

Mutamenti costituzionali e politiche migratorie nei Paesi dell'Islam mediterraneo. Il caso egiziano *

di Giuseppe Piluso**

(18 settembre 2014)

1. La politica in materia di flussi migratori rappresenta, notoriamente, un indice importante del livello di tutela dei diritti fondamentali¹. A distanza di alcuni anni dalle rivolte che hanno sconvolto l'area nordafricana e mediorientale, è tempo di bilanci su quella che è stata definita "primavera araba". In particolare, pare opportuno chiedersi se i mutamenti geopolitici di cui sopra abbiano determinato davvero un balzo in avanti verso la tutela dei diritti fondamentali. In questo senso, potrebbe risultare utile fare riferimento alle politiche adottate da questi Paesi in materia gestione dei flussi migratori. Si tratta di materia poco esplorata, anche e soprattutto perché queste aree sono conosciute soprattutto per essere l'origine e non certo la destinazione dei flussi migratori. Tuttavia, il fenomeno immigratorio, che inevitabilmente s'intreccia a quello dei richiedenti asilo per ragioni geopolitiche, non è affatto sconosciuto ai Paesi arabi e, in particolare, all'Egitto, unanimemente considerato una Nazione leader dell'Islam mediterraneo, sia sotto il profilo politico-culturale sia sotto il profilo socio-economico. Cercheremo, dunque, qui, di delineare i tratti essenziali della politica migratoria di questo Paese, con riferimento alla sua complessa e vivace storia costituzionale, per vedere quali sono, in questo senso, le prospettive, in connessione al tema più generale dei mutamenti costituzionali in corso nell'area. Occorre, a tale riguardo, tenere distinte tre diverse questioni. In primo luogo, occorrerà far cenno all'Egitto quale "Paese di emigrazione", che ha visto succedersi flussi migratori caratterizzati dal cambiamento delle condizioni nazionali e internazionali nonché il succedersi di diverse esigenze nel mercato del lavoro. A questo primo volto dell'Egitto occorre aggiungere, però, una nuova realtà costituita dai flussi di immigrazione nel Paese che hanno dato luogo al problema, che sarà analizzato più avanti, delle forme di tutela dei rifugiati e dei richiedenti asilo. L'Egitto, come si vedrà, ha risentito dell'assenza di una vera e propria legislazione in materia di tutela degli immigrati unita ad una adesione tardiva alle

* Scritto proposto dal prof. Ciro Sbailò.

Convenzioni sovranazionali. Infine, nella terza parte di questo lavoro, occorrerà analizzare in che modo il succedersi delle Carte Costituzionali abbia inciso sulle politiche migratorie del Paese².

2- Dal diciannovesimo secolo in poi i tradizionali flussi migratori verso l'Egitto hanno lasciato spazio ad un massiccio fenomeno di emigrazione. L'intervento di vari fattori come il cambiamento delle condizioni internazionali, difficoltà economiche e nuove esigenze del mercato del lavoro hanno consentito alla dottrina di distinguere cinque diverse fasi nei flussi migratori dell'Egitto.

La prima fase può essere individuata nel periodo che va dagli anni cinquanta agli anni settanta. In questi anni le opportunità di lavoro per gli egiziani erano rimesse agli interventi statali che non riuscivano, tuttavia, a far fronte all'aumento della popolazione. Anche l'assenza di uno sviluppo dei settori economici e tecnologici incideva in modo profondo sulle opportunità di lavoro³.

Per questi motivi il governo egiziano diede luogo ad una politica più aperta nei confronti dell'emigrazione consentendo già dal 1971 la possibilità di allontanarsi sia in modo temporaneo che permanente. E', tuttavia, nel 1974 l'anno in cui si eliminarono del tutto le restrizioni nell'emigrazione per motivi di lavoro. In questo modo la grande parte degli emigranti si spostò verso i Paesi del Golfo arabo dove erano presenti numerose opportunità di lavoro nel settore petrolifero anche in seguito all'embargo del 1973 che determinò l'aumento vertiginoso del prezzo del petrolio⁴. Anche l'emigrazione per motivi di studio si registrò in modo massiccio in quegli anni. In particolare, subito dopo la fine

2

Per ripercorrere le recenti vicende costituzionali in Egitto vedi C. Sbailò, *Dove va l'Egitto? Riflessioni su un "colpo di stato democratico"*, in www.federalismi.it, n. 16, 2013.

3

Cfr. AA. VV., *Immigration Worldwide: policies, practices and trends*, Uma A. Segal, Oxford, 2009.; A. Zohry, *Immigration to Egypt*, in *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, IV, Uma A. Segal, Oxford, 2006, 33 ss.

4

Si tratta dell'embargo petrolifero intervenuto nel 1973 ad opera dei Paesi dell'Opec (*Organization of the Petroleum Exporting Countries*) che determinò un aumento del prezzo del greggio esportato verso l'Occidente. Le ragioni di tale embargo non furono soltanto economiche ma anche politiche: con tale misura i Paesi dell'Opec intendevano ridimensionare la politica occidentale in medio oriente.

della guerra del 1967, numerosi studenti e laureati si trasferirono all'estero⁵. Infatti, secondo i dati forniti dalla "Central Agency for Public Mobilization and Statistic" (CAPMAS), il numero delle emigrazioni dall'Egitto si aggirava intorno alle 70.000 unità⁶.

Ad incrementare il numero degli emigranti fu anche il diffondersi, a partire dagli anni '50, del nazionalismo Egiziano, di cui era espressione lo slogan «L'Egitto per gli Egiziani», che costrinse un considerevole numero di Greci, Italiani e Maltesi ad emigrare⁷.

