico si era collocato al secondo posto alle legislative e non aveva presentato – almeno formalmente – un proprio candidato alla presidenza. Alla mobilitazione di una parte della società tunisina contro la parziale reislamizzazione dello spazio pubblico si era affiancato l'acuirsi dei contrasti tra l'Islam popolare e l'integralismo islamico di matrice qaedista. Ciò aveva portato il Governo ad adottare una serie di misure emergenziali e a ripristinare anche la legislazione antiterrorismo adottata da Ben 'Alī nel 2003, promuovendo azioni militari contro l'islamismo riconducibile ad al-Qaeda e allo Stato Islamico, che aveva fatto avvertire la propria presenza anche nelle aree urbane³⁰. Il problema della sicurezza aveva influenzato lo sviluppo del processo costituzionale nel senso che la minaccia terroristica aveva gradualmente spinto *Ennahda* e il sistema dei partiti verso una rapida stabilizzazione del quadro istituzionale.

In termini generali, Bāḡī Qāid Essebsī, già Presidente ad interim nel 2011, si rivelò un abile continuatore della politica modernista di Ḥabīb Būrguība. Veniva rilevata, in tal senso, la legge contro la violenza sulle

³⁰ Si ricordano, in particolare, l'attentato al Museo Nazionale del Bardo e l'attentato di Susa, entrambi compiuti nel 2015 da cittadini tunisini.

donne³¹ del 2017 e l’abolizione, nello stesso anno, della *Circulaire 73*, che interdiceva, per le donne musulmane, il matrimonio con uomini non musulmani. Da un punto di vista politico, pur avendo rappresentato nel 2014 l’unica valida alternativa al candidato islamico-popolare, Marzūqī, tra il 2014 e il 2019 Essebsī avallò due governi di coalizione con *Ennahḍa*, tra cui un “governo di unità nazionale”, istituito nel 2016 con il Patto di Cartagine. La decisione di rimpiazzare il governo centrista di Ḥabīb Eṣīd con una compagine maggiormente rappresentativa del panorama politico e della società civile era da ricondurre a tre circostanze: a) la minaccia terroristica alla sicurezza, che era valsa numerose critiche al Governo di *Nidā’a Tūnes*; b) la frustrazione sociale per l’elevato tasso di disoccupazione, il calo del turismo – anche in conseguenza della recrudescenza terroristica – ed un generale peggioramento delle condizioni di vita dei cittadini, specie nella regione meridionale più arretrata; c) il clima di malsana competizione e disomogeneità ideologica venutosi a creare all’interno del partito *Nidā’a Tūnes*, le cui divisioni interne determinarono, sempre nel 2016, la perdita di alcuni seggi in Parlamento e l’affermazione di *Ennahḍa* come primo partito parlamentare.

In questo contesto, le elezioni del 2019 fecero registrare un brusco calo di consensi da parte di *Nidā’a Tūnes* che si era qualificata come quarta forza politica alle presidenziali, guadagnando soltanto tre seggi in Parlamento, dove *Ennahḍa* ha invece conquistato la maggioranza relativa. Il testimone presidenziale andò al candidato indipendente Qaīs Sa’īd, già professore di diritto costituzionale, il quale, dopo la breve parentesi del governo di coalizione di Elyās Faḥfāḥ, ha incaricato nell’estate 2020 Hišām Mešīī, vicino agli ambienti islamico-popolari, di formare il nuovo gabinetto. I primi contrasti, sorti nel gennaio 2021 tra il Presidente e il Primo Ministro, portarono quest’ultimo ad annunciare un rimpasto di governo, con l’obiettivo di “epurare” il governo tunisino delle figure più vicine alla Presidenza e rafforzarne, così, le prerogative politiche. Il rifiuto di Sa’īd per l’iniziativa aveva generato una situazione di *impasse* politica giunta al culmine, mesi dopo, nell’estate del 2021.

3.4 La fine del patto costituzionale e il declino dell’Islam popolare

Il 25 luglio 2021 il Presidente destituì il Primo Ministro e sospese l’Assemblea dei Rappresentanti del Popolo³². La Corte costituzionale, che avrebbe dovuto vigilare sull’andamento della crisi, risultava congelata dai conflitti tra le forze politiche: benché la Costituzione nelle disposizioni transitorie ne prevedesse l’operatività dal 2015, i membri dell’Assemblea per

³¹ Legge organica n° 2017-58 dell’11 agosto 2017, relativa all’eliminazione della violenza contro le donne.

³² Decreto presidenziale n. 2021-69 del 26 luglio 2021. Sono seguiti, poi, altri decreti, per l’instaurazione del coprifuoco e l’applicazione di altre misure a carattere emergenzialistico (www.iort.gov.tn).

ben sei anni non erano riusciti ad accordarsi sui nomi dei giudici di competenza parlamentare³³.

Sa'īd diede un'interpretazione certamente discutibile dei suoi poteri in caso di emergenza, disciplinati dall'art. 80 della Costituzione, dove si leggeva che «in caso di pericolo imminente che minacciasse le istituzioni della Nazione, la sicurezza e l'indipendenza del Paese e ostacolasse il regolare funzionamento dei pubblici poteri, il Presidente della Repubblica poteva adottare le misure richieste da tale situazione eccezionale, sentito il Capo del Governo e Presidente dell'Assemblea dei Rappresentanti del Popolo e dopo averne informato il Presidente della Corte costituzionale». In questa fase, «l'Assemblea dei Rappresentanti del Popolo era considerata in uno stato di assemblea permanente» e non poteva essere sciolta dal Presidente. A trenta giorni dall'entrata in vigore dello stato di emergenza, su richiesta del Presidente dell'Assemblea o di trenta dei suoi membri, «la Corte costituzionale è adita al fine di verificare se la situazione eccezionale persiste» e doveva pronunciarsi entro 15 giorni.

Sembrava, dunque, che il Presidente avesse ricostruito la sospensione del Parlamento come una presa d'atto dell'inoperatività del potere legislativo, visto che da sei anni l'Assemblea di fatto impediva la costituzione della Corte, con conseguente *vulnus* nel sistema dei pubblici poteri. Se così, all'irresponsabile condotta dei parlamentari sarebbe anche da attribuirsi l'impossibilità materiale di un controllo costituzionale sull'esercizio dei poteri presidenziali di emergenza. Insomma, il Presidente si sarebbe trovato in una situazione di «necessità», essendo suo dovere quello di garantire, come prescriveva la Costituzione (art. 172), il funzionamento delle istituzioni³⁴.

Dal momento della sua elezione, Sa'īd mantenne sempre un rapporto forte con il corpo elettorale, tenendo invece un atteggiamento distaccato – e, da ultimo, polemico – nei confronti degli altri leader politici. Infatti, la sua campagna elettorale e le iniziative più recenti erano accompagnate dalla stigmatizzazione dell'alta litigiosità e del marcato clientelismo che affliggevano le dinamiche politiche tunisine. Le fonti giornalistiche hanno confermato la conservazione di un buon rapporto del Presidente con la pubblica opinione, anche durante i giorni del colpo di mano: la maggioranza dei tunisini approvava sostanzialmente le misure da lui adottate³⁵.

³³ Il Parlamento propose di sbloccare la situazione attraverso un abbassamento del quorum. Ma il Presidente si oppose, sostenendo che il Parlamento era ormai già in una situazione extra-costituzionale, non essendo riuscito a rispettare la scadenza del 2015. Secondo i suoi critici, il Presidente avrebbe assecondato se non proprio favorito l'*impasse*, per evitare la censura dei suoi decreti. Nel qual caso, egli avrebbe utilizzato, in maniera inversa rispetto a quanto di solito si fa, il proprio potere per condizionare la Corte: non imponendo un proprio candidato, come fece Trump, ma impedendo il perfezionamento del collegio.

³⁴ Diversi osservatori hanno fatto notare che se la Corte avesse funzionato, molto probabilmente avrebbe censurato una parte consistente della legislazione repressiva tunisina ereditata dal vecchio regime e applicata dallo stesso Presidente per contrastare i suoi oppositori più attivi, quale ad esempio, il blogger Yāssīn 'Ayārī, deputato, considerato vicino all'estremismo islamico, arrestato, secondo gli esponenti del suo partito, per ordine del Presidente.

³⁵ Cfr. N. Grubman, *Do Tunisians still want democracy?* in *The Washington Post*, 2021.

La stipula del patto costituzionale non aveva dato gli effetti sperati. Le riforme hanno moltiplicato le sedi e le occasioni di scontro tra partiti e fazioni e hanno favorito anche intese a carattere clientelare. La corruzione – già piaga endemica della vita pubblica tunisina – è cresciuta a dismisura, intralciando la macchina istituzionale o addirittura paralizzandola a causa dei conflitti a carattere clanico o intra-partitico. In questo senso, il caso dell'inoperatività della Corte costituzionale era solo la punta dell'iceberg di una drammatica realtà istituzionale, segnata da veti incrociati e clientelismi.

Inoltre, se il fronte politico-sociale interno sarebbe dovuto essere quello prescelto dalla Fratellanza musulmana per consolidare il proprio ruolo politico nazionale e nell'intero Nord Africa, era proprio su questo fronte che si era registrato il suo clamoroso fallimento. La crisi pandemica si era abbattuta come una clava sulla società tunisina, già indebolita da anni di inefficienza governativa, caos politico e corruzione dilagante. Quel che restava del sistema sanitario fu travolto dall'emergenza e il numero di morti, rapportato alla popolazione, fu tra i più alti al mondo³⁶. L'economia tunisina, poi, basata prevalentemente su turismo, export e piccolo commercio fu abbattuta dal lockdown, che fece crescere povertà e disperazione, specie nelle fasce sociali meno protette.

