

Riforme costituzionali in Egitto: verso uno stato di diritto?

Erika Conti*

Le recenti riforme costituzionali che hanno avuto luogo in Egitto si pongono al termine di un lungo processo politico che Mubarak ha posto fin dal principio al centro del suo Governo. Mubarak, difatti, dopo aver speso i primi anni del suo mandato in riforme economiche, ha deciso sulla scia del suo predecessore Sadat, ucciso nel 1981, soprattutto con il nuovo secolo di avviare decisivi cambi per indirizzare definitivamente il Paese nel cammino democratico e applicare sul piano non solo formale ma anche sostanziale i principi di *rule of law*, cittadinanza ed eguaglianza. A partire dal 2000, l'Egitto ha adottato nel diritto nazionale alcune direttive generali che rientrano nelle cosiddette *good practices* del diritto internazionale in materia di elezioni. *In primis*, ha concesso la supervisione da parte dei giudici delle elezioni politiche e, da ultimo, il monitoraggio di osservatori esterni provenienti da organizzazioni non-governative (ONG) per perseguire una maggiore trasparenza e sicurezza nei processi elettorali e in generale della vita politica del Paese. Nel febbraio 2007, tuttavia, la nuova Costituzione che vede modificati ben 34 articoli rispetto al precedente testo del 1971, sembra, a un'attenta analisi, prevedere un'inversione di rotta in tal senso. Nonostante le dichiarazioni ufficiali di apertura alla democrazia e allo stato di diritto che l'hanno preceduta, la riforma costituzionale presenta evidenti ambiguità soprattutto in materia di protezione dei diritti umani e delle libertà politiche. Essa sancisce in maniera inequivocabile la normalizzazione dello stato di emergenza fino ad ora introdotto solo con legge straordinaria. Il presente lavoro tenterà di analizzare tale riforma costituzionale alla luce del processo politico costellato da riforme cosmetiche, ponendo particolare attenzione al processo elettorale e al ruolo del potere giudiziario che, di fronte agli schizofrenici cambiamenti, sembra rappresentare una significativa cartina di tornasole dei reali cambiamenti democratici in atto.

* PhD Student presso IMT Lucca
Institute for Advanced Studies.

1. Introduzione

Il panorama politico che ci propongono i Paesi Arabi è costellato da una serie di iniziative volte a una maggiore apertura politica per consolidare istituzioni democratiche che funzionano a fatica ma al contempo hanno dimostrato di saper dar vita a meccanismi in parte differenti rispetto al normale sviluppo che le stesse hanno tradizionalmente seguito nei Paesi occidentali.

Nell'insieme complessivo dei cambiamenti istituzionali, le rilevanti azioni sul piano politico sono state inoltre suggellate da straordinarie prove di ingegneria costituzionale. A partire dalla fine del XX secolo, infatti, tutti i Paesi si sono dotati di testi costituzionali, come l'Arabia Saudita che ha adottato nel 1992 uno statuto fondamentale (*nizam asasi li-lhukm*)¹ per organizzare la forma di Governo e il ruolo del Consiglio consultivo (*shura council*), oppure hanno avviato riforme costituzionali, come la Tunisia che ha emendato nel 2002 la sua Costituzione per consentire un rinnovo del mandato presidenziale e il Bahrein che nello stesso anno ha cambiato lo statuto dell'emirato in monarchia, ha ristabilito il parlamentarismo e concesso diritti politici alle donne².

I Paesi Arabi, nella loro peculiarità, si sono dimostrati non tanto refrattari al processo di democratizzazione sperimentato altrove quanto capaci di consolidare regimi autoritari nel corso di tale processo che ha pertanto sancito in via definitiva un percorso alternativo di sviluppo. Una simile evoluzione, giustificata talvolta dalla disfunzione della società, altre volte dalla rigidità politica o dal determinismo culturale, li ha allontanati da ogni categorizzazione così come gli studi sulle transizioni avevano fissato precedentemente. Recentemente la letteratura ha coniato la definizione di regimi ibridi³ in cui pluralismo guidato, elezioni controllate e repressione selettiva costituiscono i principali elementi di una strategia finalizzata alla sopravvivenza ma, potremmo dire, di un vero e proprio tipo di sistema politico che rompe ogni logica della tradizionale evoluzione democratica delle realtà europee⁴. Allo stesso modo, altri studiosi abbandonando le categorie classiche che individuano i regimi autoritari nei casi empirici per individuare una zona oscura, definita letteralmente «foggy zone», laddove taluni istituti democratici, sebbene stabiliti per legge, vengono chiaramente violati o elusi dal gioco politico⁵. In questa sede è necessario non tanto ricostruire

¹ È stato adottato con decreto reale firmato dal Re Fahd nel marzo 1992.

² La Libia rimane l'unico Paese a non avere materialmente una costituzione o un testo equivalente. Tuttavia ha approvato nel corso degli anni numerosi testi in cui si definiva l'organizzazione del potere. Grosso modo, la Dichiarazione del 1977 in cui si riconsegna il potere al popolo può essere considerata come il testo più autorevole e vicino a una costituzione.

³ La definizione è stata inizialmente data da Diamond e ripresa quindi da Brumberg. Diamond distingue tra «competitive authoritarian systems», «hegemonic-party systems» and «hybrid regimes». Egli, nella sua classificazione datata 2001, inserisce l'Egitto fra i casi di regime «hegemonic electoral authoritarianism». L. Diamond, *Elections Without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes*, in «Journal of Democracy», vol. 13, n. 2, 2002, p. 31; D. Brumberg, *Democratization in the Arab World? The Trap of Liberalized Autocracy*, in «Journal of Democracy», vol. 13, n. 4, 2002, pp. 56-68.

⁴ Brumberg si riferisce in proposito al caso di Egitto, Giordania, Marocco, Algeria e Kuwait per indicare i sistemi che presentano peculiarità non solo per aver adottato una strategia di sopravvivenza ma per aver «disobbedito al lineare modello di democratizzazione». D. Brumberg, *Democratization in the Arab World?...*, cit., p. 56.

⁵ È il caso di Schedler il quale analizza gli autoritarismi elettorali definendo la «foggy zone». A. Schedler, *Elections Without Democracy, the Menu of Manipulation*, in «Journal of Democracy», vol. 13, n. 2, 2002, pp. 36-50.

⁶ La definizione ricalca certamente la definizione di democrazia fornita dal prestigioso studio di Diamond, Linz e Lipset e ripresa anche da O'Donnell. Cfr. L. Diamond, J. Linz, M. Lipset, *Introduction: Comparing Experiences with Democracy*, in *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences*, Boulder (CO), Lynne Rienner Publishers, 1990, pp. 1-38, citato in G. O'Donnell, *Democracy, Law, and Comparative Politics*, in «Studies in Comparative International Development», vol. 36, 2001, p. 11.

⁷ Diamond e Morlino hanno ampiamente sviluppato il concetto di qualità della democrazia. All'interno della loro teoria, lo stato di diritto ne costituisce una delle cinque dimensioni procedurali. I due autori riprendono, a proposito dello stato di diritto l'analisi di O'Donnell, che fornendo ampia e puntuale definizione del concetto, presenta lo stato di diritto democratico come un caposaldo della democrazia. Cfr. L. Diamond, L. Morlino, *The Quality of Democracy: An Overview*, in «Journal of Democracy», vol. 15, n. 4, 2004, p. 23, e G. O'Donnell, *The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters*, in «Journal of Democracy», vol. 15, n. 4, 2004, pp. 32-46.

⁸ La definizione è stata ripresa dall'autorevole lavoro di D. Zolo, *Teoria e critica dello stato di diritto*, in P. Costa, D. Zolo (a cura di), *Lo stato di diritto: storia, teoria, critica*, Milano, Feltrinelli, 2002, p. 33. Essa appare particolarmente calzante per il presente lavoro che intende sottolineare l'abuso di potere ai danni della separazione di potere fra esecutivo, legislativo e giudiziario.

⁹ Simili punti sono ripresi dal lavoro di Morlino. Ai fini del presente lavoro, in particolare, Morlino considera una definizione piuttosto ampia e dettagliata di stato di diritto (*rule of law*). In realtà tale definizione si riferisce a uno studio sulla «buona» democrazia. Pur trattandosi di un'analisi volta a valutare la «qualità della democrazia» e che, dunque, come l'autore stesso riconosce, lascerebbe da parte i regimi ibridi, torna utile anche per il caso dei Paesi Arabi, dove esiste formalmen-

la letteratura in proposito quanto sottolineare un aspetto che viene spesso preso in considerazione da simili studi.