La seconda fase, definita dalla dottrina come un periodo di "espansione", iniziò nel 1974 e perdurò fino al 1984⁸. L'intervenuto aumento del prezzo del petrolio comportò per i Paesi arabi ambiziosi programmi di sviluppo che aumentarono le richieste di lavoro straniero. In questo scenario internazionale l'Egitto colse l'occasione di alleggerire il mercato del lavoro nazionale rendendo ancora più semplice la procedura per emigrare nei Paesi stranieri. Nel 1981 si diede luogo al Ministero per l'emigrazione con il compito di supportare la migrazione egiziana e disegnare una strategia unitaria per l'emigrazione⁹. La strategia consisteva nell'incoraggiare l'emigrazione e nello stesso tempo incentivare gli investimenti in Egitto.

In questa fase venne varata anche l'importante legge n. 111 del 1983 che, oltre a ribadire l'importante principio del diritto all'emigrazione temporanea e permanente, stabilì

5

La guerra del 1967, definita anche "guerra dei sei giorni", fu un conflitto sorto tra Israele, da una parte, ed Egitto, Siria e Giordania, dall'altra, che si concluse con una rapida vittoria israeliana. All'esito della guerra Israele riuscì a strappare la [penisola del Sinai](#) e la [Striscia di Gaza](#) all'Egitto, la [Cisgiordania](#) e [Gerusalemme Est](#) alla Giordania e le [alture del Golan](#) alla Siria.

6

Cfr. AA. VV., *Immigration Worldwide*, cit.

7

Cfr. M. Campanini, *Storia dell'Egitto contemporaneo. Dalla rinascita ottocentesca a Mubarak*, Bologna, Il Mulino, 2005. In tal senso si richiamano i dati forniti dalla "Central Agency for Public Mobilization and Statistic" (CAPMAS) secondo cui nel 1976 il numero degli emigranti si aggirava intorno ad 1.400.000 unità.

8

Cfr. A. Zohry, *Immigration to Egypt*, cit, 33 ss.

9

Cfr. Decreto presidenziale No. 574 del 1981 istitutivo del Ministero dell'Emigrazione.

3

numerose misure per mantenere e rinforzare i legami con gli egiziani all'estero¹⁰.

La terza fase, cosiddetta di «contrazione», si ebbe dal 1984 al 1987, e vide una notevole diminuzione del numero delle emigrazioni. I fattori causali che determinarono tale scenario furono molteplici. In particolare le tensioni presenti nell'area del Golfo Persico comportarono una vera e propria restrizione nel mercato petrolifero, la diminuzione di offerte di lavoro nel settore edilizio e il diffondersi di politiche nazionaliste fecero sì che ai lavoratori stranieri dei Paesi Arabi si sostituissero lavoratori nazionali¹¹.

La quarta fase, dal 1988 al 1992, definita come «fase di ritorno», fu caratterizzata dalla stagnazione nel numero degli emigranti egiziani con un significativo flusso di ritorno dall'area del Golfo in Egitto¹². L'inizio della prima Guerra del Golfo determinò una vera e propria diminuzione del numero dei contratti ai nuovi emigranti dall'Egitto¹³. Considerando il 1988 come anno base il numero dei contratti si dimezzò nel 1989. Inoltre, l'inasprirsi della Guerra costrinse tutti i migranti Egiziani in Iraq e Kuwait a ritornare in Egitto.

Nella quinta fase, dal 1992 al 2003, i flussi migratori tornarono allo stadio precedente all'inizio della Guerra¹⁴. In quel periodo si costituì anche il Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione con lo scopo di vincolare la politica emigratoria con lo sviluppo socio

10

La legge 111 del 1983 definisce come migranti permanenti coloro che sono rimasti all'estero per almeno 10 anni o hanno ottenuto un permesso di residenza permanente o hanno ottenuto la nazionalità. Sono invece migranti temporanei coloro che non essendo studenti o espatriati lavorino all'estero per più di un anno e tornino in Egitto per massimo 30 giorni durante l'anno. La legge contiene anche numerosi principi che costituiscono ancora oggi l'architettura della politica dell'emigrazione egiziana. All'art. 2 si prevede, in particolare, l'istituzione di consoli onorari, associazioni, club e unioni di Egiziani all'estero; all'art. 3 si chiarisce che il compito del Ministero dell'emigrazione è quello di «pianificare, organizzare, implementare e dare seguito a delle politiche emigratorie miranti a rinforzare i legami fra gli Egiziani all'estero e la madre patria, e (miranti) a contribuire allo sviluppo socio-economico della Nazione e all'interesse nazionale del paese»; all'art. 4 è disciplinato il cosiddetto «Comitato Supremo per l'emigrazione» costituito da responsabili di più Ministeri e svolge una funzione di raccordo con gli egiziani all'estero. Per approfondimenti cfr. AA.VV., *Stati africani e migrazioni, La sfida dell'institution building*, in www.cespri.it, XXXIX, 2008.

11

Cfr. M. Campanini, *Storia del Medio Oriente contemporaneo*, Bologna, Il Mulino, 2013; A. Zohry, *Immigration to Egypt*, cit., 33 ss.

12

Cfr. A. Zohry, *op cit.*, 33 ss.

13

Per una trattazione più analitica cfr. M. Campanini, *Storia del Medio Oriente*, cit.

