

EGITTO: Statalizzazione dell'islam vs. islamizzazione della società e potere militare di riserva. Alcune osservazioni sulla bozza costituzionale*

di **Ciro Sbailò****
(7 gennaio 2014)

In Egitto, entro gennaio 2014, sarà sottoposta a referendum il nuovo progetto di Costituzione. Riassumiamo per sommi capi i fatti. Il presidente Mohammad Morsi è stato deposto il 3 luglio 2013 ed è tuttora agli arresti (il processo dovrebbe celebrarsi il 28 gennaio), per iniziativa dei vertici militari, sull'onda dei violenti e diffusi scontri politico-sociali e dei gravi conflitti istituzionali verificatisi nel Paese. La Presidenza provvisoria è stata affidata ad Adli Mahmud Mansur, Presidente della Corte Costituzionale. Contestualmente è stato insediato un Comitato di 10 esperti, che ha introdotto alcune modifiche ritenute urgenti alla legislazione ordinaria e costituzionale emanata nei mesi precedenti (ad esempio, è stata abrogata l'intera disciplina cosiddetta dell'«isolamento politico», che escludeva i membri del passato regime dalla vita politica). Successivamente, alla bozza della nuova Costituzione ha lavorato un Comitato di 50 esperti, presieduto da 'Amr Mūsā, già Segretario generale della Lega araba e ministro degli Esteri nell'era Mubārak. La bozza è stata pubblicata all'inizio di dicembre 2013.

La nuova bozza si presenta come un testo meno islamista, meno comunitarista e meno sessista rispetto alla Costituzione del 2013. Ma questa maggiore laicità non è accompagnata da maggiore democraticità. Al contrario, il nuovo testo costituzionale presenta numerosi e gravi *vulnera* sul piano delle garanzie costituzionali. Se è vero che la dialettica parlamentare è rafforzata e la magistratura gode di maggiore indipendenza, è anche vero che i militari si sono 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.

Cercheremo, qui, di dare una visione generale del testo, soffermandoci poi sulla questione del potere militare.

Se adottiamo un approccio di tipo ermeneutico-funzionalistico, particolarmente utile quando ci si confronta con le esperienze giuspubblicistiche nel mondo arabo-islamico mediterraneo, il *draft* egiziano 2013 risulta, all'analisi, un testo complesso, composto di tre costituzioni, in relazione sistemica tra loro.

La prima, collocata nel cuore del sistema, è una Costituzione di emergenza, finalizzata a garantire all'élite militare il controllo del processo di transizione e, una volta che questa si sia consolidato, l'ultima parola su ogni decisione politica riguardante gli affari militari e la sovranità statale. Intorno a questa, se ne sviluppa un'altra, in cui è 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 tratta 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 registra la più significativa discontinuità con la Costituzione di Morsi. In primo luogo, al progetto di "islamizzazione della società", perseguito dalla Fratellanza, si contrappone il paradigma della "statalizzazione dell'Islam", ben presente nella storia politica egiziana. In secondo luogo, si ha una drastica semplificazione dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo, attraverso l'abrogazione della Seconda Camera (la *Shura*, introdotta da Sadat) e l'introduzione di una più vivace dialettica tra i poteri (ad esempio, il Presidente può essere rimosso e persino sfiduciato), da una parte, e il rafforzamento dei poteri presidenziali (ad esempio, il 5% dei

* Scritto sottoposto a *referee*.

parlamentari sono di nomina presidenziale e numerosi sono i casi in cui si prevedono decisioni presidenziali a Parlamento “disciolto” o “non in sessione”), dall’altro.

Vi è, infine, una terza costituzione, che cresce intorno alla seconda, in cui il patto costituzionale è 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 registra l’altra importante discontinuità con la Costituzione di Morsi: lo smantellamento della ricostruzione in chiave comunitaria dei diritti economici, sociali e civili.

Le tre entità sono “anatomicamente” distinguibili, ma “fisiologicamente” unite. Non c’è una “vera” Costituzione di emergenza “dietro” le norme sui diritti fondamentali o sui poteri del Parlamento. Esiste, 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 è reso possibile dall’esistenza del secondo livello. Altro esempio: lo smantellamento della costruzione comunitaristica dei diritti sociali, contenuto nella seconda Costituzione, ricolloca il rapporto individuo/Stato al centro sistema, il che, se da un punto di vista costituzionale euro-continentale significa più garanzie e più diritti, nel contesto egiziano significa minore protezione della persona e sua maggiore vulnerabilità rispetto al potere statale.