Il partito islamico, presente nel Governo e maggioritario in Parlamento fu visto da gran parte dell'opinione pubblica come il responsabile della crisi e fu accusato di avere assecondato e incentivato la cultura spartitoria e clientelare già presente nella politica tunisina. Le stesse sedi di *Ennahda* sono entrate nel mirino dei manifestanti. Il Governo, a fine gennaio 2022, reagì con durezza, eseguendo migliaia di arresti, soprattutto tra i giovani. Intanto, il presidente mise al lavoro una commissione di esperti per una nuova Costituzione, sulla quale si tenne un referendum a un anno esatto dal colpo di mano presidenziale, il 25 luglio 2022. L'affluenza fu bassa: il 27,5% degli aventi diritto. I sì superarono il 94%. La Carta del 2014 fu abrogata e il nuovo testo si caratterizzò per il ripristino di un marcato presidenzialismo³⁷. Non si trova traccia dell'impeachment, previsto nella Carta del 2014. I progetti di legge presentati dal Presidente avevano la priorità e il presidente nominava il Governo senza bisogno del voto di fiducia del Parlamento. Le mozioni di censura dovevano essere votate insieme dai due terzi dei membri delle due Camere di un Parlamento ridiventato bicamerale, con un "Consiglio nazionale delle regioni e dei distretti" formato con elezioni di secondo livello. Attraverso la previsione del recall e il divieto di passare da un gruppo all'altro, si ponevano limiti alla libertà di mandato. Si adombrava la possibilità che l'insindacabilità parlamentare riguardasse solo gli atti materialmente compiuti in Assemblea. La Corte costituzionale era interamente composta da magistrati di carriera: nove giudici, di cui tre i presidenti di sezione più anziani della Corte di Cassazione, i presidenti di camera di Cassazione o consultivi più anziani del Tribunale amministrativo e tre dei membri più anziani della Corte dei conti. Pesò, evidentemente,

³⁶ Sicuramente il più alto nel Nord Africa: quasi 20.000 con una popolazione di 11 milioni di abitanti, mentre l'Egitto, che superò i cento milioni di abitanti, ha superato di poco i 16.000 decessi (dati aggiornati a luglio 2021, www.salute.gov.it).

³⁷ Cfr. O. Giardini, *Saïed e la nuova Costituzione tunisina. Verso il tramonto definitivo dell'Islam popolare?*, Osservatorio MENA, *DPCE online*, 2022, www.dpceonline.it.

l'impasse della Corte determinato dai conflitti tra i partiti. Si ebbe poi una netta virata verso la statualizzazione dell'islam: la Tunisia restava un Paese laico ma repubblicano, membro della *Ummah* islamica e spettava allo Stato la realizzazione dei valori dell'«autentico Islam» che consistevano nella preservazione della vita, dell'onore, della proprietà, della religione e della libertà.

La svolta presidenzialistico-autoritaria di Sa'īd era rivolta soprattutto nei confronti della vecchia classe politica, in parte significativa composta da un misto di Islam popolare e membri delle seconde file del passato regime, lo metteva naturalmente in sintonia con gran parte dell'opinione pubblica tunisina. Certamente, con questo nuovo assetto politico-istituzionale, ci sarà da fare i conti con quel che resta del sistema dei partiti e con i sindacati. Ma, nonostante il carattere autoritario della nuova Costituzione, tale strategia politica appare, ancora oggi e a mesi di distanza, necessaria per la salvaguardia dell'ordine pubblico interno dopo le ondate di proteste che avevano paralizzato il Paese³⁸.

4. Egitto

4.1. Il Costituzionalismo egiziano nell'età post-coloniale

La Repubblica Araba d'Egitto fu proclamata il 18 giugno 1953, a seguito del colpo di Stato del luglio 1952, con cui gli “Ufficiali liberi” rimossero il Re Fārūq. Il leader riconosciuto della rivoluzione era Ġamāl ‘Abd al-Nāṣer, ma la guida fu affidata al generale Muḥammad Naġīb, figura di maggiore prestigio pubblico, considerato un moderato e un liberale. Al vertice del sistema venne collocato il Consiglio del Comando rivoluzionario (CCR), a cui fu affidato il compito di riorganizzare il Paese sia sul piano economico che politico.

I Fratelli Musulmani, la forza civile organizzata più consistente del Paese, sostennero la rivoluzione: molti esponenti dell'élite militare, del resto, erano stati o erano membri attivi della Fratellanza (tra i casi più noti ci sono quelli dello stesso Nāṣer e del futuro presidente Muḥammad Anwar al-Sādāt). Poco dopo la proclamazione della Repubblica, lo stesso Naġīb venne rimosso, e sostituito da Nāṣer, il 14 novembre 1954, sempre con l'appoggio della Fratellanza, il cui attivismo sociale e politico, però, stava già entrando in conflitto con i progetti nasseriani di “normalizzazione” della vita pubblica egiziana. I militari assunsero, attraverso il CCR, il controllo delle fonti civili del potere: organizzazioni dei lavoratori e professionali, unioni studentesche e associazioni civili come quella dei Giovani musulmani, mezzi di informazione e associazioni professionali.

Al momento del colpo di Stato del 1952, era in vigore la Costituzione liberale del 1923, di impianto parlamentaristico, emanata a circa un anno di distanza dalla fine del Protettorato inglese (28 febbraio 1922), sostituita nel 1930 da una Costituzione più sbilanciata verso il Re e l'Esecutivo, e

³⁸ Sul carattere necessario della riforma costituzionale tunisina si rimanda a C. Sbailò, *La svolta inevitabile verso l'autoritarismo della Tunisia* in *Huffpost*, 26 luglio 2022.

ripristinata nel 1935. Dopo lo spodestamento di Fārūq, al quale seguì l'effimera esperienza di reggenza del figlio Aḥmad, la Costituzione del 1923 venne sostituita da una serie di Testi provvisori, emanati in un quadro di crescente conflittualità interna all'élite rivoluzionaria. Con la proclamazione della Repubblica e l'assunzione dei pieni poteri da parte di Nāṣer, venne promulgata, il 16 gennaio 1956, la prima autentica Costituzione dell'Egitto contemporaneo, scritta da un comitato di esperti, su mandato del Comitato rivoluzionario e sottoposta ad approvazione popolare via referendum. La Costituzione fu emanata nell'anno di massima popolarità di Nāṣer, quando il leader egiziano nazionalizzò la Compagnia del canale di Suez, provocando le reazioni di Francia e Gran Bretagna, sull'onda delle quali Israele invase il territorio egiziano nei pressi del Canale. L'intervento congiunto di USA e URSS pose fine al conflitto, che tuttavia restò latente fino al 1967. Nel frattempo, il leader egiziano avviò una dura campagna repressiva nei confronti di tutte le opposizioni estreme, in particolare nei confronti dei Fratelli Musulmani, i quali, pur divisi al proprio interno, si mostrarono alquanto compatti nel rifiutare le varie proposte avanzate dai vertici del regime, e dello stesso Presidente, di cooptazione nel sistema nasseriano di potere.

Il nazionalismo arabo di Nāṣer si presentò, infatti, come una sorta di "ecumenismo" islamico, ovvero come una dottrina politica che identificava nell'Islam soprattutto un principio ordinatore dello spazio pubblico. La Costituzione del 1956 era un testo d'impianto "socialista", con significativi richiami alle tradizioni arabo-islamiche. Con Nāṣer, sostenitore della laicità dello Stato, l'insegnamento dell'Islam diventò obbligatorio anche per i bambini non musulmani e venne dato un potente impulso alla "arabizzazione" dei testi scolastici, soprattutto per quel che riguarda la letteratura e la storia. Analogamente, sul versante estero, la politica nasseriana si caratterizzò per il tentativo di avviare la costruzione, in Medio Oriente, di un comune "spazio pubblico" arabo-islamico, cominciando dall'Unione tra Egitto e Siria. Con la nascita della Repubblica Araba Unita (RAU), il 10 febbraio 1958, si ebbe un nuovo ordinamento costituzionale, che riguardava i due Paesi. L'esperienza costituzionale egizio-siriana si concluse nel giugno del 1961: troppo forti erano le divergenze tra le due realtà, sul piano economico-sociale, su quello giuridico e su quello amministrativo (es.: il centralismo egiziano mal si accordava con le tradizioni pluralistiche siriane in campo economico).

Intanto, si sviluppava una sanguinosa "competizione" tra il regime nasseriano, da una parte, e la Fratellanza, dall'altra – si potrebbe dire: "statalizzazione" dell'Islam vs "islamizzazione" della società. Sia la Fratellanza che i vertici nasseriani erano culturalmente orientati verso il comunitarismo "democratico" islamico, in contrapposizione tanto al comunismo quanto al capitalismo. Il "socialismo" nasseriano, infatti, aveva un'anima antimarxista e anti-liberale: la prospettiva panaraba era sempre legittimata su basi islamico-egiziane e non etnico-secolari. Ma l'intenso attivismo sociale della Fratellanza, fondato sul presupposto che «l'Islam è la soluzione», risultava estremamente minaccioso per il disegno nasseriano di controllo verticistico sull'economia, sulla società e sulla politica egiziane. Il tentato omicidio di Nāṣer, nel 1954, fu utilizzato dal Governo per avviare

una campagna duramente repressiva nei confronti della Fratellanza, che ebbe il suo momento simbolico culminante nell'impiccagione di Sayyid Quṭb il 29 agosto del 1966.

Conclusasi l'esperienza egizio-siriana nel 1961, avevamo, nel 1964 un nuovo testo costituzionale "provvisorio", ricordato soprattutto perché centrato sul carattere "socialista" dello Stato egiziano. In questa fase, si acui la tensione tra l'élite militare e la Fratellanza musulmana, il cui intenso attivismo fu sistematicamente represso nel sangue dal Governo. La successiva Guerra dei Sei Giorni – 5-10 giugno 1967 – segnò l'inizio del declino del nasserismo e favorì l'Islam popolare, rafforzando, però, le componenti moderate e legalitarie, convinte che fosse venuto il momento di un impegno più deciso e visibile nella sfera pubblica.