14

economico¹⁵

Negli anni più recenti l'emigrazione egiziana verso i Paesi Arabi è prevalentemente di carattere temporaneo a fronte di una emigrazione permanente verso l'Europa e l'America. Le ragioni di tale distinzione non si basano su dati statistici relativi alla durata del soggiorno, ma riflettono, invece, una diversa politica seguita dai Paesi di destinazione. L'affermarsi di una legislazione rivolta all'integrazione sul versante europeo ha inciso in modo rilevante verso una emigrazione di carattere permanente¹⁶. Tuttavia anche i più recenti fatti della cosiddetta "primavera araba" hanno inciso sul fenomeno dell'emigrazione determinando un massiccio ritorno di egiziani provenienti dai Paesi arabi¹⁷.

3. Seppur di dimensioni inferiori, l'immigrazione in Egitto è tutt'oggi esistente con un aumento registrato nell'ultimo decennio. Nel 1996 la presenza straniera in Egitto era inferiore all'1 per cento, con circa 116.000 stranieri nel Paese fino a raggiungere nel 2006 la cifra di 262.500 stranieri¹⁸.

Gli immigrati in Egitto provengono principalmente dai Paesi arabi anche se si contano parecchie centinaia di europei e americani che lavorano in progetti sponsorizzati da governi stranieri, agenzie internazionali e organizzazioni umanitarie¹⁹. Prendendo in

In base alle rilevazioni ufficiali del CAPMAS nel 2000 il numero degli emigranti egiziani era all'incirca di 2,7 milioni di persone. La prevalenza delle migrazioni temporanee era rivolta ai Paesi Arabi mentre le migrazioni permanenti erano dirette verso l'Europa e l'America del Nord.

15

Cfr. AA.VV., *Stati africani e migrazioni*, cit.

16

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Emigrazione egiziano nell'anno 2009 il 74 per cento degli emigrati si dirige verso il mondo arabo (verso la Libia e l'Arabia Saudita una cifra pari rispettivamente a 2 e 1,3 milioni di egiziani, seguiti da Giordania e Kuwait con, rispettivamente, 250 mila e 190 mila egiziani). La restante percentuale si dirige in modo paritario verso l'America e l'Europa.

17

Cfr. M. Scaramella, *Egitto – Rapporto Paese*, www.reteirva.it. Secondo i dati forniti dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni dalla Libia sarebbero rientrati circa 155 mila egiziani.

18

.Cfr. AA.VV., *Gli immigrati egiziani in Italia e in Veneto*, in www.bancadati.italialavoro.it

19

5

considerazione anche questi soggetti l'ammontare della presenza straniera in Egitto eccede probabilmente il numero degli emigranti egiziani²⁰. L'afflusso di soggetti stranieri in Egitto ha contribuito e contribuisce tutt'ora ad incrementare la forza lavoro del Paese²¹. Per fare ingresso nel Paese è necessario un passaporto valido e un visto di ingresso. Maggiori requisiti sono richiesti per i cittadini di alcuni Paesi stranieri che devono fare rapporto alle Autorità egiziane entro una settimana dall'arrivo²². La legislazione egiziana prevede, tuttavia, altre due modalità di ingresso nel Paese attraverso un permesso riconosciuto dal Dipartimento Immigrazione o dal Ministero dell'Interno. Al di là di queste fattispecie che sono eccezionali chi tenta di entrare in Egitto senza documenti rischia di essere processato e imprigionato. Il Ministro dell'Interno ha, inoltre, la possibilità di esiliare chi rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la salute pubblica e l'economia o se costituisca un onere per lo Stato²³. Ciò non può avvenire, tuttavia, per coloro che hanno uno speciale permesso di soggiorno. Si tratta dei rifugiati il cui riconoscimento è imputato non al governo egiziano bensì all'opera dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (cosiddetto UNHCR) che opera in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri²⁴. Le guerre e la massiva violazione dei diritti umani in Africa e

Secondo la legislazione egiziana in materia di lavoro in ogni stabilimento il numero degli stranieri altamente specializzati presso ogni stabilimento non può superare il 25 per cento mentre per i lavoratori non specializzati o semispecializzati non può eccedere il 10 per cento del totale.

20

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Emigrazione nel 2002 i permessi concessi e rinnovati a stranieri ammontavano ad un totale di 17.897. La percentuale era così determinata: 49,6 per cento Paesi Arabi, 26,3 per cento Europa, 14 per cento Asia, 7,9 per cento America ed Australia, 0,8 per cento Africa e 1,3 per cento altre Nazioni.

21

Il mercato del lavoro è attualmente regolato dalla legge n. 137 del 1981 anche se vi sono altri disegni di legge che sin dal 2009 sono stati esaminati dal Parlamento eletto. Cfr. AA. VV., *Immigration Worldwide*, cit.; Steven Heydemann, *Networks of privilege in the Middle East : the politics of economic reform revisited*, VIII, Basingstoke and New York, Palgrave MacMillan, 2004

22

Cfr. A. Zohry, *Immigration to Egypt*, cit., 33 ss.

23

Cfr. AA. VV., *Immigration Worldwide*, cit.; Steven Heydemann, *Networks of privilege in the Middle East*, cit.

24

nel Medio Oriente è stata la principale causa dei rifugiati. Il Cairo è la città nella quale sono stanziati il numero più grande di rifugiati²⁵. Questi ultimi provengono da vari Paesi ma la percentuale maggiore è costituita da sudanesi, palestinesi, ed iracheni²⁶.