Il punto di partenza è una definizione di democrazia minima basata sulla competizione fra individui e gruppi organizzati, la partecipazione politica negli affari pubblici attraverso lo svolgimento di elezioni libere, veritiere e competitive con suffragio universale per gli adulti insieme al riconoscimento delle libertà politiche principali (libertà di espressione, di stampa, di assemblea) normalmente riconosciute dalla costituzione e dalla legislazione di contorno⁶. Pur rimanendo fedeli a una posizione il più possibile neutra ideologicamente, è comunque necessario affermare che tale condizione possa essere garantita realizzando il rispetto del cosiddetto stato di diritto, come tra l'altro descritto dalle più autorevoli teorie⁷. Comunemente, in uno stato di diritto è attribuita all'ordinamento giuridico la funzione di tutelare i diritti soggettivi al fine di contrastare la tendenza del potere politico ad espandersi e operare in maniera arbitraria⁸. In particolare, lo stato di diritto riconosce la superiorità della legge dove, tra le altre cose si applica la legge nazionale e sopranazionale *erga omnes*, non esiste corruzione negli apparati politici, amministrativi e giudiziari, opera una burocrazia civile, centrale e locale, competente, efficiente e universalista nell'applicazione delle leggi, responsabile in caso di errore e le forze di polizia sono rispettose dei diritti e delle libertà esistenti ed effettivamente garantite⁹.

In una simile prospettiva, considerare lo stato di diritto adottato anche nel mondo arabo e la peculiare evoluzione che ha avuto nei Paesi dell'area appare particolarmente interessante. Difatti, ciò che rende l'esperienza araba così singolare è, innanzitutto, il ricorso a strumenti legali per controllare il processo di liberazione politica nonché a concetti notoriamente connessi alla democrazia: *rule of law*, pluralismo, cittadinanza ed elezioni, che compaiono formalmente nella propaganda ufficiale come icone del programma politico mentre di fatto sono utili principalmente per il mantenimento dello *status quo*, obiettivo questo che li priva, tra l'altro, del loro valore sostanziale. Viene disegnato così un quadro legale che, come anticipato sopra, asseconda la volontà autoritaria e le fornisce spesso legittimità giuridica.

Il presente lavoro vuole inserirsi nel dibattito presentando il caso egiziano da una prospettiva specifica. Partendo dallo studio

del testo costituzionale e dalle recenti riforme attuate, si tenta di fornire un'analisi quanto più esaustiva del cosiddetto stato di diritto focalizzandosi sul caso delle elezioni. Il momento elettorale porta in luce le dinamiche che si scatenano e, in particolare, il ruolo di taluni attori che intervengono sulla scena politica, il cui contributo potrebbe risultare fondamentale per indirizzare in maniera definitiva il Paese. Momento cruciale della vita politica di tutti gli Stati, le elezioni sono diventate ancor più per il mondo arabo, e in special modo per il caso in oggetto relativo all'Egitto, un caposaldo dell'agenda di democratizzazione interna e internazionale. Nel 2005, perfino in Arabia Saudita, Paese notoriamente più ostile ai metodi di rappresentatività, si sono celebrate per la prima volta le elezioni municipali.

Negli anni Sessanta, Settanta e Ottanta, le elezioni hanno raramente costituito una variabile politica indipendente o esemplificativa di una reale rappresentatività o di un sistema politico partecipativo¹⁰. Le elezioni, laddove convocate, sono rimaste a lungo altamente pilotate dai governi locali per costruire un fittizio supporto popolare di fronte agli occhi della comunità internazionale. I recenti successi di Hamas in Palestina e della Fratellanza Musulmana in Egitto hanno però lasciato intendere che i governi cominciano a perdere il controllo dei risultati elettorali. Al di là delle motivazioni che investono le dinamiche politiche locali, è interessante rilevare come il momento elettorale si presti a divenire tavolo di prova dell'effettivo rispetto di uno stato di diritto coinvolgendo i due principali attori: i cittadini, chiamati ad esercitare diritti politici garantiti dalla costituzione, e il potere giudiziario, nel caso specifico la Corte costituzionale, investito del compito di garante supremo della Costituzione e della materia elettorale.

L'articolo si focalizza sul secondo attore, la Corte costituzionale nel tentativo di verificarne l'attività e, soprattutto, lo stimolo che ha dato a partire dall'anno 2000 a un effettivo rispetto delle leggi da parte del sistema politico e una maggiore cultura fondata sulla legalità nella vita politica.

te uno stato di diritto. Cfr. L. Morlino, *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 232-233.

¹⁰ Cfr. A. Ehteshami, *Is the Middle East Democratizing?*, in «British Journal of Middle Eastern Studies», vol. 26, n. 2, 1999, p. 201.

2. Contesto storico-politico

Guardando alla storia politica dell'Egitto, il Paese avrebbe dovuto acquisire una solida confidenza con le istituzioni demo-

cratiche quali Parlamento, elezioni e cittadinanza. Innanzitutto, dal 1882 la vita politica è regolata da una costituzione¹¹. L'Egitto vanta poi la tradizione parlamentare più lunga di tutto il mondo arabo con le prime elezioni indette nel 1923. Il colpo di Stato militare del 23 luglio 1952 abolisce la monarchia e da allora il sistema politico è cambiato considerevolmente. Malgrado ciò, non solo non è possibile parlare di democrazia matura in Egitto ma chiari segni indicano il forte mantenimento di una tendenza autoritaria¹².

La Costituzione promulgata nel 1971¹³ riconosce un sistema di governo democratico laddove la sovranità appartiene al popolo che è la fonte di ogni potere (art. 3), viene riconosciuto il sistema multi-partitico (art. 5, emendato nel 1980) e si considera la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica del Paese come un dovere nazionale garantendo loro il diritto di voto, di candidarsi alle elezioni e di esprimere la loro opinione in sede di referendum (art. 62). In generale, la costituzione soddisfa il principio dello stato di diritto poiché lo Stato è sottomesso alla legge e all'indipendenza del potere giudiziario (Preambolo)¹⁴.

A partire dalla salita al potere di Mubarak, il Paese ha intrapreso la cosiddetta marcia verso la democrazia¹⁵. Nella fase iniziale, essa era rivolta principalmente alla sfera economica (durante gli anni Ottanta e in parte Novanta). Alla liberalizzazione economica, il Presidente affianca in una fase successiva l'apertura politica, presumibilmente incentivata dall'incredibile aumento di parlamentari indipendenti affiliati alla Fratellanza Musulmana e dalle accuse al partito di governo, il Partito Nazionale Democratico (PND) di non perseguire un'ideologia. In concreto, Mubarak segue l'impegno a realizzare sul piano sostanziale i concetti di stato di diritto, uguaglianza e cittadinanza fino ad allora solo proclamati sulla Carta costituzionale. Essi diventano perfino la base della piattaforma politica che sostiene la sua candidatura alle elezioni del 2005 e in generale del programma di partito che con l'arte manageriale del figlio Gamal Mubarak realizza uno svecchiamento negli organi direttivi. Per quanto riguarda l'opposizione, rimangono fuori legge i nuovi movimenti politici poiché rigettata la loro candidatura dal Comitato dei Partiti Politici (*lajna shu'un al-abzab al-syasiyya*), un organo amministrativo presieduto dal Presidente del Consiglio consultativo (*majlis al-shura*)¹⁶, del Ministro della Giustizia, del Ministero dell'Interno, del Ministro di Stato per gli Affari Parlamen-

¹¹ La prima costituzione si chiamava (*al-la'iha al-asasiyya*). N.J. Brown, *Constitutions in a Nonconstitutional World, Arab Basic Laws and the Prospects for Accountable Government*, New York, State University of New York Press, 2002, pp. 26-29.

¹² Sull'argomento si veda l'analisi di Kassem che parla in proposito di istituzionalizzazione di un regime autoritario in Egitto operato da Mubarak che mantiene un sistema politico complessivamente debole. Cfr. M. Kassem, *Egyptian Politics, the Dynamics of Authoritarian Regime*, London, Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 167.

¹³ La costituzione è stata emendata due sole volte fino al 2005: nel 1977 e 1980.

¹⁴ Per un'analisi dettagliata del testo costituzionale, cfr. A. Sherif, *Constitutional Law*, in N. Bernard-Maugiron, B. Dupret (eds.), *Egypt and Its Law*, London, Kluwer Law, 2002, pp. 315-324.