A Nāṣer, nel 1970, succedette Sādāt, impegnato, da un lato, a riequilibrare in senso filo-occidentale la politica egiziana, contrastando duramente le opposizioni di sinistra, e, dall'altro, a guadagnare consensi nel mondo arabo e islamico. A Sādāt si dovette una svolta decisiva nella storia costituzionale egiziana: l'11 settembre 1971 venne approvata per via referendaria la "Costituzione permanente", così detta per distinguerla dalle altre, soggette a repentine abrogazioni. La Costituzione del 1971 fu, infatti, la base anche delle Costituzioni successive. Al vertice delle fonti normative vennero collocati i «principi sciaraitici» (art. 2), prima in posizione «preminente», poi «principale», con la riforma del 1980, quando fu introdotta anche la seconda Camera, ispirata al principio islamico della Consultazione. La Costituzione definiva l'Egitto come uno Stato democratico ("socialista" nella formulazione originaria) e ribadiva l'appartenenza del popolo egiziano alla Nazione araba. Un intero capitolo della Carta era dedicato alla definizione dei diritti e delle libertà fondamentali garantiti dallo Stato. Almeno formalmente, si trattava di un sistema multipartitico, dove venivano previste restrizioni per le sole organizzazioni politiche basate su religione, razza o sesso. Veniva delineata una forma di governo semipresidenziale, anche se, di fatto, il Primo Ministro non era altro che un "assistente" del Capo dell'Esecutivo.

Il dominus della vita politica, in tutta la storia dell'Egitto contemporaneo restava il Presidente, che, a differenza di quanto accadeva in altre costituzioni di Paesi islamici (es. Algeria), non doveva essere necessariamente di religione islamica. Vale la pena ricordare, nel merito, che in Egitto esisteva una nutrita e antica comunità cristiana (si pensi solo che "copto" deriva dal greco *Αἰγυπτος*, "Egitto"), considerata da tutti (a parte i casi di rivalità e intolleranza nei momenti di crisi) parte integrante della storia e dell'identità nazionali e alla quale, anche attraverso provvedimenti legislativi, era sempre assicurata una significativa presenza nelle istituzioni, a partire dal Parlamento. Fino alle elezioni del 1999, comunque, il Presidente era eletto con la sola maggioranza qualificata dell'Assemblea. Dalla riforma del 2005 in poi, esso veniva eletto direttamente dal popolo. In generale, all'Esecutivo venivano riconosciuti ampi poteri anche nella guida del processo legislativo.

4.2 La Suprema Corte costituzionale

Di particolare significato, nella Costituzione del 1971, risultava l'introduzione della Suprema Corte costituzionale, definita come un «organismo giudiziario indipendente», dotato di personalità giuridica, e avente competenza esclusiva nel controllo della costituzionalità delle leggi e dei regolamenti e nell'interpretazione dei testi legislativi. Nel contesto delle esperienze di giustizia costituzionale negli ordinamenti dei Paesi dell'Islam mediterraneo, il “caso egiziano” presentava un particolare interesse, in quanto l'Alta Corte egiziana cercava, fin dalle proprie origini, una «soluzione endogena» al problema della “via islamica” alla democrazia costituzionale. In particolare, nel contesto islamico-nordafricano, essa costituì un «esempio attendibile» del «ruolo interpretativo che potevano svolgere i diversi organi di giustizia costituzionale» nel «delineare dei percorsi ancora pressoché inesplorati» in materia di rapporti «tra *Šarī'ah* e Costituzione». I giudici costituzionali utilizzavano, cioè, la collocazione apicale della *Šarī'ah* nel sistema delle fonti per ridimensionare il ruolo dei dotti di al-Azhar e supportare le politiche di modernizzazione dell'élite militare, pur contrastando le degenerazioni autoritaristiche (conservando, così, la propria autorevolezza davanti al popolo egiziano) dell'Esecutivo – tutto ciò, facendo leva su alcuni concetti fondamentali della tradizione giuridica sunnita, quali il “bene pubblico”, l’“organicità del sistema”, l’“adattamento” e il “consenso”.

La Suprema Corte costituzionale prese il posto della precedente Corte Suprema (l. 81 del 1969), a sua volta a seguito di un lungo e travagliato processo di affermazione del principio del controllo di legittimità costituzionale. Si trattava di «un organo giudiziario indipendente, dotato di propria personalità giuridica» (art. 174 Cost. 1971), avente «la competenza esclusiva di controllo della costituzionalità delle leggi e dei regolamenti e di interpretare i testi legislativi» (art. 175 Cost. 1971) e i cui membri non possono essere destituiti (art. 177 Cost. 1971). Nella legge ordinaria si precisava che ad essa spettava il controllo della costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge (art. 25 l. 48/1979). Si applicava il criterio del «collegio variabile». I giudici erano scelti tra i magistrati, i professori universitari in materie giuridiche, i consiglieri presso gli ordini giurisdizionali, gli avvocati patrocinanti presso la Corte di Cassazione o la Suprema Corte amministrativa (art. 4 l. 48/1979). I membri erano nominati dal Presidente della Repubblica, il quale, acquisito il parere delle Supreme Magistrature, sceglieva, di volta in volta, tra due candidati, di cui il primo indicato dall'Assemblea Generale della Corte ed il secondo dal Presidente della Corte stessa (art. 5 l. 48/1979). Il Presidente era nominato dal Capo dello Stato. Alla Corte potevano accedere i giudici di merito (in caso di dubbia costituzionalità delle norme che sono chiamati ad applicare) e qualsiasi persona fisica o giuridica, implicata in un processo davanti a un tribunale egiziano (per chiedere, qualora il giudice ritenesse la questione fondata, il controllo di costituzionalità delle leggi in base alle quali il suo caso venne deciso). Esisteva anche la possibilità che la Corte sollevasse d'ufficio la questione di legittimità costituzionale, quando venisse investita di una determinata questione nello svolgimento delle proprie attività. Potevano, dunque, accedere alla Corte il Presidente dell'Assemblea del Popolo, dall'Alto Consiglio delle Istituzioni della magistratura o dal Ministro della Giustizia, che agiva per conto del Primo Ministro. Una legge o un atto avente forza di legge che fosse stato dichiarato incostituzionale

dalla Corte cessava di essere efficace dal giorno successivo alla decisione, con effetti retroattivi in materia penale, ma anche in altri ambiti rilevanti per il godimento dei diritti fondamentali.

L'affermazione del ruolo della Corte quale garante dei principi della separazione dei poteri e di legalità era andata a realizzarsi in un contesto giuridico-culturale caratterizzato da un significativo ruolo “politico” dei giudici, dovuto, essenzialmente, alla combinazione di due fattori: l'antica tradizione sunnita, nella quale il potere politico veniva sottoposto a una supervisione di tipo giurisdizionale fondata sulla *Šarī'ah*, per cui l'esercizio dell'attività legislativa non si svolgeva mai in maniera “sovrana”; il ruolo di garanti dell'identità egiziana era esercitato dal ceto dei giudici, cui s'è già fatto cenno.

Fin dalle proprie origini, la Corte si era mostrata capace di far leva sul pluralismo dottrinale e sulla dinamicità del diritto islamico, in forza del postulato che fosse la stessa *Šarī'ah* a chiedere di essere storicamente contestualizzata. Il riferimento alla *Šarī'ah*, cioè, fu utilizzato dalla Suprema Corte costituzionale, per affermare il controllo centralizzato ed esclusivo sulle norme, ovvero la necessità della mediazione legislativa per l'attuazione dei “principi”, ed escludere, dunque, l'immediata precettività di questi ultimi. Per un verso, dunque, veniva ridimensionato – e di molto – il ruolo dei dotti di al-Azhar, i quali avevano invocato, invece, un controllo “decentrato” di costituzionalità. Per l'altro, veniva sospinto fuori dalla legalità costituzionale il principio islamico-popolare dell’“islamizzazione dal basso”, ovvero alla creazione di una sorta di società “parallela”, governata *de facto* dai principi sciaraitici. Proprio facendo leva su quest'ultimi, la Corte emise negli anni diverse sentenze “modernizzatrici” (in materia di diritti delle donne e di libertà fondamentali, ma non solo: le discusse privatizzazioni degli anni Ottanta e Novanta, come si accennava, non sarebbero mai state possibili senza le sentenze della Corte).

Con gli emendamenti varati il 22 maggio 1980, la formulazione dell'art. 2 assunse una più netta connotazione islamica: i principi della *Šarī'ah* da «fonte preminente» diventavano «fonte principale» della legislazione. Ma ciò comportò, paradossalmente, un rafforzamento del principio gerarchico-statale nel sistema delle fonti giuridiche. In ogni caso, la riforma costituzionale del 1980 ebbe ripercussioni notevoli su tutto il mondo arabo-islamico. La Corte svolgeva un ruolo essenziale tanto nella modernizzazione e laicizzazione della società egiziana quanto nella preservazione del fondamento sciaraitico del potere pubblico, valorizzando lo storico ancoraggio della giuridicità del Corano all'intrinseca politicità del dibattito sull'interpretazione (*iğtihād*). Nell'esperienza sunnita, il potere politico in senso lato si appropriava dell'istituto della “preferenza giuridica” (*istihsān*), ovvero della discrezionalità che consentiva al giudice di mitigare, sulla base delle circostanze concrete, il rigore della legge, con riferimento ai rapporti civili (non certo agli atti di culto, o *ibadāt*). Alla base di questo processo c'era la centralità del “benessere” della comunità, della *Ummah*. In altri termini, l'elemento teologico-dogmatico, in questo contesto culturale, risultava da un processo di affinamento e rarefazione dell'elemento giuridico, che a sua volta si giustificava su basi etico-geopolitiche (la razionalizzazione dello spazio pubblico, la lotta contro la barbarie, ecc.). Questo pragmatismo,

in altre parole, aveva fondamento nella stessa Rivelazione (originariamente la teologia non era che il *fiqh* più grande, *al-fiqh al-akbar*). Sicché la Corte – anche in “dialogo” con i dotti al-Azhar – aveva saputo valorizzare la natura profondamente giuridica e politica dell’Islam sunnita, consentendo allo stesso legislatore un uso dinamico del metodo dell’*iğtihād*.