Nel 1951 l'Egitto fu, con la Turchia, l'unico Stato non occidentale ad aver firmato la Convenzione sui rifugiati. In questo modo l'Alto Commissariato stabilì il suo ufficio in Egitto nel 1954. Al momento della ratifica della Convenzione, tuttavia, l'Egitto inserì una riserva considerando inapplicabili alcuni articoli sullo stato personale dell'individuo come ad esempio il trattamento dei rifugiati rispetto ai cittadini e l'accesso alle cure sanitarie ma gli articoli non applicati e che avrebbero avuto grande impatto sul sistema egiziano erano gli articoli 22 sulla educazione primaria e l'art. 24 sull'occupazione²⁷. Per questi motivi i rifugiati in Egitto non hanno possibilità di ottenere una piena integrazione. Il diritto di asilo per i rifugiati politici venne riconosciuto successivamente anche nell'articolo 53 della Costituzione egiziana del 1971²⁸. Questo articolo statuiva l'obbligo per l'Egitto di garantire il diritto di asilo per far fronte alle persecuzioni degli stranieri, per la difesa dei diritti umani, per la pace e la giustizia. Ulteriore norma di particolare rilievo era l'art. 151 che stabilì la forza di legge per i trattati internazionali ratificati dall'Egitto²⁹. Negli anni successivi l'Egitto

Anche l'ufficio del Presidente era in grado di garantire il diritto di asilo ai rifugiati politici ma poco è conosciuto circa le procedure per ottenere l'asilo. Esso sembrava riservato solo a persone di alto profilo come lo Shah dell'Iran, Jafar Nimeri del Sudan o la moglie dell'ultimo re della Libia. Gli altri rifugiati che intendano ottenuto un permesso di soggiorno sono costretti a rivolgersi ad altro ufficio che fa capo al Ministro degli interni. Cfr. A. Zohry, *Immigration to Egypt*, cit., 33 ss; AA. VV., *Immigration Worldwide*, cit.; G. Jaeger, *On the History of the International Protection of refugees*, in *International Review of the Red Cross*, 83, 2001.

25

Cfr. A. Grahl Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, Leiden, 1966.

26

La popolazione Sudanese è quella più diffusa e secondo i dati forniti nel 2003 e si aggirava intorno ad una cifra che va dai 3 ai 5 milioni. Cfr. R. Grindell, *A study: Refugees' Experiences of detention in Egypt*, American University, 2003

27

Cfr. A. Zohry, *Immigration to Egypt*, cit., 33 ss.; cfr. M. Azzam, *Egypt's Military Council and the Transition to Democracy*, in *Chatham House Briefing Paper*, V, 2012.

28

Cfr. R.A. Hinnebusch, *Egyptian Politics under Sadat. The post-populist development of an authoritarian- modernizing state*, Boulder, Lynne Rienner Pub., 1985; AA. VV., *Immigration Worldwide*, cit.

29

ratificò, infatti, numerose Carte internazionali: nel 1980 la Convenzione dell'OUA sullo specifico problema dei rifugiati, nel 1981 il protocollo sullo status di rifugiato del 1967 e nel 1984 la Carta Africana sui diritti umani che contribuì a definire meglio il concetto di diritto all'asilo. La Dichiarazione Araba del 1992 costrinse, inoltre, gli Stati Arabi a costruire un concetto comune di rifugiato e di richiedente asilo attraverso il richiamo alle previsioni delle Nazioni Unite sugli strumenti di protezione dei diritti umani e divieto di refoulement.

L'Egitto è anche un Paese firmatario della Convenzione sui diritti del Bambino del 1990 che statuisce il diritto dei bambini ad avere un libero accesso all'educazione e al supporto psicologico dopo la guerra. Tuttavia non è consentita nelle scuole pubbliche egiziane né la primaria né la secondaria educazione per la maggior parte dei rifugiati. Se questi ultimi sono interessati ad una educazione universitaria possono ottenerla solo a proprie spese³⁰. Nonostante le previsioni costituzionali sui rifugiati e la ratifica di numerosi trattati internazionali, il mantenimento delle restrizioni sulla Convenzione dei rifugiati del 1951, l'assenza di una legge nazionale e la politica non scritta di non integrazione del governo egiziano contribuiscono, pertanto, ancora oggi ad aumentare i disagi dei rifugiati in Egitto³¹.

Il governo ha attribuito all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite la responsabilità per la determinazione dello status di rifugiato ma i maggiori problemi nascono dall'assenza della possibilità di rivedere in sede giurisdizionale l'esclusione di tale riconoscimento³².

Sin dal 1997 ci sono stati più di sessantamila richiedenti asilo ma solo diciottomila sono state le domande accolte. Oltre trentaduemila domande sono state rigettate e chi non ha

Cfr. Article 151 Constitution of the Arab Republic of Egypt 1971. The President of Republic shall conclude treaties and communicate them to the People's Assembly, accompanied with a suitable clarification. They shall have the force of law upon being concluded, ratified and published according to established procedure.

30

Cfr. A. Zohry, *Immigration to Egypt*, cit., 33 ss; AA. VV., *Immigration Worldwide*, cit.

31

Cfr. R. Pfimai Mutwira, *Asylum-seeking trauma: a Journey without a destination*, Xlibris Corp, 2012. L'Autore evidenzia che sebbene l'Egitto abbia firmato sia la Convenzione sui rifugiati e il Protocollo del 1967 i richiedenti asilo e i rifugiati continuano a subire arresti e deportazioni. Dal 2007 centinaia di richiedenti asilo e rifugiati e migranti del sud del Sahara hanno rischiato la loro vita attraversando i confini dell'Egitto verso Israele. Arrivano al confine essendo presi di mira dai cecchini egiziani e anche chi riesce a sopravvivere spesso va incontro al respingimento da parte delle autorità israeliane.