¹⁵ I discorsi di indirizzo politico sono normalmente pronunciati dal Presidente all'inaugurazione della nuova legislatura, di fronte al Parlamento riunito in seduta comune e riportati dalla stampa governativa, *Al-Ahram* (consultato archivio cartaceo). Dal 2000, inoltre i discorsi ufficiali sono disponibili in formato elettronico. Si veda ad esempio, l'archivio elettronico disponibile all'indirizzo <http://www.presidency.gov.eg/>. Per un'analisi puntuale si veda ancora M. Kassem, *Egyptian Politics...*, cit., pp. 30-49.

¹⁶ Il Presidente attuale, Safwat el-Sherif, coincide tra l'altro con il Presidente del Partito Nazionale Democratico.

tari e tre personalità scelte dal Capo dello Stato. In proposito, la stessa Corte costituzionale interviene a sostegno del multipartitismo riconoscendo ai partiti politici un ruolo fondamentale poiché come raggruppamenti organizzati contribuiscono a formare la volontà popolare¹⁷. Tuttavia, in questo caso l'intervento della Corte non ha sortito gli effetti sperati. Basti pensare che, a causa delle restrizioni poste nei criteri di selezione (in fase preventiva e successiva alla formazione del partito), dal 2002 ad oggi, dei 18 partiti operanti, 7 hanno visto congelare le loro attività¹⁸. Le disposizioni giuridiche riguardanti l'organizzazione dei partiti politici, rendono dunque vano il riferimento al sistema multipartitico proclamato nella Costituzione¹⁹. Al contempo, il Presidente mantiene il cosiddetto stato di emergenza di fatto in vigore dal 1958. Originariamente pensato per i casi di guerra, catastrofi o malattie pericolose, è stato infatti esteso ai casi di terrorismo e violenza interna dal 1981, in seguito all'assassinio di Sadat, quando con una nuova legge vengono concesse al potere esecutivo ampie prerogative in materia di libertà e diritti politici, tradotte nella pratica come un vero e proprio libero arbitrio nella restrizione di tali libertà in nome della sicurezza nazionale²⁰.

Per quanto riguarda la separazione dei poteri, essa viene attualmente solo in parte riconosciuta. A prescindere dalla lunga esperienza parlamentare, l'Egitto ha conosciuto un'egemonia netta del potere esecutivo e in particolare dei Capi di Stato in materia di indirizzo e di condotta della politica generale dello Stato dal momento in cui ha acquisito legittimità internazionale e si è costituito il regime monarchico nel 1923. La rivoluzione del 1952 e l'avvento di Nasser mettono fine ai meccanismi di un regime parlamentare che prima avevano reso dinamico il ruolo del Parlamento e consentito ai Ministri di partecipare, insieme al Re, alla gestione degli affari pubblici²¹. La graduale perdita di peso del Parlamento avviene nonostante l'istituzione nel 1980 di una seconda Camera, con meri poteri consultivi (*majlis al-shura*), in aggiunta all'Assemblea del Popolo (*majlis al-shab*). Per quanto riguarda il caso specifico della Corte costituzionale, la Costituzione promulgata in data 11 settembre 1971 è stato il primo testo costituzionale a instaurare il controllo di costituzionalità della legge. L'Egitto aveva però già sperimentato un controllo diffuso di costituzionalità, ad opera dei giudici ordinari a cui segue poi un periodo di controllo centra-

¹⁷ Cfr. N. Bernard-Maugiron, *La politique à l'épreuve du judiciaire: la justice constitutionnelle en Egypte*, Bruxelles, Bruylant et Cedej, 2003, p. 234.

¹⁸ Per una mappatura completa dei partiti politici si veda, IDEA, *Building Democracy in Egypt*, Stockholm, Idea, 2005, p. 50.

¹⁹ Legge n. 40 del 1977 sui partiti politici, emendata successivamente nel 1979 e nel 1980.

²⁰ Legge n. 38 del 1958 (*Qanun bi-shan al-tawara*) divisa in tre articoli: l'art. 1 relativo alle condizioni in cui si applica la legge di emergenza (guerra, catastrofi e malattie), l'art. 2 contenente le modalità di dichiarazione dello stato di emergenza e casi in cui viene applicato lo stesso e, da ultimo, l'art. 3 da cui si evincono i casi di restrizioni alle libertà (arresti, controllo alla corrispondenza e in generale ai canali di espressione delle opinioni, esproprio di abitazioni).

²¹ Cfr. E.A. el-Ghaffoul, *Pouvoir exécutif et processus législatif*, in N. Bernard Maugiron, J.N. Ferrié (éds.), *Les architectures constitutionnelles des régimes politiques arabe: de l'autoritarisme à la démocratisation*, in *Egypte/Monde Arabe* n. 2, Cairo, Cedej, 2005, p. 105.

²² Per un quadro completo della storia della Corte costituzionale in Egitto, cfr. N. Bernard-Maugiron, *La politique à l'épreuve du judiciaire...*, cit., pp. 25 ss.

²³ Come definito normalmente dalla manualistica. Si veda ad esempio, R. Bin, G. Pitruzzella, *La Giustizia costituzionale*, in *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli Editore, 2005⁵, pp. 401-403.

²⁴ Una simile decisione arriva dopo la pubblicazione del rapporto periodico del Comitato dei Diritti dell'Uomo delle Nazioni Unite il quale sollevava il problema ancora esistente nel Paese della discriminazione a scapito delle donne nell'accesso ai pubblici uffici e, quindi, anche alla magistratura.

²⁵ Assieme, erano previsti nella Dichiarazione ulteriori diritti già riconosciuti e garantiti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e nei successivi strumenti di diritto internazionale prodotto dal 1948 ad oggi. Il testo completo è pubblicato all'indirizzo http://www.demcoalition.org/pdf/warsaw_english.pdf. Cfr. sul tema, M. Makram-Ebeid, *Elections in Egypt: Rumblings for Change*, in *Elections in the Middle East: What Do They Mean?*, «Cairo Papers in Social Science», vol. 23, n. 1-2, Cairo-New York, The American University in Cairo Press, 2002, pp. 26-37. Seguono poi altre numerose iniziative, a cui il Governo egiziano decide di vincolarsi apponendo la propria firma, fra cui si può ricordare certamente la Dichiarazione firmata presso la Bibliotheca Alessandrina nel 2004, *The Alexandria Statement: Issues of Reform in the Arab World*.

²⁶ L'art. 25 riconosce che «ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni periodiche, veritiere, effettuate a suffragio universale ed uguale, ed a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori». Il Comitato dei Diritti dell'Uomo nel suo Commento generale all'art. 25 del 1996 evidenzia le prattiche del quadro elettorale egiziano non conformi a quanto stabilito sopra.

lizzato, che un decreto-legge attribuisce nel 1969 a una giurisdizione speciale: la Corte suprema (*al-mahkama al-ulya*). Fin dalla sua prima stesura, il testo costituzionale del 1971 prevede un ruolo del potere giudiziario nelle operazioni di voto²². La legge n. 48 del 1979 sulla Corte costituzionale suprema instaura un modello di sindacato a posteriori (rispetto all'entrata in vigore della legge), accentrato (un solo organo preposto), incidentale (in via indiretta)²³. I giudici che la compongono vengono nominati per decreto del Presidente della Repubblica. Almeno i due terzi dei membri devono appartenere al corpo giudiziario, pratica tra l'altro piuttosto diffusa. Merita di essere ricordato, sebbene possa sembrare a un primo sguardo fuori tema, il caso del gennaio 2003 allorquando per la prima volta viene nominato un membro esterno alla magistratura, Tahany el-Gebaly, avvocato e donna²⁴. Tale decisione infatti, sostiene ulteriormente la teoria secondo la quale la Corte costituzionale viene sempre più a giocare un ruolo riformista e progressista fondamentale nel processo politico del Paese.

3. Il ruolo della Corte costituzionale nel processo elettorale

Il 2000 segna certamente una svolta decisiva. Innanzitutto, in tale anno si sono celebrate le prime elezioni nel mondo arabo dopo la firma della *Warsaw Declaration of the Community of Democracies Summit* (di cui l'Egitto è Stato firmatario), secondo la quale i membri si sarebbero impegnati ad adottare una serie di «core democratic principles and practices», fra cui rientrano, tra gli altri, i diritti di scegliere liberamente i governi secondo elezioni libere e giuste e di partecipare alla condotta degli affari pubblici direttamente o indirettamente, la libertà di espressione, associazione e stampa, il diritto al giusto arresto o detenzione²⁵. A lato di questo evento, relativamente determinante se consideriamo la reale attuazione data in precedenza agli impegni internazionali da parte del Governo, è decisiva la promessa di intenti del Presidente e le azioni che egli intraprende in seguito. L'Egitto, in effetti, aderisce fin dal 1982 al Patto sui diritti civili e politici del 1966 senza darne però completa attuazione²⁶.