In generale, la combinazione tra l’islamizzazione del sistema delle fonti e l’introduzione del controllo di costituzionalità centralizzato fu funzionale alla politica sadattiana di “denasserizzazione” dello spazio pubblico, politica che trovò, in un primo momento, anche l’appoggio della Fratellanza, tradizionalmente attivissima sul fronte socio-economico e fortemente penalizzata dal nazional-statalismo nasseriano. Contestualmente, il Presidente, con la guerra del Kippur, del 1973, si qualificò come leader indiscusso del mondo arabo. Tutto ciò gli consentì di avviare una politica di dialogo con Israele e di apertura all’Occidente, soprattutto introducendo elementi di liberismo nell’economia nazionale. Tuttavia, i costi economici e sociali delle politiche di “apertura” (*infitāh*, in arabo, con riferimento anche all’ “apertura” all’Occidente e alla riapertura del Canale di Suez: la parola divenne presto sinonimo di povertà) in combinazione con le crescenti tensioni internazionali nate intorno alla politica di appeasement con Israele (gli accordi di Camp David sono del 1978) portarono a un calo drastico della popolarità di Sādāt e all’apertura di una grave crisi sociale e di politica interna, culminata nell’assassinio del Presidente, nell’autunno del 1981, per mano di un’organizzazione islamista radicale.

Il nuovo Capo di Stato, Muḥammad Ḥosnī Sayyid Ibrāhīm Mubārak, anch’egli appartenente all’élite militare, continuò la politica di modernizzazione in cornice autoritaria del predecessore, promuovendo alcune importanti riforme, tra il 2005 e il 2007, che, per un verso, formalizzarono l’adozione di una Costituzione economica sostanzialmente liberale nonché una certa riqualificazione del ruolo del Parlamento e, per l’altro, portarono a un forte irrigidimento del sistema, nel quale il pluralismo politico e i diritti fondamentali vennero duramente negati. In particolare, sull’onda della guerra al terrorismo, lanciata dall’Amministrazione USA dopo gli attentati dell’11 settembre 2001, in Egitto fu avviata una sanguinosa campagna di repressione verso tutte le forme di opposizione interna, culminante, nel 2007, nella legittimazione formale della violazione dell’*habeas corpus* e nella sottrazione della carica di Presidente a ogni forma di contendibilità: nella Costituzione furono inserite norme che consentivano la sottoposizione indiscriminata dei civili ai tribunali militari e rendevano praticamente impossibile ogni candidatura alla Presidenza della Repubblica che non fosse decisa dallo stesso Presidente in carica.

4.3 La modernizzazione in cornice securitaria di Mubārak

Mubārak continuò, rinforzandola, la politica di modernizzazione in cornice securitaria inaugurata dal predecessore, in un contesto sociale sempre più conflittuale e drammatico. A metà degli anni Ottanta, con l’abbassamento del prezzo del petrolio, la drastica riduzione delle entrate nelle casse dello Stato e il rientro in patria dei numerosi egiziani emigrati nell’area del Golfo, il Paese arrivò sull’orlo del collasso economico. Lo statalismo ereditato

dall'era nasseriana, ancora forte sul piano formale e istituzionale e utilizzato soprattutto come strumento di controllo politico sulla società civile, fu messo, in questo periodo, seriamente in discussione: le istituzioni di Bretton Woods cominciarono a chiedere al Governo egiziano, così come ai governi di altri cosiddetti *developing Countries*, seri «aggiustamenti strutturali», consistenti, in particolare, nell'adozione di regole economiche e commerciali coerenti con le esigenze del libero mercato, nella riduzione della spesa pubblica, nella razionalizzazione della pubblica amministrazione e nel decentramento amministrativo.

Il Governo egiziano avviò, dunque, una serie di importanti riforme nel campo economico e nei processi di privatizzazione. Mentre, però, sul piano dell'innovazione legislativa i risultati furono, nel complesso, giudicati soddisfacenti dagli osservatori internazionali, diverse critiche, in patria e all'estero, sollevarono le politiche di privatizzazione, che, nella sostanza, spostarono il controllo dell'economia dello Stato ai gruppi familiari dell'élite dominante, attraverso politiche mirate di “dismissione” delle imprese pubbliche. Inoltre, l'adozione dei modelli di diritto commerciale di Common Law, nel contesto egiziano, produsse effetti poco significativi sul piano dell'efficienza e della diffusione della ricchezza, mentre provocò una crescita abnorme delle aspettative di mobilità sociale (anche in forza degli ambiziosi programmi di educazione di massa) e uno sviluppo inaudito dei fenomeni di corruzione politico-economica.

La scelta securitaria e l'aggravarsi delle condizioni di vita degli Egiziani provocarono, tra il 2001 e il 2003, una serie di tensioni che culminarono, nel 2004, nella Campagna Popolare delle Riforme, che accomunò tutta l'area dell'opposizione: al centro c'era la richiesta di una riforma della Presidenza che prevedesse un massimo di due mandati e un effettivo pluralismo partitico. In ogni caso, il movimento di protesta in Egitto si era ormai avviato e le richieste di modifiche alla Costituzione per permettere libere elezioni democratiche si moltiplicarono.

Con la riforma costituzionale del 2007 si ebbe una formalizzazione della Costituzione materiale, che si era nel frattempo formata nel Paese, basata, come s'è visto, su una politica di modernizzazione inserita in una robusta cornice securitaria, tale da garantire la stabilità economica e la permanenza al potere dell'allora gruppo dirigente, da una parte, e di scongiurare un'affermazione politica dell'islamismo radicale, dall'altra. Con essa, però, l'élite dominante cercò anche, in parte di rispondere alle proteste popolari e alle pressioni internazionali, introducendo una certa “dinamicità” nel sistema dei pubblici poteri, ma forse anche al fine di meglio gestire i crescenti conflitti al proprio interno. Le caratteristiche fondamentali della “Costituzione di Mubārak” possono essere così, dunque, sintetizzate: a) protezione del sistema attraverso la Costituzione di emergenza e la discriminazione elettorale (fu resa praticamente impossibile la presentazione di candidature alla presidenza della Repubblica al di fuori della volontà del partito dominante); b) legalizzazione di facciata attraverso l'introduzione di criteri di legalità nelle procedure elettorali (poi elusi per via amministrativa); c) liberismo economico e razionalizzazione amministrativa; d) rafforzamento del Vertice dell'Esecutivo; e) riqualificazione del rapporto tra Esecutivo e Legislativo, attraverso il rafforzamento sia del Primo Ministro sia del Parlamento.

Le elezioni politiche del 2010 si svolsero in un clima contrassegnato da pesanti illegalità e abusi da parte dell'Esecutivo. Il partito di Governo superò l'80% dei consensi. Nessuno dei principali partiti di opposizione superò la soglia del 5%, il che precludeva loro l'accesso alla campagna elettorale presidenziale prevista per il 2011. Fu in questo clima che l'Egitto, nel gennaio 2011 si trovò ad essere investito dell'ondata della "Primavera araba", cominciata in Tunisia poco più di un mese prima.

4.4 La "rivoluzione" del 25 gennaio 2011

Le agitazioni popolari culminarono nell'imponente manifestazione di piazza Tahrīr del 25 gennaio 2011, nel corso della quale si verificarono mortali scontri tra i manifestanti e la polizia, mentre l'esercito mantenne una posizione neutrale. L'11 febbraio, Mubārak venne deposto dai militari, mentre si costituì, al di fuori di ogni previsione costituzionale, il Consiglio Supremo delle Forze Armate (CSFA). Da questo momento in poi, la crisi politica venne disciplinata da una serie di Dichiarazioni costituzionali del CSFA, che riproposero nella sostanza, la Costituzione di Mubārak, con una certa attenuazione del dispositivo emergenzialistico e una costante affermazione del ruolo costituzionale dei militari.

A circa due mesi dalla "rivoluzione" venne disegnata una *road map* per la transizione.

Si tennero le elezioni delle due Camere, tra il novembre 2011 e il marzo 2012. I Fratelli Musulmani diventarono la forza maggioritaria in Parlamento. Si arrivò, così, nel maggio 2012, all'elezione di Muḥammad Mursī, leader della Fratellanza musulmana. Ma la piattaforma istituzionale su cui poggiava la doppia vittoria elettorale della Fratellanza venne svuotata dall'interno dai giudici della Corte e dalla giunta militare, sia attraverso forzature amministrative sia attraverso un sapiente uso degli errori formali commessi dalla Fratellanza. Il tutto, però, avvenne, è bene precisarlo, sulla base non di un testo costituzionale, bensì di un documento emanato dal CSFA e sempre rimasto nella disponibilità di quest'ultimo. Nel contempo, sulla base di alcuni vizi formali della legge elettorale, venne decretato lo scioglimento della Camera bassa, con conseguente potenziale invalidazione dei lavori di *drafting* costituzionale svoltisi fino a quel momento, mentre il CSFA emanò alcuni decreti emendatici dalla Dichiarazione Costituzionale, mirati a circoscrivere sensibilmente i poteri del futuro Presidente (ad es. gli venne, di fatto, negato il potere di dichiarare guerra, senza il consenso dello stesso CSFA) e a mantenere la posizione di preminenza dei militari nell'ordinamento.

Il 24 giugno 2012 venne eletto alla presidenza della Repubblica Muḥammad Mursī, esponente di spicco dei Fratelli Musulmani. Fu la prima volta che al vertice della Repubblica venne eletto un civile e fu la prima volta che esisteva una reale competizione tra candidati. Non appena eletto, Mursī decretò il reintegro della Camera bassa e dichiarò nulle le disposizioni emanate dal CSFA. Ne nasce un fitto scontro costituzionale, che, di fatto, gettò l'Egitto in una situazione di totale instabilità. In questo clima l'Assemblea costituente, pur assediata dai ricorsi e dalla minaccia di una sospensione forzata dei lavori, riuscì, facendo leva sul fatto di essere

espressione di un Parlamento liberamente eletto, a varare un testo costituzionale, che venne, poi, approvato, per via referendaria, tra il 15 e il 22 dicembre 2012.

