



# Università degli Studi dell'Insubria

Dottorato di ricerca in  
Diritto e Scienze umane

XXXI CICLO

Coordinatore Prof.ssa BARBARA POZZO

LA RIFORMA DELLA DISCIPLINA DEL VOTO NELLE PRIMAVERE ARABE:  
TRA CEDIMENTO E CONSOLIDAMENTO DEL SISTEMA

Dottorando  
Dott. FABRIZIO PETRUCCO

Tutore  
Prof.ssa GABRIELLA MANGIONE

Anni 2016-2018



A Laura Montanari, la cui pazienza e bontà  
mi hanno accompagnato in questi anni



# Indice

---

INTRODUZIONE	1
--------------	---

## I

### LO STUDIO DELLE TRANSIZIONI COSTITUZIONALI

1.1) TRANSIZIONI COSTITUZIONALI E SCIENZA COMPARATA	5
1.2) LA DIFFERENZA TRA TRASFORMAZIONE E TRANSIZIONE COSTITUZIONALE	12
1.3) LA NOZIONE DI TRANSIZIONE NEL DIRITTO COSTITUZIONALE	17
1.4) IL POTERE COSTITUENTE	21
1.4.1) L'EMERSIONE DI UN POTERE COSTITUENTE ULTRANAZIONALE	26
1.4.2) L'EUROPA E IL MEDITERRANEO: MARE (POCO) NOSTRUM?	28
1.5) TIPOLOGIE DI TRANSIZIONE	33
1.5.1) LE FASI DELLA TRANSIZIONE	38
1.6) IL CONSOLIDAMENTO DEMOCRATICO	41

## II

### IL RAPPORTO TRA VOTO E DEMOCRAZIA

2.1) DALLA DEMOCRAZIA ALLO STATO DEMOCRATICO	55
2.1.1) LA DEMOCRAZIA	47
2.2) UNA NUOVA (DE)FORMAZIONE: LA DEMOCRAZIA ILLIBERALE	54
2.3) L'ANIMA DELLA DEMOCRAZIA: IL DIRITTO DI VOTO	57
2.3.1) I CARATTERI E GARANZIE DEL VOTO	62
2.3.2) LE CARATTERISTICHE DEL VOTO	64

2.3.3) DIRITTO INTERNAZIONALE E DIRITTO DI VOTO: IL RUOLO DELLA COMMISSIONE DI VENEZIA	66
2.4) L'ALTRO LATO DEL VOTO: I PARTITI POLITICI	68
2.5) LA DISCIPLINA DEL VOTO: PIÙ DI UNA PROCEDURA	73
2.5.1) VOTO E TERRITORIO	76
2.5.2) VOTO E PREFERENZE	78
2.5.3) LA FORMULA	79
2.5.3.1) ANALISI DELLE FORMULE SELETTIVE	80
2.5.3.2) LE FORMULE PROPORZIONALI	63
2.5.3.3) I CORRETTIVI	87
2.5.3.3) QUALE FORMULA?	90

### III

#### LA DEMOCRAZIA NEL CONTESTO DELL'ISLAM MEDITERRANEO

3.1) IL NORD AFRICA E LA DEMOCRAZIA	93
3.1.1) IL RUOLO DEI MILITARI: GUARDIANI AL SERVIZIO DI CHI?	94
3.1.2) LA SOCIETÀ CIVILE	97
3.1.3) IL MONOPARTITISMO	102
3.2) LA RELIGIONE ISLAMICA	108
3.2.1) IL MONDO ISLAMICO: UN MOSAICO GIURIDICO	113
3.2.2) DIRITTO ISLAMICO E DIRITTO DEI PAESI ISLAMICI	115
3.2.3) LE FONTI DEL DIRITTO ISLAMICO	120
3.2.3.1) I MADAHIB E LA REGIONALIZZAZIONE DELL'ISLAM	124
3.2.3.2) L'JTIHAD: È LA SOLUZIONE?	127
3.2.4) ISLAMIZZAZIONE DELLA DEMOCRAZIA O DEMOCRATIZZAZIONE DELL'ISLAM?	129
3.2.4.1) SHURA E ASSEMBLEARISMO NELLA TRADIZIONE ISLAMICA	132
3.2.4.2) LA KHILAFAH E LA SOVRANITÀ POPOLARE	136
3.2.4.3) LA UMMAH TRA POPOLO E NAZIONE	137

3.2.5) I MOVIMENTI ISLAMISTI, TRA RIVOLUZIONE E RIFORMA	141
3.2.5.1) GENESI E STRUTTURA DELL'ORGANIZZAZIONE MADRE: I FRATELLI MUSULMANI	148
3.2.5.2) AN-NAHDA E L'ECCEZIONE TUNISINA	153
3.2.5.3) IL PJD MAROCCHINO	156