Nel 1999, anno di inizio del suo quarto mandato della durata

²⁷ I dati sono stati reperiti sul campo dalla scrivente. I valori assoluti leggono però un aumento graduale dei votanti (con la sola eccezione dell'anno 1995 il cui flusso elettorale è stato straordinariamente elevato): 7.477.726 nel 1990, 10.493.500 nel 1995, 7.398.456 nel 2000 e 8.116.931 nel 2005. I dati delle ultime elezioni non sono ancora noti. S. Soliman, *Al-musciarika alsiasia alintikhabat al-naiaia 2005*, Cairo, Egyptian Association for Enhancement of Local Community, 2006, realizzato con il contributo della Commissione europea, p. 27.

²⁸ Segue una rassegna stampa sommaria per riportare esempi della portata di tali episodi: «violence broke out on the eve of the first round of elections; left, a driver is injured at the head in Cairo; below, a death casualty in Qalyoubia», da *Violence Mars Twa*, in «Weekly Al-Ahram», 7-13 dicembre 1995; «in Toukh, north of Cairo, supporters of independent candidate Omar Seifeddin, angered after being denied access to polling stations, threw stones at police who fired live ammunition. Four people were killed and many others were injured», da *Rough Riding in around Three*, in «Weekly Al-Ahram», 16-22 novembre 2000; «les ONG dénoncent fraudes et violences dont le taux a remarquablement augmenté par rapport aux deux phases précédentes des élections», da *Constat eccablant*, in «Weekly Al-Ahram», 7 dicembre 2005; «la presse revient cette semaine sur la violence qui a marqué les élections législatives, et s'interroge sur l'avenir du nouveau Parlement», da, Kiosque, *Planser la blesseurs*, in «Weekly Al-Ahram», 14 dicembre 2005; «les ONG dénoncent fraudes et violences dont le taux a remarquablement augmenté par rapport aux deux phases précédentes des élections», da *Constat eccablant*, in «Weekly Al-Ahram», 7 dicembre 2005; «fraude, violences et irrégularités en série. Tel est le lot des élections en Egypte. Et celles du Conseil consultatif n'ont pas échappé à la règle. Malgré l'absence quasi totale de l'opposition et l'exclusion des Frères musulmans, affaiblis et laminés par les campagnes d'arrestation et d'intimidation du pouvoir, la bal-

di sei anni, Mubarak promette già di sostenere la richiesta della Corte costituzionale suprema di concedere la supervisione giudiziale sulle elezioni. Conseguentemente, egli convoca le elezioni parlamentari del 2000 garantendo, per la prima volta, il controllo del potere giudiziario e, dunque, riconoscendo alla Corte quel ruolo di supremo guardiano dello stato di diritto nel Paese. Come sopraccitato, la Costituzione del 1971 aveva già previsto un ruolo del giudiziario in materia elettorale. Tuttavia, mai si era dato attuazione di una simile disposizione. Il Presidente Mubarak, in carica dal 1981, ha contrassegnato la sua marcia verso la democrazia con referenda, elezioni parlamentari e, da ultimo, elezioni presidenziali a candidato multiplo. La celebrazione formale delle elezioni, tuttavia, non ha portato a risultati sostanziali che andassero oltre l'attività di cosmesi operata dall'esecutivo per simulare un supporto popolare delle politiche governative. Nonostante gli sforzi, però, il grado di fiducia nei confronti del regime esternato al momento delle elezioni e misurato dalla percentuale di partecipazione al voto, rimane piuttosto basso e, per la precisione, si riduce drasticamente passando dal 50% del 1990 al 25% degli aventi diritto²⁷. Inoltre, a partire dagli anni Novanta le elezioni, seppur convocate regolarmente, sono state contrassegnate da un alto tasso di violenza e manipolazione dei voti, probabilmente legato al crescente aumento del numero dei candidati della corrente islamica. Sono chiarificanti gli episodi in cui poliziotti impediscono l'ingresso ai seggi dei candidati e/o sostenitori dei candidati, soprattutto se provenienti dal movimento della Fratellanza Musulmana²⁸. Nel luglio 2000 però l'intervento della Corte costituzionale favorisce un cambio decisivo poiché sancisce l'incostituzionalità dell'art. 24 della legge n. 73 del 1956 sull'esercizio dei diritti politici²⁹. La suddetta legge, difatti, in vigore fino a quel momento non ha previsto esplicitamente il controllo di costituzionalità sulla totalità del processo elettorale violando in tal modo l'art. 88 della Costituzione del 1971 secondo il quale «la legge determina le condizione dei candidati al Parlamento³⁰ insieme alle disposizioni che regolano le elezioni e i referenda. Lo scrutinio deve essere soggetto al controllo dei membri che appartengono alla magistratura». Secondo quanto stabilito, dunque, la legge n. 73 del 1956 sull'esercizio dei diritti politici organizza lo svolgimento del processo elettorale. La stessa però si limita a precisare la presenza del giudiziario nella composizio-

taga, qui semble être une tradition électorale bien établie, a fait une remarquable apparition dans ces élections», da *Journal d'un scrutin ordinaire*, in «Weekly Al-Ahram», 13-18 giugno 2007.

²⁹ La Corte si era già pronunciata in materia di diritti politici: in data 21 giugno 1986 dichiara incostituzionale l'art. 4 della legge n. 33 del 1978 sulla protezione del fronte interno e la pace sociale, proposta da Sadat in virtù delle prerogative concessegli dall'art. 74 Cost. Il suddetto articolo, che regolava la concessione dei diritti politici, si prestava ad essere discriminatorio nei confronti di talune categorie di cittadini, contrastando quindi con l'art. 62 Cost. che considera la partecipazione alla vita pubblica come un dovere nazionale. Segue poi la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 5 per ragioni simili. Ancor più interessante sono le dichiarazioni di incostituzionalità nei confronti delle leggi elettorali: la legge n. 114 del 1983 che instaurava un sistema di scrutinio proporzionale viene dichiarata incostituzionale nel 1987 in seguito a un caso di rigetto di una candidatura indipendente. La legge aveva violato gli artt. 8, 40 e 62 Cost. Per effetto di tale decisione era stata promulgata una nuova legge elettorale nel 1986 che prevedeva un sistema misto attraverso liste di partiti garantendo però un seggio per ogni circoscrizione ai candidati indipendenti. La stessa viene dichiarata incostituzionale nel 1990 in quanto violava anch'essa gli artt. 8, 40 e 62 Cost. Conseguentemente, il Presidente della Repubblica utilizza i suoi poteri eccezionali conferitigli dall'art. 174 Cost. per adottare il decreto n. 404 mediante il quale procede allo scioglimento dell'Assemblea del Popolo (*majlis al-shab*) e indice nuove elezioni da celebrare secondo un sistema uninominale maggioritario a due turni. Cfr. sulla questione N. Bernard-Maugiron, *La politique à l'épreuve du judiciaire...*, cit., pp. 214 ss.

³⁰ Inteso qui solo come Assemblea del Popolo poiché il Consiglio consultivo riceve differente regolamentazione.

³¹ Sul tema cfr. S. Sabet, *Législative hors-la-loi*, in «Weekly Al-Ahram», 12 luglio 2000.

ne dell'ufficio generale quando illustra la distinzione delle due tipologie di comitato (uno incaricato del controllo operante al seggio e l'altro generale, a cui fa capo l'intera circoscrizione, incaricato del conteggio dei voti a fine scrutinio. Il giudice quindi non è contemplato esplicitamente fra gli osservatori al momento del voto stesso, lasciando, come è facilmente prevedibile, le urne alla mercé di pratiche fraudolente.

La Corte interviene dunque specificando che il controllo del potere giudiziario deve essere reale e non solo formale affinché gli elettori possano scegliere i propri rappresentanti in un clima di serenità. Come conseguenza di tale decisione le elezioni del 1990 e 1995 vengono invalidate retroattivamente pur non riportando conseguenze giuridiche poiché i due mandati quinquennali erano già terminati³¹.