4.5 La Costituzione del 2012

Con il nuovo testo costituzionale venne confermata la prassi egiziana dei molti rinvii alla legislazione ordinaria nella disciplina dei diritti civili, anche se il testo era decisamente più “garantista” rispetto alla Costituzione del 1971, così come modificata nel 2007. La nuova Costituzione si caratterizzava, in ogni caso, per un sensibile rafforzamento degli aspetti islamico-identitari e per una ricostruzione, su basi sciaraitiche e secondo paradigmi di tipo comunitaristico, delle libertà fondamentali, dei diritti sociali e dei diritti delle donne. Altri aspetti di rilievo furono la presenza di norme esplicitamente dirette al *Dealing with the Past* (es.: diniego dell’accesso alla vita pubblica degli esponenti del passato regime), una forte autonomia riconosciuta ai militari, la conferma della Costituzione «liberista» del 2007.

Venendo a una considerazione più dettagliata, si rilevava, innanzitutto, come il tradizionale richiamo ai «principi sciaraitici» quale fonte principale del sistema giuridico (art. 2) fosse ora il cardine di una riaffermazione del “principio ordinatore islamico”, in forza della quale s’impondeva una ricostruzione della nozione di interesse pubblico su basi arabo-islamiche, in una chiave universale e al tempo stesso nazionale. L’Egitto veniva definito un Paese leader (politico e culturale) della regione e della comunità islamica (Preambolo §§ 10 e 11). Né la scienza né il diritto, in questo senso, erano considerati “neutrali”: «l’educazione religiosa (*islāmīyyah*) e la storia nazionale erano i principali soggetti della formazione pre-universitaria» e «le Università dovevano impegnarsi nell’insegnamento degli aspetti etici delle varie discipline» (art. 60). Mentre lo Stato era chiamato a garantire l’«arabizzazione dell’istruzione, della scienza e della conoscenza» (art. 12).

A questa ricostruzione in chiave sciaraitica della nozione di interesse pubblico soggiaceva anche la delineazione del ruolo del giurista. In particolare, era da tenere conto del combinato disposto tra il § 11 della premessa e gli artt. 4 e 12. Nel § 11 venne enfatizzato il ruolo «pionieristico» dell’Egitto, che si concretava in un «soft power», esercitato attraverso i suoi intellettuali, la sua «chiesa nazionale e al-Azhar». Quest’ultima era «custode» dell’«identità nazionale», della «lingua araba» e della *Šarī‘ah*, ovvero «un faro del pensiero moderato e illuminato». Essa «è un organismo islamico indipendente», con «la responsabilità di diffondere la chiamata all’Islam, le scienze religiose e la lingua araba». Si avvaleva, perciò, delle risorse dello Stato, ma il suo Rettore non poteva essere rimosso (un richiamo ai passati tentativi di “statalizzazione”). In particolare, la sua opinione «viene acquisita per questioni correlate alla *Šarī‘ah*, secondo quanto previsto dalle leggi (*qānūn*)» (art. 4). Quest’ultimo rinvio alla legislazione statale veniva considerato alla luce del fatto che lo Stato «deve essere custode dell’etica, della morale (*adāb*, orto-prassi derivante da corretta formazione), [...] dei valori religiosi e nazionali [relativi alla patria, non alla *Ummah*], delle verità scientifiche, della cultura araba, del patrimonio storico e di civiltà del popolo» (art. 11) e «protegge l’unità culturale, di civiltà e linguistica della

società egiziana» perseguendo «l'arabizzazione dell'istruzione, delle scienze e delle conoscenze» (art. 12).

Eravamo, dunque, di fronte a una sorta di “Super Costituzione”, interna al testo costituzionale. La norma di chiusura di questa “Super Costituzione” andava individuata nell'art. 219, dove si leggeva: «I principi della *Šarī'ah* islamica includono le sue prove, le regole fondative (*uṣūl*) e giurisprudenziali, nonché le fonti» sunnite o comunemente accettate. In ultimo, dunque, si applicava la regola del consenso generale.

Per quel che riguarda i diritti fondamentali, la loro tutela poggiava su una base che potremmo definire di carattere “giuspositivistico teistico”. La dimensione creaturale della libertà, infatti, faceva sì che l'esercizio di questa fosse necessariamente disciplinato in chiave sciaraitica. Tale disciplina comportava anche, necessariamente, la perimetrazione della libertà di culto dentro l'ambito abramitico (artt. 3, 43, 44). Detta perimetrazione, a propria volta, in combinazione con i citati artt. 12 e 60, parrebbe prestarsi a un'interpretazione restrittiva tanto della libertà di espressione quanto della libertà di ricerca scientifica.

In materia di libertà civili, si rilevava l'introduzione della libertà di associazione (art. 51), mentre restava confermato, nella sostanza, il divieto di costituire partiti su basi religiose (art. 6). Sembrerebbe smantellata la Costituzione di emergenza voluta da Mubārak, che prevedeva al proprio interno la violazione del principio dell'habeas corpus. Ma, come si accennava, restarono alcuni vulnera: l'obbligo di notifica per le manifestazioni pubbliche (art. 50), l'affidamento del Ministero della Difesa a un Militare (art. 195), la totale autonomia finanziaria e giurisdizionale dei militari (art. 196), la presenza di un Consiglio nazionale di sicurezza e di un Consiglio nazionale di difesa (artt. 193 e 197). Si prevedeva, infine, il deferimento dei civili alla giustizia militare, ma a condizione che si trattasse di atti contro le forze armate (art. 198).

Per quel che riguardava la Corte costituzionale, ne venne confermata formalmente l'autonomia, mentre la nomina del Procuratore generale restava, come in molti altri ordinamenti, nelle mani del Presidente, anche se veniva disciplinata con maggiore accuratezza rispetto alla precedente Costituzione (artt. 168 e 173), il che, di fatto, provocava una compressione del ruolo del giudice delle leggi. Veniva, comunque, prevista, per la Corte, una disciplina transitoria, che ne limitava la composizione ai dieci membri più anziani (art. 233). Tale ultima previsione rientrava nel capitolo *Dealing with the Past*. Nel merito si segnalavano anche le nuove norme in materia di lotta alla corruzione (artt. 138, 158 e 204) e il bando decennale per i membri del “disciolto” Partito nazional-democratico (art. 232). Ci pare significativo, comunque, il fatto che il testo costituzionale si concludesse con la dichiarazione di nullità delle Dichiarazioni costituzionali emanate dal CSFA e dal Presidente, fino all'adozione della Costituzione (art. 236).

Venendo ai rapporti tra Esecutivo e Legislativo, si aveva un deciso rafforzamento della dinamica fiduciaria, specie in materia di bilancio, con un ruolo più marcato delle due Camere, un aumento del peso del Primo Ministro e un ridimensionamento della figura del Capo dello Stato (che non potrà essere più rieleto a vita). Destava, però, perplessità l'indeterminatezza dei poteri del Presidente della Repubblica in materia di referendum (art. 150).

Infine, si assisteva ad una sostanziale conferma sia della Costituzione economica “liberista” (2007), sia del centralismo statale.

Nel complesso, poteva parlarsi di un testo fortemente segnato da una “riespansione del principio ordinatore islamico”, in forza del quale la limitazione del potere avveniva sulla base del richiamo – non a diritti inviolabili della persona, attraverso una norma “a fattispecie aperta”, ma – all’imperscrutabile volontà divina, attraverso l’“interposizione”, nel sistema normativo, del richiamo ai principi sciaraitici: nei “diritti di Dio” abitava la stessa dignità umana. In questa prospettiva, la via verso la democrazia costituzionale comportava – paradossalmente, da un punto di vista occidentale – anche processi di desecolarizzazione dello spazio pubblico e del diritto, nel senso che i principi sciaraitici si configuravano fonte per la modernizzazione economica, per la limitazione del potere e per l’affermazione del primato dei diritti fondamentali. Questo processo di riqualificazione religiosa dello spazio pubblico non s’accompagnava a misure restrittive del pluralismo, bensì si caratterizzava per una lettura “comunitaria” di quest’ultimo.

4.6 La Costituzione del 2014

Al varo del nuovo testo costituzionale seguì una confusa fase di scontri politici e anche fisici, con l’accavallarsi di voci incontrollate (si era letto sulla stampa di giudici che irroravano pene corporali o di decreti che bandivano il balletto classico, mentre dall’altra parte si denunciava il boicottaggio delle attività del Presidente o della Camera alta, unico ramo del Parlamento rimasto provvisoriamente in ruolo). Non ci dilunghiamo, qui, sulle cause del malcontento nei confronti di Mursī. Di sicuro, pesò la combinazione tra l’inesperienza dei Fratelli Musulmani dal punto di vista amministrativo e l’aggravarsi della crisi economica dell’Egitto.

Il 3 luglio Mursī venne deposto e arrestato e la presidenza fu assunta ad interim dal presidente della Corte costituzionale. Su iniziativa dello stesso Presidente, un gruppo di dieci giuristi introdusse alcune modifiche ritenute urgenti alla legislazione ordinaria e costituzionale emanata nei mesi precedenti (ad esempio, venne abrogata l’intera disciplina cosiddetta dell’«isolamento politico», che escludeva i membri del passato regime dalla vita politica). Un gruppo di 50 esperti lavorava, sempre su disposizione del vertice dell’Esecutivo presieduto da ‘Amr Mūsa, già Segretario generale della Lega araba e Ministro degli Esteri nell’era Mubārak, alla nuova Costituzione. Dopo circa un semestre, il 14 gennaio 2014, in un clima segnato da gravi episodi di violenza, la nuova Legge fondamentale dell’Egitto veniva approvata per via referendaria. L’8 giugno successivo venne eletto alla presidenza della Repubblica il generale ‘Abd al-Fattāḥ Sa‘īd Ḥusayn Ḥalīl al-Sīsī, già collaboratore di Mursī e musulmano fervente.