In ogni caso, dal patto costituzionale è escluso il terzo protagonista della vita pubblica egiziana, accanto ai militari e agli alti giudici, vale a dire la Fratellanza musulmana, ora dichiarata fuorilegge.

Non si pensi a un ribaltamento dell’impostazione religiosa del testo del 2012. Il testo trabocca di riferimenti all’Islam e nel Preambolo si riprendono e si ampliano, con linguaggio toccante, i richiami, già introdotti dalla Costituzione di Morsi, 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 [*ahtdanā*, nel senso di “abbracciare” o di “ospitare/proteggere”] la Vergine Maria e il suo bambino e hanno offerto migliaia di martiri in difesa della Chiesa di Cristo» (Preambolo, § 7; numerosissimi i riff. Coranici che si possono cogliere, dalla sura XIX, *Maryam* alla sura terza *āl ‘Imrān*, e ai numerosi e controversi versetti dedicati a cristiani ed ebrei).

Una de-islamizzazione del testo costituzionale sarebbe stata in contrasto sia con il revival islamico-popolare che ha caratterizzato – anche, se si vuole, in chiave identitaria – i tumulti politici del Nord Africa degli ultimi tre anni, sia, soprattutto, con le tradizioni politiche egiziane. Non ci si stancherà di ripeterlo: in Egitto (ma questo vale, in varia misura, per buona parte del mondo arabo) l’élite militare è “statalista”, ma non è “laica”. Essa, piuttosto, al *grassroots Islam* della Fratellanza oppone l’incardinamento istituzionale dell’Islam, fin dai tempi di Muhammad ‘Alī Pascià, che nel, XVIII secolo, nazionalizzò il *waqf*, ovvero l’istituto relativo alle opere pie islamiche – una politica seguita da tutti i suoi successori, in aperta sfida all’Islam popolare, che ha sempre visto in quella nazionalizzazione uno strumento di controllo politico elitario ed illegittimo sulle moschee e sull’intera comunità (nel 1977 l’allora ministro del *waqf* venne ucciso da un gruppo islamista radicale). Ma la politica dell’incardinamento istituzionale dell’Islam è, a propria volta, costruita e legittimata su basi islamiche, quale strumento di razionalizzazione dello spazio pubblico e di potenziamento della stessa comunità. Leader politico-militari come Gamāl ‘Abd al-Nāṣer o Muḥammad Anwar al-Sādāt sono da considerarsi, per molti versi, parte dell’“album di famiglia” dell’Islam popolare, avendone fatto parte da giovani o avendone condiviso valori, obiettivi e strategie, pur in un contesto di rivalità e sanguinosa conflittualità. La cosiddetta “primavera araba”, in questo senso, segna il punto estremo e più sanguinoso del conflitto tra élite politico-militari e Islam popolare nella storia egiziana.

I “principi sciaraitici” (introdotti da Sadat) restano, dunque, la principale fonte della legislazione (art. 2). Così, pure, non viene cancellato il riferimento (introdotta da Morsi) ad al-Azhar, anche se c'è indubbiamente un forte ridimensionamento del ruolo della più importante scuola sunnita del mondo (art. 4). Certamente, viene 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. Viene, dunque, ripristinato il controllo esclusivo della Corte costituzionale sulla sciaraiticità delle leggi, secondo il citato modello di “statalizzazione” dell'Islam, portato a perfezione con la riforma costituzionale del 1980, che consentì al giudice costituzionale di escludere il controllo “diffuso” reclamato dai dotti sunniti. Resta, invece, lo speciale statuto riconosciuto a cristiani ed ebrei. La Costituzione di Sadat garantiva genericamente la libertà di religione (art. 46). La Costituzione di Morsi definiva la libertà religiosa un «diritto fondamentale» e garantiva alle religioni «celesti» il diritto alla pratica religiosa e alla costruzione di edifici di culto (art. 43). La bozza costituzionale del 2013 definisce «assoluta» la libertà religiosa e assicura ai seguaci delle religioni «rivelate» il diritto di praticare i propri riti e di costruire edifici di culto (art. 64).