Tuttavia, il Presidente della Repubblica ricorrendo all'art. 147 della Costituzione procede all'emendamento degli artt. 24 e 31 della legge³² che introducono il controllo giudiziario sull'intero processo delle operazioni di voto. Tutti i comitati ora devono essere presieduti da un magistrato³³. A causa del numero ridotto di giudici, il territorio viene diviso in tre regioni e le elezioni vengono svolte in tre distinte giornate, da metà ottobre a metà novembre 2000³⁴.

Grazie alla supervisione del potere giudiziario alle elezioni nel 2000 e 2005 il livello di trasparenza e giustizia dell'intero processo è decisamente aumentato. Gli stessi elettori colgono l'atto della Corte come un segno di sua indipendenza e quindi ripongono maggiore fiducia nelle operazioni di voto, fino ad allora contrassegnate da procedimenti dubbi che garantivano al PND di mantenere la maggioranza in Parlamento. La stampa sostiene l'operato della Corte presentandola come una componente vitale del sistema di *checks and balances* da consolidare col processo politico³⁵.

La reale portata dell'iniziativa della Corte in verità risulta assai limitata e lo svolgimento, della campagna elettorale prima, e delle operazioni di voto poi, mettono in luce tali limiti. Ancora numerose sono le pratiche fraudolente registrate; le intimidazioni rivolte agli elettori per dissuadere talune categorie, quelle notoriamente più deboli come le donne, dal recarsi alle urne; gli arresti di alcuni candidati alla vigilia delle elezioni e la mala gestione delle liste elettorali.

Appare doverosa qualche osservazione sui risultati elettorali.

³² Decreto-legge n. 167 del 2000 che viene poi ratificato dalle due Camere del Parlamento riunite in sessione straordinaria.

³³ I Segretari invece continuano ad essere scelti fra gli impiegati del settore pubblico (art. 24 legge n. 24 del 1956).

³⁴ Successivamente, anche la legge n. 1 del 2002 precisa come le elezioni per l'Assemblea del Popolo debbano essere poste sotto la vigilanza del potere giudiziario. Al contempo, tuttavia, tutte le altre elezioni, continuano ad essere supervisionate da un presidente scelto fra gli impiegati pubblici.

³⁵ A prova dell'entusiasmo con cui la stampa accoglie l'azione della Corte ai fini della separazione dei poteri, basti citare a titolo esemplificativo: N. Abdel-Fattah, *A Time to Judge*, in «Weekly Al-Ahram», 10-16 agosto, 2000, e N. Farahat, *Courting Constitutionality*, in «Weekly Al-Ahram», 31 agosto-6 settembre 2000.

³⁶ Le percentuali di popolazione cristiano-copta non sono ufficialmente note: sommariamente oscillano fra il 10% e il 20% della popolazione.

³⁷ Per comprendere meglio, è necessario introdurre un altro dato emerso, tra l'altro dal recente censimento effettuato nel novembre 2006 secondo il quale le donne sarebbero poco meno della metà dell'intera popolazione. Più precisamente, secondo il censimento le donne costituirebbero il 48,88% dell'intera popolazione, dati recuperati dall'istituto di statistica egiziano, CAPMAS, e al momento della stesura reperibili anche sul sito governativo <http://www.sis.gov.eg/>.

³⁸ Molti dei suddetti candidati indipendenti gravitano di fatto intorno al partito al potere ovvero fanno parte della Fratellanza Musulmana.

³⁹ La procedura è dettagliata nel rapporto *Assessment of the Electoral Framework - Final Report - The Arab Republic of Egypt* della Egyptian Organization for Human Rights (EOHR), pubblicato in data 14 maggio 2007, principale riferimento a causa della difficoltà della scrivente di recuperare fonti ufficiali e/o

Innanzitutto il numero dei candidati indipendenti è aumentato in maniera considerevole, passando dai 2950 del 1995 ai 4279. Si consideri che il PND presenta 444 candidati. Inoltre, nel 2005 i candidati appartenenti alla minoranza religiosa cristiano-copta³⁶ dichiarati sono solo 81 e le donne 131³⁷ su un totale di 5084. Da un parte, l'elevato numero dei candidati indipendenti mostra una chiara volontà di rompere gli schemi involuti del gioco politico egiziano, anche quando il sistema di fatto impedisce ai partiti politici di maturare³⁸. D'altra parte, i gruppi minoritari sono ancora largamente sottorappresentati, tanto che lo stesso Presidente è tornato a meccanismi artificiali come la prerogativa riconosciutagli di nominare 10 membri presso l'Assemblea del Popolo, ripresa dal 2000 per favorire la presenza in Parlamento di esponenti del mondo cristiano-copto e femminile. Un altro dato significativo è «la mancanza di dati» nel senso che, nonostante i dichiarati progressi in termini di trasparenza di elezioni, ancora non vengono pubblicati risultati attendibili e valutabili. I comitati generali compilano i resoconti delle elezioni e producono tre copie. La legge prevede che la prima copia venga mandata al Ministero dell'Interno, la seconda all'Alta Commissione elettorale e la terza al Direttore dell'Ufficio Sicurezza. I candidati non sono legittimati a ricevere copie. In una fase successiva il Servizio Informazioni dello Stato pubblica i risultati finali che comunque non sono dettagliati lasciando quindi ampie lacune in materia di trasparenza elettorale³⁹.

4. Le riforme dell'esecutivo

L'annuncio di una prima modifica elettorale volta a introdurre le elezioni a candidato multiplo per la carica di Presidente, rappresenta già nel 2005 un primo importante anticipo di una dedizione concreta al programma democratico che ha sorpreso tutti gli egiziani⁴⁰. Lo stesso Mubarak, in effetti, il 26 febbraio 2005 propone alle Camere di emendare l'art. 76 della Costituzione che disciplina le modalità di elezione del Capo dello Stato⁴¹. Precisamente, nell'ambito delle elezioni presidenziali future, egli propone di sostituire la via referendaria con un sistema di elezione pluralista a suffragio universale diretto permettendo così per la prima volta ai cittadini egiziani di scegliere il loro

attendibili. L'autorevolezza di tale fonte è comprovata dal curriculum dell'associazione stessa: EOHR ha ricevuto lo *status* di osservatore dalla Commissione africana sui diritti umani e dei popoli. È inoltre membro delle quattro organizzazioni che hanno *status* consultativo presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite: Organizzazione araba per i diritti umani (AOHR), Organizzazione mondiale contro la tortura (OMCT), la Federazione internazionale della lega dei diritti dell'uomo (FIDH) e la Commissione internazionale dei giuristi (ICJ).

⁴⁰ Entusiasmo e scetticismo hanno dominato le pagine dei giornali e le dichiarazioni degli attori politici poiché, se da una parte tale modifica concede ad altri candidati di competere per la carica di Capo dello Stato, d'altra parte appare come preparazione alla salita al potere del figlio del Presidente, Gamal Mubarak. Tra l'altro l'arresto del candidato che al momento stava acquisendo una notorietà preoccupante, Ayman Nur, poco prima dell'annuncio dell'emendamento, in data 29 gennaio 2006 (accusato di aver falsificato la lista di adesioni al suo partito, *Hezb Al Ghad*) sembra supportare a pieno titolo tale teoria.

⁴¹ Tale decisione viene poi ratificata da un referendum confermativo per dare ai cittadini la possibilità di esprimere la loro opinione di fronte a una decisione così incisiva per il futuro democratico del Paese. Data del referendum: 25 maggio 2005. Totale dei votanti: 17.184.902, che rappresentano il 53% dei cittadini registrati presso le liste elettorali. I risultati rivelano che 82% dei voti hanno votato a favore. Da Rapporto Annuale del NCHR, 2005-2006, Cap. 1, 3.

⁴² Uno degli ostacoli maggiormente citato dal Governo per giustificare la concessione di limitati poteri al giudiziario nelle procedure elettorali è stata la carenza di personale. Da qui la scelta di persone esterne alla magistratura e, al momento delle operazioni di voto, la decisione di organizzare lo scrutinio in più giornate.

⁴³ In proposito, merita di essere sottolineato il commento particolar-

rappresentante in prima persona. Assieme, prevede la costituzione di un'Alta Commissione indipendente e neutrale alla quale conferire le prerogative di supervisione del processo elettorale a cominciare dalla presentazione delle candidature fino alla proclamazione dei risultati. La legge introduce inoltre una Commissione, dalla composizione speculare, incaricata della vigilanza delle elezioni parlamentari. La legge n. 73 del 1956 sull'esercizio dei diritti politici e la legge n. 38 del 1972 sull'Assemblea del Popolo, emendate rispettivamente con la legge n. 173 e la legge n. 175 del 2005, accolgono dunque tali modifiche con il preciso intento di garantire anche per le elezioni parlamentari la neutralità e l'integrità delle elezioni, prevedendo espressamente il Comitato Supremo per le Elezioni, l'utilizzo dell'inchiostro per elezioni e regole precise per la campagna elettorale.