La Costituzione del 2014 si presentò come un testo decisamente meno islamista (ma non laico) e meno comunitarista (ma non individualista) rispetto alla Costituzione del 2012. Furono garantiti i diritti fondamentali, l’assoluta libertà religiosa e l’uguaglianza formale e sostanziale tra uomini e donne. Venne ripristinato, nella sua forma originaria, il divieto di dar vita a formazioni politiche basate su religione, razza, sesso o provenienza

geografica. Fu ripristinato il tradizionale ruolo della Corte costituzionale e venivano previste nuove disposizioni a garanzia dell'indipendenza dei giudici e anche della pubblica accusa. Per quel che riguardava i rapporti tra l'Esecutivo e il Legislativo, si proseguiva sulla strada del riequilibrio avviata con la Costituzione precedente, pur con qualche significativa asimmetria. Il Parlamento, infatti, poteva sia mettere sotto accusa, sia "sfiduciare" il Presidente. In quest'ultimo caso, era necessaria una conferma per via referendaria. Ove il popolo avesse votato in senso contrario alla sfiducia, il Parlamento era sciolto. Non valeva, tuttavia, l'inverso. Il Presidente poteva appellarsi al popolo per lo scioglimento del Parlamento. In questo caso, però, il voto contrario dell'elettorato non comportava le dimissioni del Presidente.

Quanto all'aspetto religioso, i riferimenti all'Islam erano molteplici. Nel Preambolo si riprendevano e si ampliavano i richiami, già introdotti dalla Costituzione di Mursī, alle religioni abramitiche e in particolare al Cristianesimo, in forma di celebrazione del ruolo svolto dall'Egitto nella storia della Rivelazione: «Sulla loro terra, gli Egiziani accolsero (*aḥḍana*, nel senso di "abbracciare" o di "ospitare/proteggere") la Vergine Maria e il suo bambino e avevano offerto migliaia di martiri in difesa della Chiesa di Cristo» (Preambolo, § 7; numerosissimi i riferimenti coranici che si possono cogliere, dalla sura XIX, *Maryam* alla sura terza *al- 'Imrān*, e ai numerosi e controversi versetti dedicati a cristiani ed ebrei). Ma la cornice che teneva insieme i riferimenti era di tipo statale-nazionale. Non si avvertiva, cioè, nella lettura, il sottotesto teologico che emergeva nella Costituzione del 2012, ad esempio, attraverso la particolare scansione dei riferimenti ai concetti fondamentali della dottrina politica islamica (il *tawḥīd*, la *Ummah*, il *dīn wa dawlah*, la *maṣlahah*).

I "principi sciaraitici" restavano, comunque, la principale fonte della legislazione (art. 2). Così, pure, non venne cancellato il riferimento (introdotto da Mursī) ad al-Azhar, anche se c'era indubbiamente un forte ridimensionamento del ruolo della più importante scuola sunnita del mondo (art. 7). Certamente, veniva eliminata la secca implementazione nelle fonti sciaraitiche, di cui all'art.2, della giurisprudenza e delle tradizioni sunnite (art. 219 della Cost. 2012), da molti, peraltro, ritenuta discutibile sul piano dottrinale. Venne, dunque, ripristinato il controllo esclusivo della Corte costituzionale sulla sciaraiticità delle leggi, secondo il citato modello di "statalizzazione dell'Islam". Restava, invece, lo speciale statuto riconosciuto a Cristiani ed Ebrei, che era una costante delle esperienze giuspubblicistiche islamico-mediterranee.

Tuttavia, anche questa Costituzione presentava numerosi e gravi *vulnera* sul piano delle garanzie costituzionali. Se è vero che la dialettica parlamentare era ulteriormente rafforzata e la magistratura godeva di maggiore indipendenza rispetto al passato, era anche vero che i militari si erano assicurati un "potere di riserva" in grado, all'occorrenza, di espandersi in tutto il sistema, al punto da rendere inefficace lo stesso sistema delle garanzie.

Si poteva parlare, nel merito, di tre Costituzioni, "anatomicamente" distinguibili, ma "fisiologicamente inseparabili".

La prima, collocata nel cuore del sistema, era una Costituzione di emergenza, finalizzata a garantire all'élite militare il controllo del processo

di transizione e, una volta che questa si fosse consolidata, l'ultima parola su ogni decisione politica riguardante gli affari militari e la sovranità statale. Intorno a questa, se ne sviluppava un'altra, in cui era racchiuso il patto costituzionale tra l'élite militare, l'alta magistratura (da sempre molto gelosa della propria indipendenza e autorevolezza e in complessi rapporti di alleanza/antagonismo con l'élite militare) e le forze politico-sociali non islamiste e nella quale si trattava della forma di governo, della costituzione economico-sociale, delle garanzie giurisdizionali e del pluralismo politico.

Nella relazione sistemica tra la prima e la seconda, si registrò la più significativa discontinuità con la Costituzione di Mursī. In primo luogo, il pendolo della storia egiziana pendeva di nuovo, nettamente, verso la “statalizzazione dell'Islam” piuttosto che verso l’“islamizzazione della società”. In secondo luogo, si ebbe una drastica semplificazione dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo, attraverso l'abrogazione della Seconda Camera e l'introduzione di una più vivace dialettica tra i poteri, da una parte, e il rafforzamento dei poteri presidenziali (ad esempio, il 5% dei parlamentari erano di nomina presidenziale e numerosi erano i casi in cui si prevedevano decisioni presidenziali a Parlamento “disciolto” o “non in sessione”), dall'altra.

Vi era, infine, una terza Costituzione, che cresceva intorno alla seconda, in cui il patto costituzionale era declinato in chiave universalistica e umanitaria, in forma di legittimazione, interna ed esterna, dell'intero ordinamento. Nella relazione sistemica tra la seconda e la terza parte si registrava l'altra importante discontinuità con la Costituzione di Mursī: lo smantellamento della ricostruzione in chiave comunitaria dei diritti economici, sociali e civili.

Sarebbe, però, fuorviante cercare una “vera” Costituzione di emergenza “dietro” le norme sui diritti fondamentali o sui poteri del Parlamento. Esisteva, per l'appunto, una relazione sistemica. Per fare un esempio, senza la forza legittimante di cui alla terza Costituzione, sarebbe ben difficile, in termini di relazioni internazionali, far funzionare la prima Costituzione. Il movimento del primo livello era reso possibile dall'esistenza del secondo livello. Altro esempio: lo smantellamento della costruzione comunitaristica dei diritti sociali, contenuto nella seconda Costituzione, ricollocava il rapporto individuo/Stato al centro del sistema, il che, se da un punto di vista costituzionale euro-continentale significava più garanzie e più diritti, nel contesto egiziano potrebbe anche significare minore protezione della persona e sua maggiore vulnerabilità rispetto al potere statale (era questa, ad esempio, la critica che molti studiosi egiziani fecero alla politica “liberista” degli anni Settanta e Ottanta).

Il Legislatore Costituzionale voleva, cioè, “cementare” il ruolo dell'élite militare nel sistema egiziano dei poteri pubblici, quale garanzia di affidabilità dell'Egitto sul piano della politica internazionale e, secondo alcuni, anche di evoluzione in senso pienamente democratico e costituzionale del Paese. Così, ad esempio, in base all'art. 234, per i primi due mandati presidenziali, il Ministro della difesa era nominato su approvazione del CSFA (il cui ruolo veniva formalizzato all'art. 200) e, in forza del combinato disposto tra la norma che disciplina le modifiche alla Costituzione (art. 226) e quella che disciplinava le procedure per le elezioni parlamentari e presidenziali successive all'adozione del testo costituzionale (art. 230), venne

assicurata l'immodificabilità della Costituzione per il primo anno di vita della nuova Repubblica.

In ogni caso, i militari si riservavano di decidere “dello” e “nello” stato di eccezione. Il punto più significativo, in tal senso, era quello relativo alla dichiarazione di guerra. Nella Costituzione del 2012 (art. 146) il Presidente non poteva dichiarare guerra, o inviare le forze armate fuori del territorio statale, se non dopo essersi consultato con il Consiglio Nazionale di Difesa e l'approvazione della Camera dei deputati con la maggioranza dei suoi membri. Secondo il testo del 2014 (art. 152), si prevedeva anche che, nel caso la Camera fosse «sciolta», dovesse essere consultato il Consiglio Superiore delle Forze Armate e dovesse essere ottenuta l'approvazione del Gabinetto e del Consiglio Nazionale di Difesa. Da notare che nelle altre numerose disposizioni che contenevano l'ipotesi del Parlamento sciolto, si prevedeva che il ruolo dell'Assemblea legislativa venisse svolto dalla Corte costituzionale (ad esempio, nel caso del giuramento del Presidente).

Un punto oggetto di particolare attenzione da parte di molti analisti era quello relativo alla giurisdizione militare sui civili. In realtà, questa norma era già contenuta nella Costituzione del 2012 (art. 198) ed era, insieme alla norma sull'autonomia di bilancio dei militari (art. 197), parte integrante della trattativa in corso – poi tragicamente fallita – tra i vertici militari e la Fratellanza. Non solo i militari rafforzarono la loro autonomia in materia di bilancio (art. 203), ma il Consiglio Nazionale di Difesa (presieduto dal Capo dello Stato, composto dal Primo ministro, dal Presidente della Camera, dal Ministro della Difesa, dal Ministro degli Esteri, dal Ministro delle Finanze, dal Ministro dell'Interno, dal Capo dei servizi segreti, dal Capo di Stato maggiore, dai vertici della Marina, dell'Aeronautica e dell'intelligence militare, nonché integrato da “esperti” di nomina presidenziale senza diritto di voto) aveva voce in capitolo su tutte le proposte di legge che riguardassero le forze armate ed ebbe ulteriori competenze che saranno poi definite «dalla legge».