32

Cfr. G. Jaeger, *On the History*, cit.

fatto ritorno nel Paese di origine vive continuamente sotto la costante minaccia della detenzione e della deportazione.

Occorre, però, evidenziare l'evoluzione che ha avuto per i richiedenti asilo l'inserimento della «yellow card» nel 2002. Prima di tale data, infatti, i richiedenti asilo ottenevano solo un foglio che mostrava la data del colloquio e il numero di passaporto. Esso tuttavia non era stampato dall'UNHCR e non offriva altre informazioni anche se si reputava che venisse consegnato con l'autorizzazione dell'Alto commissariato³³. In questo modo le forze dell'ordine non riconoscevano la validità di questa carta e molti richiedenti asilo dovevano aspettare più di un anno per una decisione sul loro caso continuando a subire un serio rischio di deportazione o detenzione.

Dal 2002 i nuovi richiedenti asilo ottengono, come detto, una «carta gialla» valida per sei mesi ma rinnovabile tre volte che tuttavia non garantisce una piena tutela. Solo quando avviene il riconoscimento dello *status* di rifugiato da parte dell'UHNCR è possibile ottenere una «carta blu» che consente ai richiedenti asilo di risiedere in Egitto. Anche la rimozione della dicitura «work prohibited», presente in passato nei vari documenti di ingresso, è sicuramente un passo decisivo per una maggiore tutela dei richiedenti asilo³⁴.

Attualmente, però, la situazione economica dei rifugiati in Egitto permane critica³⁵ perché, a fronte di problemi economici ed un tasso di disoccupazione che si aggira intorno al 20 per cento, i rifugiati spesso sono vittima di razzismo e xenofobia.³⁶ Tuttavia i problemi economici e sociali presenti in Egitto e, in particolare, al Cairo non sono dovuti alla presenza di rifugiati perché essi ricevono fondi dall'estero e spesso ricoprono un lavoro non voluto dagli egiziani. Inoltre essi ricevono un'assistenza molto limitata da parte

33

Cfr. A. Zohry, *The Place of Egypt in the regional migration system as a receiving country*, in *Revue Européenne des Migrations Internationales*, XIX, 3, 2003.

34

Cfr. A. Zohry, *Immigration to Egypt*, cit., 33 ss.

35

Cfr. AA. VV., *Immigration Worldwide*, cit.

36

Cfr. A. Zohry, *Immigration to Egypt*, cit., 33 ss.

dell'UNHCR e dalle Organizzazioni non governative e, per questo motivo, la presenza dei rifugiati spesso non costituisce un fattore negativo per l'economia. Essi infatti, a differenza della classi più povere, alimentano il settore privato degli affitti e se intendono frequentare gli studi sono costretti a pagare i rispettivi contributi³⁷.

L'assistenza, che, come detto, è piuttosto limitata, viene riconosciuta da parte dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite e delle Organizzazioni non governative principalmente nelle città del Cairo e di Alessandria^{38,39}. L'assistenza, di cui sono beneficiari qualche centinaia di persone, ricomprende sostentamento, attività sanitaria e ausilio nella ricerca di un lavoro nell'ambito domestico. L'Alto Commissariato contribuisce economicamente assegnando ad un numero limitato di rifugiati proventi economici con l'ausilio della Caritas⁴⁰.

Sebbene il numero dei rifugiati continui ad aumentare, gli stanziamenti economici tendono sempre di più a diminuire⁴¹. In questo modo, seppur venga mantenuta la protezione per gli anziani, gli infermi e i bambini, alcune categorie come gli uomini senza famiglia, gli immigrati della Sierra Leone e della Liberia rischiano di perdere la necessaria protezione. Anche dopo la Primavera araba la situazione per i rifugiati non è cambiata e, così come ha denunciato l'Alto Commissariato, sicuramente è andata incontro ad un aggravamento,

37

Cfr. A. Zohry, *The Place of Egypt*, cit.

38

Cfr. C. Sbailò, C. Sbailò, *Principi sciaraitici e organizzazione dello spazio pubblico nel mondo islamico. Il caso egiziano*, Padova, Cedam, 2012, 255 ss. L'Autore evidenzia che «benchè le ONG in Egitto siano molto numerose (15.000, secondo stime reperibili su internet), la loro influenza è minima, perché il controllo governativo è molto pervasivo. Uno specifico dipartimento nel Ministero degli Affari sociali è sottoposto alla supervisione. A tutte viene riservato il medesimo trattamento, indipendentemente dalla natura e dalla funzione».

39

Cfr. AA. VV., *Immigration Worldwide*, cit.

40

Cfr. UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, in www.uhncr.it, 1992.

41

Dal 1997 al 2002 i fondi stanziati sono passati da \$2,928,129 a \$1,677,088. Per maggiori dettagli cfr. AA. VV., *Immigration Worldwide*, cit.

anche a causa di numerosi cittadini libici ammassati al confine egiziano⁴².

L'Alto Commissariato è stato costretto, infatti, ad installare un presidio presso Salloum, una piccola città ai confini egiziani con la Libia, per poter far fronte ad un considerevole numero di richiedenti asilo che a causa delle restrizioni del Governo egiziano sono stati confinati in quella ristretta area⁴³.

4. In questa situazione di crisi economica e sociale si è innestata una nuova fase connotata dalle manifestazioni di protesta di Piazza Tahrir del 25 gennaio 2011.