A un'attenta lettura, il cambio più significativo attiene alla composizione di questi nuovi organi e alle prerogative assegnate. Innanzitutto tale Comitato viene ad essere presieduto dal Ministro della Giustizia, espressione del potere esecutivo. Entrambe le commissioni, poi, come indica espressamente la legge, non si compongono esclusivamente di giudici. Il Ministro della Giustizia, in qualità del suo ruolo di capo del Comitato supremo per le elezioni, nomina i membri che possono appartenere al corpo giudiziario oppure personalità pubbliche⁴². In aggiunta, sebbene gli ampi poteri per la supervisione, il loro operato non può essere contestato seguendo la via giudiziale, poiché viene a ricoprire un mero valore consultivo. Torna infatti ad essere il Ministro degli Interni colui che, tra gli altri incarichi, predisporre i comitati elettorali e stabilisce il calendario elettorale⁴³.

Dopo le elezioni del 2000, condotte in un clima di maggiore trasparenza per effetto della sentenza della Corte costituzionale suprema, lo spazio di azione del potere giudiziario viene nuovamente eroso.

Non si può dimenticare poi il ruolo delle organizzazioni non governative (ONG), le quali nel 2005 si organizzano intorno a un Comitato per il monitoraggio delle elezioni per riprendere un compito cominciato già negli anni Novanta ma subito sospeso a causa di accuse pesanti a carico di Saad Eddin Ibrahim, Direttore dell'IBN Kalkoun Center, ritenuto colpevole di aver accettato fondi dalla comunità internazionale⁴⁴. In seguito alla creazione di un organo governativo, il National Council for Human Rights⁴⁵, viene concesso a osservatori esterni prove-

mente pungente del National Council for Human Rights che dimostra un'alta criticità e indipendenza, per lo meno sul piano delle opinioni visto che manca di alcun potere sostanziale. Cfr. Rapporto Annuale del NCHR, 2005-2006, Cap. 1, 11-12.

44 Il Tribunale, in data 21 marzo 2001, aveva condannato Ibrahim, con altri 27 imputati, al carcere (7 anni di reclusione). Le accuse riguardavano la diffusione di false informazioni in patria e all'estero, corruzione, uso fraudolento di fondi e uso di donazioni destinate alla sua fondazione, il Centro Ibn Khaldun, senza l'esplicita autorizzazione del governo. Cfr. *Justice Finally Prevailed*, in «Weekly Al-Ahram», 20-26 marzo 2003.

45 Trattasi di un organo creato con decreto presidenziale. Tuttavia, fin dall'inizio delle sue attività ha dimostrato di saper maturare una certa criticità verso il sistema politico egiziano. Lo conferma il Rapporto annuale, che in tutte le sue pubblicazioni ha sollevato numerose critiche all'operato del Governo, al mantenimento dello stato di emergenza e, per quanto riguarda il caso specifico delle elezioni, ha sollecitato affinché il Governo garantisca un maggiore controllo interno e internazionale. Per riferimento, si consulti: National Council for Human Rights, *Annual Report of the National Council for Human Rights 2005/6.*, pubblicato nel 2006 e disponibile, in lingua inglese, all'indirizzo http://www.nchr.org.eg/en/annual_report.html.

46 Sei principali ONG si organizzano sotto il cappello dell'«International Committee for the Monitoring», grazie al supporto tecnico di organismi statunitensi, l'«International Republican Institute» e il «Democratic National Institute». Altre ONG sotto il cappello della «NGO Coalition to Monitor the Elections».

47 Di importanza minore ma comunque fondamentale è stato l'uso della carta di identità per votare, l'adozione di urne trasparenti e l'obbligo di intingersi il dito nell'inchiostro.

48 A titolo esemplificativo, è possibile citare i seguenti rapporti: Independent Committee for Elections

nienti dalle principali ONG impegnate sul piano dei diritti politici, di vigilare il corretto svolgimento delle operazioni di voto⁴⁶.

L'adozione di queste nuove pratiche⁴⁷ ha sicuramente contribuito di fatto a raggiungere un maggior grado di trasparenza del processo elettorale comprovato da una ricca pubblicazione di rapporti che hanno messo in luce il reale svolgimento dello scrutinio: casi di violenza, diretta o indiretta, che si sono verificati⁴⁸. A prova del nuovo spirito di alta criticità manifesta, merita ricordare l'atteggiamento di due giudici appartenenti all'associazione dei giudici chiamata Club dei Giudici⁴⁹, che si prodiga per garantire l'indipendenza giudiziaria. I due dichiarano di non poter convalidare il corretto svolgimento delle elezioni⁵⁰ avendo loro registrato almeno 100 irregolarità. Prevedibilmente, i due giudici sono stati arrestati e posti sotto processo. Tuttavia, il caso è stato indicativo poiché attorno ai due giudici si è creata una rete di solidarietà dei partiti e delle forze di opposizione manifestatasi in una serie di dimostrazioni di strada e contestazioni⁵¹ che hanno mobilitato un numero considerevole di egiziani⁵². In verità, il Club dei Giudici comincia la sua battaglia ben prima poiché le prime dichiarazioni in nome dello stato di diritto sono datate 1968 nel contesto di crisi provocata dalla sconfitta della guerra del 1967 contro Israele. Nel 1969 il posto del Consiglio dell'associazione viene conquistato da un gruppo di giudici riformisti e alquanto critici verso il regime a cui l'allora Presidente Nasser risponde con l'episodio passato alla storia con il nome di «massacro del giudiziario»⁵³.

5. Le riforme costituzionali del 2007

Nel 2007 arriva una nuova riforma costituzionale. Essa viene dapprima approvata dal Parlamento e poi confermata dagli elettori mediante referendum popolare⁵⁴ per entrare quindi in vigore con decreto presidenziale il 4 aprile 2007. Nonostante le dichiarazioni ufficiali di apertura alla democrazia e allo stato di diritto che l'hanno preceduta, la riforma costituzionale presenta evidenti ambiguità soprattutto in materia di protezione dei diritti umani e delle libertà politiche. A un'attenta lettura, infatti, sembra che essa comporti un'inversione di tendenza soprattutto per quanto riguarda le libertà politiche e il controllo del

Monitoring, *A Testimony for History: Monitoring the First Pluralistic Egyptian Presidential Elections - The Final Report and Monitoring the Egyptian 2005 Parliamentary Elections, Final Report*, 2005; S. Soliman, *Al-muscirika alsiasia alintikhabat al-naiaia 2005*, cit.; Egyptian Centre for Women's Rights, *Bodies Women on Rising, Report on Women in the 2005 Parliamentary Election*, 2006, e *Ahlaqa naqaascia haul uadah almarrah fi qanun mbasciarat alha-chiq assiasiah algiadid*, May 2007; National Council for Human Rights, *Report on Presidential and Parliamentary Elections*, 2005.

49 Il Club dei Giudici è un organismo non governativo che spesso ha ricoperto il ruolo di un'associazione di categoria. A partire dal «massacro del giudiziario» si creano, oltre all'ala riformista minoritaria, una folta schiera di giudici inclini a un approccio più accondiscendente nei confronti dell'esecutivo. Tuttavia, i giudici cosiddetti riformisti sono riusciti nella proposta di legge sulla riforma del sistema giudiziario del 2004 a sfidare l'esecutivo con importanti richieste. Cfr. J.N. Brown, H. Nasr, *Egypt's Judges Step Forward: The Judicial Election Boycott and Egyptian Reform*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2005, e M. Kassem, *Egyptian Politics...*, cit., p. 168.

50 T. Henry, *Egyptian Judges Reject Parliamentary Election Results*, in «Jurist», 28 novembre 2005.

51 Particolarmente importante è la manifestazione di protesta contro quello che è stato chiamato il «mercoledì nero» (25 maggio 2005) in riferimento al referendum in cui la cittadinanza è stata chiamata a votare la riforma all'art. 76 Cost. e di cui i giudici già dichiaravano irregolarità. In tale occasione molte persone sono state ferite e alcune giornaliste donna hanno dichiarato di aver subito violenze, anche sessuali. Episodi simili sono avvenuti l'anno successivo quando si celebrò l'anniversario della giornata.