Infine, poteva dirsi che, con la Costituzione del 2014, il gigante egiziano si fosse candidato a ridiventare un elemento di stabilità nell'area mediterranea, in vista anche di una definitiva adesione ai principi del Costituzionalismo democratico, in una linea di continuità con le proprie tradizioni culturali e religiose. Ma per conseguire tale ambizioso obiettivo, di fatto, si era adottata una Costituzione di emergenza, in forza della quale era possibile la sospensione delle principali garanzie costituzionali.

4.7 La geopolitica presidenziale

In tale cornice, il generale al-Sisi aveva puntato innanzitutto sulla stabilizzazione interna, combattendo con durezza ogni forma di dissenso politico legato alla prospettiva dell'alternativa islamica o dell'Islam popolare. A parte le numerose condanne a morte, fu fatto un uso massiccio della carcerazione preventiva, spesso trasformata in detenzione a tempo indefinito. L'obiettivo – che può dirsi senza dubbio conseguito – era quello di annichilire la Fratellanza musulmana, al fine di rafforzare l'immagine di un Paese, quale l'Egitto, bastione della stabilità geopolitica nel contesto mediterraneo e mediorientale e nel mondo islamico. La lotta all'Islam

popolare, dunque, aveva assunto una dimensione sovranazionale e anche in tal senso andava letto l'appoggio dell'Egitto al generale Ḥalīfa Ḥaftar, nel contesto libico, in opposizione al governo di Tripoli, sostenuto dai Fratelli musulmani, dal Qatar e dalla Turchia.

Era diventato pertanto centrale il rapporto dell'Egitto con l'Arabia Saudita, altro alfiere della lotta all'Islam politico. La solida partnership economica e strategica tra Egitto e Arabia Saudita si inseriva, così, nelle logiche dello scontro intra-sunnita in corso nel mondo islamico. A ciò era riconducibile anche la cessione, da parte del Cairo, delle due isole di Tiran e Sanafir – di grande importanza strategica per la loro collocazione presso l'omonimo stretto di Tiran, porta di accesso al Golfo di Aqaba – a Riyad, che nel 2014 iniziò a fornire supporto finanziario al Governo egiziano. La cessione fu in un primo momento bocciata dall'alta giustizia amministrativa, ma poi approvata dalla magistratura ordinaria. La Suprema Corte costituzionale non era intervenuta nel merito della costituzionalità dell'atto (benché numerosi giuristi abbiano ricordato che la Costituzione egiziana non consentiva la cessione di parti del territorio), ma sulla competenza giurisdizionale. Nelle more di questa verifica nomofilattica, il Parlamento, a fine giugno 2017, approvò la cessione e l'accordo fu pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 17 agosto 2017. L'operazione richiese anche l'approvazione di Israele, con cui l'Egitto aveva firmato un accordo a seguito del Trattato di pace del 1979, che prevedeva un controllo israeliano sulla movimentazione navale nell'area.

In questa logica si inserivano altre due importanti iniziative di natura geopolitica, tra loro strettamente collegate.

Nel 2018 Israele concluse un accordo, del valore complessivo di 15 miliardi di dollari, per la vendita di 64 miliardi di metri cubi di gas in dieci anni all'egiziana Dolphinus Holdings, a partire dal 2020 (la scoperta del grande giacimento di Zohr, da parte dell'Eni, non soddisfa il fabbisogno dell'Egitto, anche a causa del costante aumento demografico). Il gas proveniva da Leviathan e Tamar, i due giacimenti offshore, gestiti dall'israeliana Delek Group Ltd e dalla texana Noble Energy Inc, con i quali iniziò la corsa al petrolio nel Mediterraneo Orientale. L'accordo andava a saldare, anche sotto il profilo economico ed energetico, l'asse di collaborazione tra Tel Aviv e il Cairo, già da tempo stabilizzatosi sui temi della sicurezza e delle relazioni internazionali.

Si trattava di un'iniziativa di grande respiro geopolitico, anche perché andava a contrapporsi a una strategia di segno simmetrico e contrario avviata nello stesso periodo dalla Turchia, che, a lato della crisi libica, punta ad affermare la propria egemonia nel Mediterraneo, appoggiando il governo di Fāyez al-Sarrāğ, sostenuto dalla Fratellanza musulmana. Nel novembre del 2019, infatti, Tripoli e Ankara firmano un Memorandum per la costituzione di «aree di giurisdizione marittima». Nel primo articolo era prevista una «zona economica speciale» che iniziava in Libia dalle città della costa orientale di Derna e Barnia (che in realtà al tempo risultano sotto il controllo di Ḥaftar) fino a un confine immaginario che correva lungo 34 chilometri (18.6 miglia marittime), a circa 80 chilometri a sud est dell'isola di Creta. L'accordo, legittimo sulla base del diritto marittimo internazionale, ridisegnava i confini marittimi tra i due Paesi e prevedeva collaborazioni nello sfruttamento delle risorse offshore.

L'altra iniziativa non vedeva coinvolto l'Egitto in maniera esplicita e diretta, ma nella sua realizzazione il ruolo del governo egiziano fu cruciale. Nell'estate del 2020 Emirati Arabi Uniti, Bahrein e Israele stipularono gli Accordi di Abramo, un'intesa con una chiara impostazione anti-islamico popolare e anti-sciita per la quale provocarono reazioni molto dure da parte della Turchia, che appoggia l'ecumenismo islamico in chiave anti-israeliana in Medio Oriente, nonché delle varie anime del fronte palestinese. Viceversa, gli accordi vennero sostenuti dall'Egitto, che svolgeva un fondamentale ruolo istruttorio, anche grazie alla propria esperienza storica in materia: il primo accordo di un Paese arabo con Israele fu, per l'appunto, quello siglato da Begin e Sādāt a Camp David nel 1979, alla presenza del Presidente Carter.

4.8 Il giro di vite sulla statualizzazione dell'Islam

Sul fronte interno, la lotta per la stabilizzazione geopolitica e la distruzione dell'Islam popolare portò verso una radicalizzazione della statalizzazione dell'Islam. Al-Sīsī puntò a rafforzare ulteriormente il ruolo del Governo in materia religiosa, in modo da sottrarre all'Islam popolare ogni appiglio di natura culturale e sociale all'iniziativa politica. In questo senso, il Presidente egiziano prese di mira anche l'Islam ufficiale dell'Università di al-Azhar, che, pur filogovernativa e ostile al radicalismo, conservò sempre al proprio interno aree di ambiguità, anche in nome del carattere accademico dell'istituzione, permettendo a molti studenti e giovani docenti della Fratellanza di legittimare su base sciaraitica il loro impegno politico e la battaglia per l'"alternativa islamica". In questa chiave venivano lette le prolusioni tenute, con cadenza annuale, a partire dal 2014, da al-Sīsī, ai dotti di al-Azhar, sulla necessità di operare un «rinnovamento del discorso religioso» e di contrastare la manipolazione dei testi sacri finalizzata alla giustificazione della violenza politica. L'Università, pur attraversata da correnti dissenzianti rispetto all'iniziativa presidenziale di "dettare la linea" alla più prestigiosa istituzione accademica del mondo sunnita, accolse sostanzialmente l'appello: il Gran Imam Aḥmad al-Ṭayyib ha istituito, nel 2015, un osservatorio ad hoc per il contrasto all'estremismo ed ha avviato, in tal senso, una riforma della didattica che prevedeva, tra l'altro, l'eliminazione dai libri di testo dei passaggi che facilmente si prestavano a manipolazione politica o maggiormente suscettibili di incomprensioni.

Il protagonismo religioso di al-Sīsī tendeva, con un certo successo, a mettere fuori gioco la Fratellanza anche sul piano culturale e del consenso sociale, in linea di continuità con la retorica, adottata sin dalla sua elezione, secondo la quale le responsabilità delle tensioni vissute tra il 2011 e il 2013 e del loro impatto sui dati economici appartenevano a Mursī e al suo entourage. D'altra parte, l'ostentazione dell'immagine di uomo pio, in un contesto di espansione transnazionale del principio ordinatore islamico, era tesa anche a consolidare il suo ruolo di leader musulmano.

La politica di rafforzamento della statualizzazione dell'Islam, tuttavia, dovette fermarsi di fronte alle prerogative giudiziarie delle autorità islamiche. Una riforma del 2012, ispirata al modello ottomano, aveva ripristinato l'autonomia della *Dār al-Ifṭā'*, o Casa della Fatwa, un organo consultivo per le questioni giuridiche islamiche che orbita attorno ad al-

Azhar. La legge prevedeva che essa eleggesse da sé il proprio presidente, vale a dire il Gran Muftī. Nella primavera del 2020, su iniziativa di alcuni parlamentari, venne avanzata una proposta di legge per l'attribuzione della nomina del Gran Muftī al Capo dello Stato: il Presidente avrebbe dunque scelto fra tre candidati selezionati dal Consiglio. Il Consiglio di Stato, tuttavia, giudicò la novella sostanzialmente incostituzionale, portando all'archiviazione dell'iniziativa legislativa.

Non era chiaro se fosse stato vero conflitto o gioco delle parti o, come spesso accadeva nel mondo arabo, entrambe le cose. Va ricordato, al riguardo, che il Gran Muftī esercitava spesso un ruolo di valvola di sicurezza rispetto alle ricadute giudiziarie dei grandi conflitti politici. Tra il 25 gennaio 2011 e il dicembre 2020 in Egitto, infatti, vennero emesse 2340 condanne a morte in processi di primo grado. 1670 di queste furono confermate nel successivo grado di giudizio e 226 risultavano già eseguite (la stragrande maggioranza di tali condanne furono comminate ed eseguite sotto la presidenza di al-Sīsī). Esse riguardarono reati connessi alla sicurezza e al terrorismo, ma anche genericamente all'ordine pubblico (ad esempio, l'aver causato morti e feriti in disordini connessi al tifo sportivo). Ora, a mantenere alto il rapporto frazionario tra il numero delle condanne e quello delle esecuzioni contribuiva in maniera determinante proprio il Gran Muftī, al quale ci si poteva appellare, come ultima istanza, per avere salva la vita e vedere la propria pena commutata in detenzione. In questo modo, l'Esecutivo, che guidava l'esercizio dell'azione penale ma che aveva anche una certa influenza sull'iter processuale, poté permettersi di fare ampio uso della pena di morte, facendo pendere la condanna come una spada di Damocle sui possibili oppositori del regime, senza che si desse corso a tutte le condanne, il che avrebbe fatto precipitare l'Egitto nel baratro della guerra civile.