Il periodo che ne è scaturito, fin dai primi giorni della Primavera Araba, è stato definito dalla dottrina come «una fase di transizione» perché volta a conseguire un equilibrio tra gli attori della vita pubblica dell'Egitto.

La doppia vittoria elettorale conseguita dai Fratelli Musulmani, a seguito dello scioglimento della Camera per effetto di interventi giudiziari, non fu sufficiente a garantire un vero e proprio percorso costituzionale. La nuova Assemblea Costituente di predominanza islamica riuscì a varare la Costituzione sottoposta a referendum tra il 15 e il 22 dicembre 2012 e approvata con il 63,8 per cento dei votanti.

Il testo Costituzionale poggiava, tuttavia, su alcuni vizi formali e sostanziali come i numerosi rinvii alla legislazione ordinaria in materia di libertà civili. Nonostante ciò, la nuova Costituzione presentava taluni profili di particolare rilevanza come il rafforzamento dell'identità arabo islamica, la ricostruzione su base coranica delle libertà fondamentali, il superamento della "Costituzione di emergenza" voluta da Mubarak, il diniego dell'accesso alla vita pubblica degli esponenti del passato regime. Continuava ad essere presente il «tradizionale richiamo ai principi sciaraitici quale fonte principale del diritto»⁴⁴ che consentiva, in tal modo, una «riaffermazione del principio ordinatore islamico» volto a

42

Cfr. A. Zohry, *The Place of Egypt*, cit.

43

Cfr. R. Shuman Centre for Advanced Studies, *The Arab Spring and Migration in Egypt: one year on: Impacts, Perceptions and Attitudes*, CMRS, 2012.

44

Nella Costituzione permanente del 1971 di Sadat era già presente il richiamo ai principi sciaraitici collocati al vertice delle fonti normative, prima in posizione "preminente" e poi "principale" con la riforma del 1980. In quel caso il processo di islamizzazione delle fonti del sistema fu funzionale al processo di "denasserizzazione" dello spazio pubblico volto a spostare l'asse della politica estera del Paese verso gli Stati Uniti.

ricostruire la nozione di interesse pubblico in chiave comunitaristica e non individualistica⁴⁵.

Tale Carta ha avuto, però, vita breve perché ne è seguita una fase di scontri politici e anche fisici dovuti sia ad una inesperienza dei Fratelli Musulmani dal punto di vista amministrativo sia all'aggravarsi della crisi economica⁴⁶.

Numerosi sono stati i fattori che hanno prodotto questa situazione di malcontento verso la classe politica. Nonostante i Fratelli Musulmani abbiano dimostrato di sapere usare le regole del mercato, dall'altra, hanno dato luogo ad una politica improntata al centralismo amministrativo puntando al rafforzamento dei poteri governativi. Anche le scelte del Presidente Morsi hanno inciso in questa direzione, attraverso la nomina di Governatori delle Province sulla base del criterio della fedeltà e dell'affidabilità «piuttosto che quello dell'efficienza, della professionalità e della credibilità nei confronti degli amministrati»⁴⁷.

In questo contesto politico e sociale sia la classe militare che i Salafiti hanno avuto la possibilità di alimentare il dissenso consentendo in tal modo, alla fine dell'aprile 2013, la nascita di un movimento per la destituzione di Morsi che raggiunse circa 20 milioni di adesioni nella metà di giugno.

A seguito dell'esito negativo dell'ultimatum dato al Presidente per raggiungere un accordo si è proceduto alla sua deposizione ed arresto dando avvio, l'otto luglio 2013, all'ennesimo Proclama costituzionale⁴⁸ che ha portato alla più recente approvazione della Carta

45

Cfr. M. Azzam, *Egypt's Military Council*, cit.; cfr. C. Sbailò, ["Primavera araba", "risveglio islamico", "deriva autoritaria". Mutamenti costituzionali nel nord africa a tre anni dall'inizio delle rivolte](#), in *Quad. Cost.*, I, 2014. L'Autore richiama in particolare la condizione della donna e la libertà religiosa come esempio di libertà ricostruite in chiave comunitaristica e non individualistica. Ruolo fondamentale rispetto al passato è riconosciuto anche ad al-Azhar nel riconoscere la coerenza sciaraitica della legislazione. Cfr. C. Sbailò, *Diritto pubblico dell'Islam mediterraneo. Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto*, Padova, Cedam, 2014, in corso di pubblicazione.

46

Per una trattazione più approfondita cfr. I. Harb, *The Egyptian Military in Politics: Disengagement or Accommodation?*, in *Middle East Journal*, 2, 2003, 269-290; C. Simon-Belli, *L'Egitto tra Maghreb e Machrek*, Milano, Franco Angeli, 2001; M. Campanini, *Storia dell'Egitto contemporaneo*, cit.

47

Un episodio particolarmente contestato fu la richiesta di dimissioni, senza consultazioni con le altre forze politiche, del gen. Tantawi, capo del Consiglio Supremo delle Forze Armate e Ministro della Difesa, a seguito di alcuni gravi attentati alla penisola del Sinai. Cfr. C. Sbailò, *Elezioni presidenziali in Egitto: quando le Corti vogliono guidare le Transizioni*, in *Quad. Cost.*, III, 2012; R. Schulze, *Il mondo islamico nel XX secolo. Politica e società civile*, Milano, Feltrinelli, 2004.