Possono costituire esempi significativi: il sito http://www.archive.org/details/black_wed_protest_cairo; la rassegna stampa della ONG, Egyptian Centre for Women Rights,

giudiziario in materia elettorale.

Il Presidente, durante la conferenza annuale del partito di governo (il Partito Nazionale Democratico), tenutasi nel novembre 2006, anticipa gli emendamenti che in un secondo tempo sottopone al Parlamento (*majlis al-shab*) in un testo unico e definitivo a fine gennaio 2007 per la sua approvazione⁵⁵.

A rigor di logica, la riforma avrebbe dovuto prevedere l'abrogazione dello stato di emergenza in vigore ininterrottamente a partire dall'assassinio del Presidente Sadat nel 1981, che di fatto ha limitato l'applicazione del testo costituzionale concedendo alle autorità poteri straordinari in materia di sicurezza nazionale. Nella sostanza, difatti, l'emergenza ha significato: arresti arbitrari, numerosi ricorsi a tribunali speciali militari o di emergenza, elevato controllo degli incontri pubblici nonché delle comunicazioni private. In seguito alla riforma dell'art. 179 Cost., lo Stato viene costituzionalmente investito dell'incarico di garante della sicurezza di fronte ai pericoli del terrorismo. Allo stesso tempo l'articolo riconosce inoltre al Presidente della Repubblica il potere di sottoporre alla magistratura ogni crimine legato ad atti terroristici. L'art. 179 da ultimo rimanda a un'apposita legge anti-terrorismo la regolamentazione della materia⁵⁶. La stessa verrà promulgata, secondo quanto affermato dal Ministero della Giustizia, Mufid Shehab, entro il primo semestre del 2008.

I 34 articoli oggetto della modifica⁵⁷ riguardano essenzialmente i diritti politici, il sistema elettorale, il mandato presidenziale, le regole per l'elezione del Presidente, le competenze parlamentari e la lotta al terrorismo. Alcuni articoli (4, 12, 24, 30, 33 e 56) riflettono le mutate condizioni economiche e sociali del Paese rispetto agli anni Settanta. I riferimenti al socialismo, alle classi lavoratrici e il ruolo guida del settore pubblico nello sviluppo, ereditati dal periodo di Nasser, vengono eliminati.

Un cenno alle modifiche più rilevanti è necessario per chiarire il quadro generale delle riforme. L'art. 5 Cost., nella sua versione originaria, stabiliva che il sistema politico era orientato al pluralismo. Tuttavia, esso viene integrato ora con una clausola che va a proibire ogni attività politica ovvero l'istituzione di partiti politici a base religiosa o che sia discriminatoria in relazione a genere od origine etnica.

L'art. 62 Cost. precisa che la legislazione ordinaria deve prevedere un sistema elettorale che combini sistema individuale e

liste di partito. Tale procedura limiterà nella pratica l'accesso dei candidati indipendenti (in particolare quelli provenienti da movimenti non riconosciuti legalmente come la Fratellanza Musulmana, considerato fuori legge a causa dei suoi riferimenti all'Islam). Assieme, vengono previste quote riservate alle donne per entrambe le Camere, lasciando tuttavia alla legge il compito di stabilire il numero di seggi riservato.

Ai fini della presente analisi, particolarmente interessante è il nuovo art. 88 che rimuove in sostanza il controllo del potere giudiziario, poiché accoglie le disposizioni previste dalla legge n. 175 del 2005 che vengono dunque a trovare un loro riferimento costituzionale preciso. La supervisione delle operazioni di voto a una commissione elettorale la cui composizione e attribuzione di competenze viene rimessa alla legislazione ordinaria che attualmente stabilisce, come enunciato precedentemente, che i membri possano essere giudici o personalità pubbliche. Inoltre, la precisazione secondo la quale le elezioni debbano svolgersi in un'unica giornata, rende nei fatti altamente impossibile che i membri siano solo giudici, visto il loro numero ridotto nel Paese. Nelle pratiche internazionali, la supervisione elettorale da parte di commissioni indipendenti viene preferita a quella operata dal potere giudiziario⁵⁸. Quindi, la Costituzione andrebbe ad armonizzarsi con le *good practices* internazionali. Tuttavia, nel particolare contesto politico egiziano, tale pratica suscita inevitabilmente timori circa un eventuale appannaggio da parte dell'esecutivo.

Le nuove regole, introdotte per la candidatura alla Presidenza della Repubblica, evidenziano poi il tentativo, meramente formale, di realizzare una reale competizione politica. Tale disposizione, già oggetto di modifica nel 2005, nel momento in cui vengono celebrate per la prima volta nella storia costituzionale egiziana le elezioni presidenziali multi-candidato, incrementa le possibilità di accesso alla vita politica da parte dei partiti di opposizione. L'emendamento precisa come qualsiasi partito riconosciuto e operativo da almeno 5 anni, sia legittimato a presentare un candidato alla carica di Presidente qualora raggiunga il 3% del numero totale dei membri eletti in entrambe le Camere ovvero lo stesso numero presso una sola Camera. In via eccezionale, precisa l'art. 62 Cost., con riguardo alle elezioni che seguiranno nei prossimi dieci anni, qualsiasi partito che abbia conseguito almeno un seggio in una delle due Camere

The First Anniversary of Egypt's Black Referendum Day, 2006; H. Jailal, *Women in Black*, in «Weekly Al-Ahram», 2-8 giugno 2005.

⁵² Essa deve essere comunque sempre rapportata al numero di cittadini che normalmente partecipa alla vita politica del Paese, vale a dire, un'esigua minoranza.

⁵³ Sul tema, cfr. M. Tamir, *Law Versus the State: The Judicialization of Politics in Egypt*, in «Law and Social Inquiry», vol. 28, 2003, p. 889.

⁵⁴ Secondo i dati del Club dei Giudici la percentuale di partecipazione politica non supererebbe il 4% degli aventi diritto. La Suprema Commissione elettorale contrariamente annuncia che il 75,9% vota per il «sì» con un *turnout* del 27,1%. Tra l'altro, dal testo della scheda elettorale si evince come gli elettori abbiano avuto la possibilità di esprimere il proprio voto favorevole o contrario per tutti i 34 articoli in toto.

⁵⁵ Il testo è stato approvato in data 19 marzo 2007 con voto unico. I parlamentari dell'opposizione per contestare la mancata discussione del testo hanno disertato il voto.

⁵⁶ Amnesty International, che controlla rigidamente il rispetto dei diritti umani in Egitto, ha già manifestato le sue forti preoccupazioni per la nuova legge anti-terrorismo. *Amnesty International. Press Release*, 18 marzo 2007.

⁵⁷ Il nuovo testo è disponibile all'indirizzo <http://constitution.sis.gov.eg/en/2.htm>.

⁵⁸ Si veda in proposito la Commissione indipendente dell'Iraq o la Commissione elettorale centrale per le elezioni in Palestina.

alle ultime elezioni può nominare un candidato.

Indubbiamente, tale ultima modifica all'art. 76 prende in considerazione il reale sostegno elettorale che i partiti egiziani (diversi da quello di Governo) hanno all'interno del sistema politico, poiché essi, nonostante la tradizione decennale non lunga ma considerevole ancora nel 2005 non riuscivano a raggiungere la soglia prevista per la presentazione di un candidato, precedentemente fissata al 5%.

Nel tentativo di ampliare i poteri del Parlamento e del Primo Ministro, gli artt. 115, 118, 127 e 133 concedono al Parlamento il diritto di votare i singoli articoli del bilancio generale dello Stato e soprattutto di ritirare la fiducia al Governo. Allo stesso tempo, al Presidente è riconosciuto il diritto di sciogliere il Parlamento senza il vincolo del referendum, requisito indicato nella formulazione precedente. La nuova riforma, comunque, si avvicina alle esperienze di altri Paesi del mondo arabo a forma di governo presidenziale, dove, tale procedura semplificata, è ampiamente diffusa. Anche nel caso egiziano, dunque, la nuova Costituzione tenderà probabilmente a favorire scioglimenti anticipati del Parlamento, che lo renderanno ancora più vulnerabile e politicamente debole di quanto non lo fosse già prima. Inoltre, in caso di immediato e serio pericolo, il Presidente può, secondo l'art. 74 Cost., intraprendere misure urgenti dopo aver consultato il Primo Ministro e i Presidenti delle due Camere, salvo il divieto di non sciogliere il Parlamento.