4.9 La Costituzione del 2019 e l'ulteriore rafforzamento del Presidente

Tra il 26 e il 29 giugno 2018 il generale al-Sīsī fu riconfermato per un secondo mandato da più del 90% dei votanti, il cui numero, però, non raggiunse il 40% degli aventi diritto. Tra ottobre e novembre 2020 si svolsero le elezioni legislative per il rinnovo della Camera bassa. Il partito *Mustaqbal al-Waṭan*, vicino alla compagine governativa, conquista 316 seggi, 50 seggi andarono al Partito repubblicano del popolo, 26 al partito del nuovo *Wafd* e 23 al Partito dei difensori della patria.

Nel mezzo dei due appuntamenti elettorali, e a cinque anni dalla prima elezione di al-Sīsī al vertice dell'Esecutivo, si collocava una revisione della Costituzione finalizzata a consolidare il sistema uscito dal colpo di Stato del 2013. Il 16 aprile 2019 la Camera dei deputati adottò una serie di emendamenti alla Costituzione del 2014, poi sottoposti a una consultazione popolare e approvati dal 90% dei votanti, seppure, come era prassi nella politica egiziana (tranne la breve parentesi governata dalla Fratellanza) con una bassissima affluenza. Il referendum si svolse in un contesto di forte disparità fra le forze politiche filo-governative, schierate a sostegno della

riforma, che organizzarono campagne e iniziative di sensibilizzazione in tutto il Paese. Tale possibilità, invece, fu negata alle forze di opposizione contrarie alla riforma.

Essenzialmente, il progetto di revisione costituzionale consisteva in due nuovi articoli e 14 emendamenti. Saltava agli occhi la reintroduzione del bicameralismo parlamentare, con la restaurazione del Senato, o Consiglio dei saggi. Esso era composto da 180 membri, un terzo dei quali era nominato dal Presidente della Repubblica, mentre i restanti due terzi erano eletti a suffragio universale diretto (art. 250). La Camera bassa, o Camera dei Rappresentanti, che aveva operato come Assemblea unicamerale dal 2014 al 2019, si componeva di 450 deputati eletti a suffragio universale. Il Capo dello Stato poteva nominare fino al 5% dei deputati (art. 102). Il Senato si configurava come la classica Camera alta, senza poteri di condizionamento rispetto all'Esecutivo (all'art. 253 veniva specificato che i membri del Governo non erano responsabili davanti al Senato), e aveva il compito di studiare e proporre ciò che riteneva utile per «consolidare la democrazia, sostenere l'unità nazionale, la pace sociale, i valori fondamentali della società, i valori supremi, i diritti, le libertà e i doveri pubblici, approfondire ed espandere il sistema democratico» (art. 248). Il parere del Senato era vincolante in materia di revisione costituzionale, in riferimento al Piano generale per lo Sviluppo Sociale ed Economico, trattati relativi ai diritti di sovranità, progetti di legge integrativi della Costituzione. Il Presidente della Repubblica, inoltre, poteva chiedere al Senato di pronunciarsi su progetti di legge o su questioni riguardanti la politica generale dello Stato, sugli affari «arabi» o «esteri» (art. 249).

Molte delle nuove disposizioni, poi, erano orientate ad un rafforzamento del vertice dell'Esecutivo. In particolare, la Costituzione stabiliva l'estensione della durata del mandato presidenziale da quattro a sei anni (art. 140). Un articolo transitorio estendeva in tal senso anche il mandato iniziato nel 2018 e consentiva al Presidente in carica di essere rieletto una volta (art. 241 bis), offrendo ad al-Sīsī la possibilità di conservare il potere fino al 2030. Egli acquisì anche la possibilità di nominare uno o più vicepresidenti (art. 150 bis). Il nuovo testo, inoltre, costituzionalizzava il principio della nomina dei vertici della giurisdizione da parte dell'Esecutivo, precedentemente affidato alla legge, alle fonti secondarie e alla prassi. Il Capo dello Stato, dunque, nominava i vertici degli organi giudiziari (art. 185), il Procuratore generale (art. 189) ed il presidente della Suprema Corte costituzionale (art. 193).

Particolare attenzione venne riservata, in questa riforma, al ruolo delle forze armate. Un ampliamento dell'articolo 200 elevava l'esercito al rango di protettore della Costituzione e della Democrazia, mentre l'articolo 204 consentiva di adire la giustizia militare per crimini che costituivano, genericamente, «un attacco alle strutture militari», laddove la dicitura precedente contemplava il ricorso ai tribunali militari solo nel caso di «attacchi diretti». Questo faceva sì che l'esercito avesse ampia facoltà di processare chiunque, a suo insindacabile giudizio, rappresentasse una minaccia, al di là di atti concretamente compiuti.

La stabilizzazione in chiave presidenzialistica e securitaria condotta da al-Sīsī fu segnata da un gravissimo episodio che ha coinvolto direttamente l'Italia. Il 3 febbraio 2016 venne ritrovato al Cairo il corpo senza vita di

Giulio Regeni nei pressi di una prigione dei servizi segreti egiziani. Regeni, che stava svolgendo un dottorato presso l'università di Cambridge con una tesi sui sindacati egiziani, fu rapito probabilmente al Cairo il 25 gennaio del 2016, quinto anniversario delle manifestazioni di piazza Taḥrīr, con le quali iniziò la crisi del regime di Mubārak. Il corpo del giovane presentava inequivocabili e gravi segni di tortura, riconducibili, secondo gli esperti, ai metodi utilizzati dalla polizia egiziana per sevizare le vittime. La scarsa collaborazione delle autorità egiziane con la giustizia italiana aveva impedito di fare chiarezza sui motivi del rapimento, delle sevizie e dell'assassinio. Una delle tesi più accreditate è che il giovane, in contatto con ambienti ostili al regime, sia rimasto vittima di uno scontro interno tra gli stessi servizi e apparati polizieschi egiziani, una parte dei quali sarebbe risultata interessata a creare un grave incidente diplomatico tra Egitto e Italia, allo scopo di screditare la presidenza di al-Sīsī rispetto alle cancellerie occidentali. Nel 2021, comunque, a dispetto della scarsa collaborazione delle autorità egiziane, la ricostruzione degli inquirenti italiani consentì la messa sotto accusa per lesioni ed omicidio di quattro uomini appartenenti ai servizi segreti egiziani. Nel novembre del 2022, a margine dei lavori della Cop27, il summit sul clima, in corso a Sharm el-Sheikh, il presidente del Consiglio Giorgia Meloni ha incontrato il presidente egiziano, sottolineando come l'Italia mantenga una forte attenzione sul dossier Regeni.

Alla fine del 2021, la posizione di al-Sīsī appariva molto salda, nel quadro di una stabilizzazione regionale dominata dall'asse tra Egitto e Arabia Saudita, con l'appoggio fondamentale di Israele e degli Stati Uniti. Il rilancio dei rapporti con l'Italia, poi, nell'autunno del 2022, confermava il ruolo di punto di riferimento per le potenze occidentali per la stabilità nell'area. Per lo più, tra gli analisti occidentali si sottolineava l'esigenza di rafforzare la sua presidenza, soggetta a spinte demolitrici interne allo stesso regime, in quanto una nuova crisi egiziana avrebbe effetti molto gravi in tutto l'area nordafricana, già pesantemente stressata dalla combinazione tra la persistente instabilità libica e le conseguenze della guerra russo-ucraina.

5. Conclusioni

Dall'analisi svolta sulla diffusione del semipresidenzialismo nel Nord Africa possiamo trarre due conclusioni, strettamente intrecciate tra loro: una di ordine metodologico e un'altra di natura politica.

Sotto il profilo metodologico, risalta all'attenzione come l'approccio gius-comparatistico al mondo islamico non possa essere disgiunto da un'analisi di tipo geopolitico. Ciò attiene alla natura stessa dello spazio pubblico islamico, in quanto tutto ciò che avviene in tale contesto non può essere logicamente ricostruito solo a partire dalle dinamiche interne alla *Ummah*, ma anche dalla dialettica tra affiliazione comunitaria e appartenenza nazionale. Detti avvenimenti non si strutturano secondo paradigmi di tipo vestfaliano, ovvero secondo un modello statual-nazionale, pur avendo ricadute nei rapporti interstatuali.

Sotto il profilo politico, invece, comprendiamo come il modello francese si sia dimostrato idoneo alle politiche di statualizzazione dell'Islam e, conseguenzialmente, alla neutralizzazione degli effetti politici dell'Islam

popolare. Da questo punto di vista, si sottolinea come l'utilizzo di tale modello sia sostenuto da élites autocratiche, sia militari che non, ed è profondamente avversato dalla componente islamico-popolare che, a sua volta, vede sempre nel rafforzamento dell'Esecutivo uno strumento di neutralizzazione e di oppressione politica. Nel frattempo, però, bisogna prendere atto del fatto che, sempre per le caratteristiche culturali e geopolitiche dello spazio islamico sopra richiamate, si sta registrando la formazione di un'opinione pubblica, soprattutto giovanile, trasversale e presente nell'area MENA, con la quale i protagonisti dei Paesi interessati non possono fare a meno di confrontarsi. La presenza di questa nuova e rinvigorita opinione pubblica, che non può essere tacciata di simpatie integralistiche, potrebbe favorire, nel medio termine, pur in un quadro geopolitico segnato dal crescente accavallarsi e intrecciarsi di criticità, un ammodernamento delle classi dirigenti dell'area.

Ciro Sbailò
Università degli studi internazionali di Roma
UNINT
ciro.sbailo@unitn.it

Vanni Nicoli
Università degli studi internazionali di Roma
UNINT
v.nicoli1@studenti.unint.eu