48

costituzionale del 14 e 15 gennaio 2014 con la partecipazione del 38 per cento degli aventi diritto al voto e una maggioranza schiacciante del 98 per cento a favore dell'entrata in vigore della nuova Costituzione⁴⁹. Quest'ultima si presenta come un testo complesso che racchiude in sé «tre diverse Costituzioni»⁵⁰. Da una parte vi è la Costituzione d'emergenza volta a consentire all'Elite militare di governare il periodo di transizione, dall'altra vi è quella che rappresenta il patto costituzionale tra l'elite militare, l'alta magistratura e le forze politico-sociali non islamiste. Infine vi è una terza Costituzione che è espressione della spinta in chiave universalistica e umanitaria⁵¹.

In questo nuovo testo costituzionale è possibile verificare alcune significativi segni di discontinuità con la Costituzione del 2012. All'obiettivo perseguito dai Fratelli Musulmani di realizzare l'islamizzazione della società "viene contrapposto una restaurazione della "statalizzazione dell'Islam"⁵². Si persegue, inoltre, un progetto di semplificazione dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo con il venir meno della Seconda Camera e un potenziamento del rapporto dialettico tra i poteri. Si ha inoltre un rafforzamento dei poteri presidenziali con la possibilità di adottare decisioni anche quando il Parlamento non sia operante. Infine si realizza lo sgretolamento della ricostruzione in chiave comunitaria dei

Il proclama costituzionale intervenuto nel 2013 non è, questa volta, opera delle Forze armate, come avvenne, invece, a seguito della deposizione di Mubarak ma è effettuato dal Presidente ad interim della Corte Costituzionale.

49

Cfr. C. Sbailò, "Primavera araba", cit.

50

Per una trattazione più ampia cfr. M. Oliviero, *Il Costituzionalismo dei Paesi Arabi. Le Costituzioni del Maghreb*, Milano, Giuffrè, 2003; R. Schulze, *Il mondo islamico nel XX secolo*, cit.

51

Cfr. M. Azzam, *Egypt's Military Council*, cit.; C. Sbailò, *Stabilizzazioni formali e dinamiche costituzionali in Tunisia e in Egitto*, in *Quaderni Costituzionali*, II, 2014, 443-446. L'Autore chiarisce che la nuova Costituzione determina una frattura con il vecchio sistema comunitaristico dei diritti politici e sociali ricollocando al centro del sistema il rapporto individuo/Stato. In questo modo si amplia il numero dei diritti dell'individuo ma si riduce la protezione della persona con una maggiore vulnerabilità rispetto al potere statale.

52

I principi sciaraitici restano la principale fonte della legislazione e continua a permanere il riferimento alla scuola di Al-Azhar anche se ciò che viene eliminata è "l'implementazione nelle fonti sciaraitiche, di cui all'art. 2, della giurisprudenza e delle tradizioni sunnite (art. 219 della Cost. 2012)". Si ha in questo modo il ripristino del controllo esclusivo da parte della Corte Costituzionale sulla sciaraiticità delle leggi. Per approfondimenti cfr. C. Sbailò, "Primavera araba", cit.

diritti economici, sociali e civili per raggiungere una visione individualistica basata sul rapporto individuo/Stato.

Sulla base del combinato disposto degli artt. 226 e 230, in merito ai tempi necessari per procedere, rispettivamente, alla modifica della Costituzione e alle elezioni parlamentari e presidenziali, si è ottenuta l'immodificabilità della Costituzione per il primo anno di vita. Inoltre, un ruolo di particolare importanza è riservato alle Forze armate attraverso l'inserimento dell'art. 234 che prevede la nomina del Ministro della Difesa su approvazione del Consiglio Superiore delle Forze Armate e l'art. 152 che nega al Presidente la possibilità di dichiarare guerra o di inviare le forze armate fuori dal territorio nazionale se non dopo essersi consultato con il Consiglio Superiore delle Forze Armate ed aver ottenuto l'approvazione del Gabinetto e del Consiglio Nazionale di Difesa. Ulteriore tassello è quello che prevede la possibilità per la Corte costituzionale di sostituire l'Assemblea legislativa nel caso di Parlamento sciolto. Attraverso tutti questi interventi si è intesa realizzare l'esclusione del terzo protagonista della vita pubblica egiziana, i Fratelli Musulmani, assegnando ai Militari e agli alti giudici un ruolo preponderante nella direzione dello Stato⁵³.

Solo dopo aver delineato i recenti sviluppi del quadro costituzionale dell'Egitto è possibile far cenno alle novità in materia di politica migratoria inserite nelle Carte Fondamentali.

E' nell'art. 62 del nuovo testo costituzionale che viene disciplinata, in particolare, la libertà di movimento, residenza ed emigrazione come diritto che deve essere garantito senza limitazione⁵⁴.

Nessun Cittadino può essere espulso dal territorio dello Stato o ne può essere impedito il ritorno.

Nel confronto con le precedenti Costituzioni è possibile riscontrare talune differenze: mentre la Costituzione del 2012 disciplinava la libertà di movimento all'art. 42 nell'ambito della parte II dedicata ai «diritti e libertà», l'attuale testo disciplina il medesimo diritto all'art. 62 nell'ambito della parte terza dedicata ai diritti, libertà e doveri.

53

Cfr. C. Sbailò, *Stabilizzazioni formali*, cit.

54

Cfr. art. 62 della Costituzione: "Freedom of movement, residence and emigration shall be guaranteed. No citizen may be expelled from the State territory or prevented from returning thereto. No citizen may be prevented from leaving the State territory, placed under house arrest or prevented from residing in a certain place except by a reasoned judicial order for a specified period of time and in the cases as defined by the Law?"