Seguono poi gli emendamenti agli artt. 82, 84, 85 e 141, che introducono indicazioni precise in merito alla sostituzione del Presidente e alla carica di Vicepresidente (basti pensare che Mubarak dall'inizio del suo mandato ad oggi non ha mai nominato un Vicepresidente). La novità più importante si riscontra nei casi in cui il Presidente sia temporaneamente incapace o lo stesso non possa adempiere ai propri doveri. Nei suddetti casi infatti è il Vicepresidente, ovvero il Primo Ministro, a ricoprire l'incarico, con divieto però di apportare modifiche alla Costituzione, sciogliere le Camere o il Gabinetto.

Ai fini della protezione delle libertà individuali, le modifiche all'art. 179 si prestano a una critica piuttosto accesa. Dall'analisi del testo, come anticipato sopra, si evince come l'art. 179 riconosca allo Stato il potere di sospendere i tre articoli che sanciscono le garanzie di libertà individuale (artt. 41, 44 e 45 Cost.). Essi concedono però al Presidente anche il potere di sottoporre i

civili accusati di crimini legati al terrorismo al giudizio di tribunali speciali, violando, tra l'altro, l'art. 68 Cost., che stabilisce il principio del «giudice naturale». Inoltre, la figura del Pubblico Ministero (*Social Public Prosecutor*), inizialmente previsto per ricoprire mansioni simili a un *Ombudsman*⁵⁹, poiché incaricato di preservare i diritti del popolo, la sicurezza della società e l'impegno della nazione al sistema socialista, non viene più menzionata. La modifica del suddetto articolo, quindi, sancisce in maniera inequivocabile la normalizzazione dello stato di emergenza fino ad ora introdotto solo con legge straordinaria.

L'accurato lavoro di ingegneria costituzionale si conclude con un nuovo principio costituzionale che si pone in maniera ambigua rispetto ai già citati emendamenti restrittivi in tema di diritti e libertà individuali. Si tratta del principio di cittadinanza, sancito dall'art. 1 Cost., come pilastro fondamentale della Repubblica Araba d'Egitto. La nuova disposizione, che va pertanto a togliere ogni richiamo all'ideologia socialista già di fatto abbandonata fin dalla politica di apertura (in arabo *Infitah*) lanciata da Sadat, richiama, con il concetto di cittadinanza, i principi cardine di eguaglianza e libertà che si pongono in contrasto con le restrizioni sopraccitate.

Rimane, invece, invariato il riferimento ai principi del diritto islamico (*Sharia*) come fonte principale del diritto che frena ulteriormente un reale passaggio allo stato democratico richiamato dalla retorica governativa. Al momento però, il tema delle fonti del diritto non viene messo al centro del dibattito politico, se non in discussioni sporadiche, poiché le stesse forze politiche interne, anche di opposizione che si ispirano alla laicità dello Stato, ritengono secondario il dibattito intorno allo stato laico rispetto alla normalizzazione dello stato di emergenza in atto nel Paese.

6. Conclusioni

Gli effetti delle riforme intraprese dal Presidente Mubarak si prestano dunque a un'alta discutibilità a causa del mantenimento del cosiddetto stato di emergenza. Tale situazione di *façade* democratica che copre in verità una condizione di stallo interno caratterizza d'altronde il Paese in tutto il suo percorso autoritario da Nasser, Sadat e infine Mubarak stesso. Tuttavia, i tre Pre-

⁵⁹ Come descritto nel loro commento da N. Brown, M. Dunne, A. Hamzawy, *Egypt's Constitutional Amendments*, in *Web Commentary*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace Publications, 2007.

sidenti e in particolare Mubarak, la cui gestione è presa in considerazione nel presente lavoro, hanno sempre operato utilizzando strumenti legali poiché anche nel caso di violazione, la stessa è stata congelata dalla legge che proclamava lo stato di emergenza.

Il caso della supervisione elettorale, visto nell'ottica di garantire una maggiore trasparenza e giustizia, presenta un punto di analisi interessante per inquadrare la riforma costituzionale all'interno di un processo politico che si è caratterizzato fin ad ora per una serie di riforme cosmetiche. L'attenzione al processo elettorale e al ruolo del potere giudiziario di fronte agli schizofrenici cambiamenti sembra rappresentare una significativa cartina di tornasole dei reali cambiamenti democratici in atto. La sentenza del luglio 2000 pronunciata dalla Corte costituzionale suprema ha portato l'esecutivo, nella persona del Presidente Mubarak, a dare attuazione a una disposizione contenuta nella Costituzione fin dal 1971. Il ruolo regolatore della Corte ha avuto alcuni effetti nella direzione di elezioni più trasparenti, sebbene di portata limitata. Tuttavia, in seguito all'azione intrapresa dalla Corte, l'Esecutivo, con la legge n. 175 del 2005, sembra aver intrapreso un'altra direzione, peraltro poi confermata dalle riforme costituzionali del marzo 2007.

Attualmente, infatti, la Costituzione come emendata nel marzo 2007, accoglie misure autoritarie e, in campo elettorale, perde chiarezza il ruolo del potere giudiziario, presumibilmente per evitare eccessiva ingerenza nella sfera politica.

Più in generale, il prosieguo dello stato di emergenza lascia dubbi piuttosto fondati su una inversione di tendenza nel processo di apertura politica del Paese poiché inasprisce di fatto le misure che dovrebbero servire a proteggere le libertà dei cittadini.

Alcuni attori, però, sono riusciti a intaccare il fragile equilibrio. Fra questi, sicuramente la Corte costituzionale suprema ha dato prova, soprattutto in materia elettorale, di sfidare il potere politico in nome di uno stato di diritto mai applicato pienamente.

Le elezioni rappresentano solo una delle dinamiche più facilmente visibili da un osservatore internazionale. Vi sono poi anche altre manovre in cui è evidente l'importanza della Corte costituzionale suprema come attore cruciale perché lo stato di diritto sia garantito e si possa realmente parlare di elezioni libere e veritiere con una genuina espressione di volontà da parte del popolo e una reale competizione tipica dei sistemi multi-partiti-

ci. Una simile ricerca di rendere sostanziale la legalità in un Paese dominato ampiamente da corruzione e accentramento di potere, trova fondamento nella pratica intrapresa soprattutto a partire dal 2000 nella richiesta perentoria di trasparenza e lotta alla corruzione. Solo accennato nel presente lavoro ma estremamente importante è stato anche lo sforzo ancor senza esiti in materia di multi-partitismo.

Quando si estende la visuale ai cittadini nel loro complesso, però, i risultati sono ben più soddisfacenti e incoraggianti. La Corte ha saputo richiamare attorno a sé una parte importante dell'intero potere giudiziario che fa capo all'ala riformista del Club dei Giudici e soprattutto, ha saputo richiamare il supporto dei cittadini egiziani. I cittadini, infatti, dapprima intimiditi dalle misure restrittive adottate nella vita politica, hanno trovato un «paladino» della giustizia, e probabilmente della stessa democrazia, nella Corte costituzionale e, in particolare, nella sua composizione meno incline al compromesso con il regime. Utilizzando, infatti, i mezzi giuridici come spada per combattere in nome della legalità essa ha cominciato in sordina la propria battaglia e nonostante ancora molti siano alquanto scettici⁶⁰ sul reale ruolo di svolta democratica che va ricoprendo, la Corte ha certamente contribuito a rafforzare un debole movimento di società civile che comincia a far capolino come dimostrano i nuovi movimenti come Kifaya⁶¹ (in arabo: «Basta!», con riferimento al regime autoritario e alla legge di emergenza), le dimostrazioni di strada e le cronache del Paese raccontate con i mezzi di comunicazione⁶².

⁶⁰ Nathan Brown nei suoi ultimi commenti ha certamente lasciato intendere un chiaro scetticismo di fronte al ruolo del giudiziario. Si veda in proposito, J.N Brown, H. Nasr, *Egypt's Judges Step Forward...*, cit., p. 6.

⁶¹ Movimento nato in seguito all'invasione americana in Iraq, nel 2003, e composto da attivisti appartenenti a diverse correnti ideologiche.

⁶² Sull'argomento, cfr. G. Essam el-Din, *Space to Say "No" to the President*, in «Weekly Al-Ahram», 16-22 dicembre 2004; A. Howeidy, *Enough Is Not Enough*, in «Weekly Al-Ahram», 24 febbraio-2 marzo 2005. Ma è soprattutto la sfera di internet a prendere piede per la testimonianza delle frodi elettorali come accaduto per le elezioni di giugno 2007. Si veda, ad esempio, Al Jazeera, *Election Fraud in Egypt*, 11 giugno 2007.