Soffermandoci, dunque, come anticipato, sulla “prima” Costituzione, si nota innanzitutto come il Legislatore abbia voluto, come si usa spesso dire, “blindare” il testo per un tempo sufficiente a garantire la stabilizzazione politica del Paese. Così, in base all'art. 234, per i primi due mandati presidenziali, il Ministro della difesa sarà nominato su approvazione del Consiglio Superiore delle Forze Armate (l'organo politico costituitosi su iniziativa dei vertici militari all'inizio del 2011, autocollocatosi in posizione apicale nel sistema dei pubblici poteri e il cui ruolo viene ora ridimensionato e formalizzato all'art. 200 della bozza) e, in forza del combinato disposto tra la norma che disciplina le modifiche alla Costituzione (art. 226) e quella che disciplina le procedure per le elezioni parlamentari e presidenziali successive all'adozione del testo costituzionale (art. 230), viene assicurata l'immodificabilità della Costituzione per il primo anno di vita della nuova Repubblica.

Inoltre, la recente decisione politica di far precedere l'elezione del Parlamento dall'elezione del Presidente, in combinazione con la norma relativa alle condizioni di candidabilità (art. 142), potrebbe portare a una candidatura direttamente espressa dalla popolazione, senza alcun passaggio parlamentare. Ciò, a sua volta, in combinazione con la messa fuori legge della Fratellanza, garantirebbe elezioni presidenziali controllate dall'élite militare.

In ogni caso, i militari si riservano di decidere “dello” e “nello” stato di eccezione. Il punto più significativo, in tal senso, è 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 la bozza attuale (art. 152), si prevede anche che, nel caso la Camera sia «sciolta», debba essere consultato il Consiglio Superiore delle Forze Armate e deve essere ottenuta l'approvazione del Gabinetto e del Consiglio Nazionale di Difesa. Da notare che nelle altre numerose disposizioni che contengono l'ipotesi del Parlamento sciolto, si prevede che il ruolo dell'Assemblea legislativa venga svolto dalla Corte costituzionale (ad esempio, nel caso del giuramento del Presidente).

Un punto oggetto di particolare attenzione da parte di molti analisti è quello relativo alla giurisdizione militare sui civili. In realtà, questa norma 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. Nella versione 2013 (art. 204 della bozza) la disposizione è più chiara e lascia una minore discrezionalità ai militari nel decidere quali atti cadano sotto la sua giurisdizione. A ben vedere, questa maggiore precisione è resa, sul piano delle garanzie, inefficace dall'accresciuto potere dell'élite militare in materia di legislazione ordinaria. Non

solo, infatti, i militari rafforzano 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) ha voce in capitolo su tutte le proposte di legge che riguardino le forze armate ed avrà ulteriori competenze che saranno poi definite «dalla legge» (notiamo, en passant, che anche nella bozza 2013, analogamente a quanto si riscontrava nella Costituzione del 2012, sono numerosi i rinvii alla legislazione ordinaria in materie di impatto sugli equilibri costituzionali e le garanzie fondamentali).

Sull'esito del referendum sussistono pochi dubbi. Le incognite principali sono due. La prima riguarda la partecipazione popolare. Tra gli argomenti principali degli avversari di Morsi c'era l'alto tasso di assenteismo al referendum costituzionale. La seconda, in qualche modo collegata alla prima, riguarda la reazione della Fratellanza, che, pur molto divisa al proprio interno tra estremisti e moderati, è unita nel denunciare, con robuste ragioni giuridiche, il "colpo di Stato" della scorsa estate e la illegittimità della rimozione di un Presidente eletto, comunque, per la prima volta, con metodo democratico. Al momento, il Paese è infiammato dalle rivolte e dalla dura repressione militare. A ripercorrere, però, la storia egiziana, si vede come questo popolo, nei momenti più tragici, si sia sempre fermato a un passo dal precipizio e abbia ritrovato la via della stabilizzazione interna, facendo leva sulla propria immensa memoria storica, le sue antiche tradizioni giuridiche e i suoi abili leader politici. Così è accaduto, ad esempio, all'indomani della Guerra dei sei giorni o subito dopo l'assassinio di Sadat. Del resto, un'instabilità persistente del gigante egiziano sarebbe una iattura per tutta l'area euro mediterranea. Resta da vedere se e fino qual punto nella stabilizzazione geopolitica ci sarà spazio per lo Stato di diritto e per le garanzie costituzionali. Non è detto, infatti, che le (buone) ragioni della politica coincidano con le (buone) ragioni del diritto. Anzi, potremmo dire, facendo ricorso al linguaggio weberiano, che, quando si analizzano le esperienze giuspubblicistiche dell'Islam mediterraneo, bisogna mettere nel conto la possibilità di una «lotta tra opposti valori», in «insanabile conflitto tra loro».

** P. A. Diritto pubblico comparato – Unikore (Enna)