E' nel confronto con la Costituzione del 1971 che si riscontra, però, una differente sensibilità verso la materia dell'immigrazione⁵⁵.

Mentre nella Carta del 1971⁵⁶, all'art. 52, il legislatore costituente si limitava ad affermare il diritto all'immigrazione ed emigrazione rimettendo alla legge il compito di disciplinarne i criteri, al contrario, nella Costituzione del 2014 si ha una tutela più avanzata⁵⁷. All'art. 62 della nuova Costituzione si disciplina, in modo più ampio, sia la libertà di emigrazione che quella di movimento e residenza. Si chiarisce, inoltre, che nessun cittadino può essere posto agli arresti o subire una limitazione nel diritto di risiedere in un determinato luogo se non per tassative fattispecie disciplinate dalla legge, per un periodo limitato, e a seguito di ordine del giudice.

Occorre anche richiamare l'art. 91 che disciplina il diritto di asilo. In base a tale norma lo Stato egiziano si impegna a garantire il diritto di asilo a tutti coloro che subiscano persecuzioni per aver difeso i diritti umani, la pace o la giustizia. E' anche vietata l'extradizione per motivi politici. Tutto ciò costituirà, laddove pienamente applicato, un tassello importante per una politica dell'immigrazione, ed, in particolare, per il diritto di

55

Per una trattazione più analitica cfr. C. Sbailò, *Principi sciaraitici*, cit. L'Autore chiarisce che “in base alla Costituzione del 1971 l'Egitto è una Repubblica democratica, dove la sovranità emana dal popolo, ed è parte del «mondo arabo». Sulla carta, si tratta di un sistema multipartitico, dove vige una forma di governo semipresidenziale. Viene, dunque, delineato un sistema di checks and balances tra i poteri dello Stato, in base al quale il legislativo controlla l'esecutivo, cui spetta la guida della politica nazionale e la difesa della sovranità, mentre la magistratura è indipendente da entrambi. Libertà e pluralismo sono garantiti, salvo che per le organizzazioni fondate su religione, razza o sesso”.

56

Questo testo è stato definito «Costituzione Permanente» proprio per distinguerlo dagli altri testi che erano oggetto di continue abrogazioni. Dall'11 settembre 1971, giorno in cui fu approvata dal 99,9 per cento degli elettori la Carta del 1971 è restata in vigore fino alla rivoluzione del 2011. Il testo è espressione di un “processo di de-nasserizzazione”, insieme ad una politica di modernizzazione. Si avviò, infatti, un vero e proprio “smantellamento del socialismo nasseriano” che portò ad una lenta ma inesorabile politica di “occidentalizzazione” del Paese. Nel far ciò Sadat ebbe il consenso sia della Corte Costituzionale sia dell'Islam popolare che era molto radicato nella società e «s'era opposto con forza al nazional-statalismo nasseriano». Come chiarisce C. Sbailò in *Principi sciaraitici*, cit., Sadat impresso una doppia svolta alla politica egiziana, all'esterno come all'interno. La sua politica estera fu apertamente filo-occidentale mediante la ricerca del sostegno degli Stati Uniti. In tal senso si pose l'espulsione del personale militare sovietico nel 1972 e la pace con Israele nel 1973. Sul piano interno forte fu l'impegno per la de-nasserizzazione dell'Egitto, nel campo economico e sociale e, per certi aspetti, anche in quello politico, se si guarda agli equilibri interni alla politica egiziana. Per approfondimenti cfr. M. Azzam, *Egypt's Military Council*, cit.; M. Campanini, *Storia dell'Egitto contemporaneo*, cit.

57

Cfr. J.P. O'Kane, *Islam in the New Egyptian Constitution*, in *Middle East Journal*, XXVI, 2, 1972, 137-148; C. Sbailò, *Principi sciaraitici*, cit. L'Autore evidenzia che nella Costituzione del 1971 nonostante il riconoscimento di numerosi diritti individuali «l'effettiva garanzia dei diritti fondamentali è stata, peraltro, gravemente compromessa, prima dalla legislazione di emergenza di rango ordinario, e poi dalla stessa deroga all'*habeas corpus* nonché da una serie di limitazioni ai diritti politici, inseriti nella Costituzione».

asilo espressione della libertà dell'individuo piuttosto che di esigenze di ordine pubblico⁵⁸. Alla luce del percorso seguito nel presente lavoro è possibile constatare che l'evoluzione dei flussi migratori ha visto l'Egitto da "Paese di emigrazioni" trasformarsi anche in un "Paese di immigrazione" evidenziando, in tal modo, una sorta di globalizzazione delle migrazioni. Queste ultime non possono considerarsi, infatti, solo un fenomeno nazionale da controllare e regolamentare ma devono essere integrate in politiche di sviluppo e crescita economica. Solo attraverso un innalzamento dello standard di tutela dei diritti umani i flussi migratori potranno trasformarsi in una vera e propria risorsa in grado di determinare una migliore integrazione lavorativa e maggiori ricadute in termini di sviluppo anche per i Paesi di origine.

** Dottore di ricerca in Politica e "Diritto comparati nella Regione euro-mediterranea".
Università Kore di Enna

58

Cfr. art. 91 Cost. 2014: «The State may grant political asylum to any foreigner persecuted for defending the interests of people, human rights, peace or justice. Extradition of political refugees is prohibited. All of the foregoing shall be according to the Law. No citizen may be deported from or prevented from returning to the country. No citizen shall be prevented from leaving the country, nor placed under house arrest, except by a causal judicial warrant, and for a definite period».