#### IV

#### IL MAROCCO: RIFORMA SENZA CAMBIAMENTO?

4.1) PRIMAVERE ARABE: (NOT) A GAME OF THRONES	161
4.2) DIRITTO DI VOTO NELLA COSTITUZIONE DEL 1996	165
4.2.1) IL CODICE ELETTORALE DEL 1969 E L'LETTORATO ATTIVO	170
4.2.2) LA DISCIPLINA PER LA COSTITUZIONE DEI PARTITI	173
4.2.3) LE DISPOSIZIONI SPECIALI SPECIALI PER LA CAMERA DEI RAPPRESENTANTI: SISTEMA ELETTORALE IN SENSO STRETTO	176
4.3) DAL 20 FEBBRAIO AL PRIMO LUGLIO: UNA PRIMAVERA SOLO METEOROLOGICA?	178
4.4) LA CARTA DEL 2011: UNA COSTITUZIONE SENZ'OSSA?	181
4.5) IL DIRITTO DI VOTO NELLA COSTITUZIONE DEL 2011	184
4.5.1) ELETTORATO ATTIVO E CAMPAGNA ELETTORALE	187
4.5.2) LA LEGGE N. 29-11 SULLA FORMAZIONE DEI PARTITI	188
4.5.3) LE DISPOSIZIONI SPECIALI PER LA CAMERA DEI RAPPRESENTANTI	189
4.6) IL DATO ELETTORALE SUCCESSIVO AL 2016	190
4.7) DONNE E PARTECIPAZIONE POLITICA IN MAROCCO	192
4.8) IN ATTESA DI UNA PRIMAVERA AMAZIGH	194

## V

### LA DOPPIA TRANSIZIONE EGIZIANA: ANDATA E RITORNO

5.1) L'EVOLUZIONE DEL REGIME EGIZIANO: DAL RE AL FARAONE	197
5.2) IL DIRITTO DI VOTO NELLA COSTITUZIONE DEL 1971	199
5.2.1) L'ELETTORATO ATTIVO	201
5.2.2) IL CONTROLLO DEL PROCESSO ELETTORALE	203
5.2.3) L'ELETTORATO PASSIVO NELLE LEGGI NN. 38/1972 E 40/1977	205
5.2.4) IL SISTEMA ELETTORALE EGIZIANO IN SENSO STRETTO	207
5.3) LA RIVOLUZIONE EGIZIANA DEL 2011 E IL DIFFICILE PASSAGGIO DALLA PIAZZA ALLE URNE	209
5.3.1) DALLA DICHIARAZIONE COSTITUZIONALE DEL MARZO 2011 ALLA COSTITUZIONE DEL 2014	212
5.3.2) L'ALTA COMMISSIONE ELETTORALE E LA COMMISSIONE ELETTORALE NAZIONALE	216
5.3.3) LA FRENETICA EVOLUZIONE DELL'ELETTORATO ATTIVO E PASSIVO	218
5.3.4) IL SISTEMA ELETTORALE IN SENSO STRETTO	220
5.4) LA RAPPRESENTANZA FEMMINILE ALL'INTERNO DELLE ISTITUZIONI EGIZIANE	223
5.5) LA QUESTIONE COPTA	225
5.6) LA LEGISLAZIONE ELETTORALE ALLA PROVA DEL VOTO NEL 2011 E 2015	228

## VI

### LA TUNISIA: UN'ECCEZIONE ALL'ECCEZIONALISMO

6.1) LA LEGISLAZIONE ELETTORALE TUNISINA ALL'ALBA DEI MOTI	233
6.2) IL SISTEMA ELETTORALE IN SENSO STRETTO	236
6.3) LA RIVOLUZIONE DEI GELSOMINI	239
6.3.1) IL PROCESSO DI RIFORMA: FATTORI INTERNI ED ESTERNI	241
6.3.2) IL NUOVO GARANTE ELETTORALE	245



6.3.3) LA FORMAZIONE DELL'ASSEMBLEA NAZIONALE COSTITUENTE	249
6.3.4) UN'ANALISI DEL DATO ELETTORALE DEL 2011	251
6.4) IL PROCESSO COSTITUENTE: DALLO STALLO ALLE STELLE	254
6.4.1) IL DIRITTO DI VOTO NELLA NUOVA COSTITUZIONE	255
6.4.2) LA LEGGE PER LA FORMAZIONE DELL'ASSEMBLEA DEL POPOLO	259
6.4.3) LE ELEZIONI LEGISLATIVE DEL 2014	262
6.5) RILIEVI CONCLUSIVI	266
CONCLUSIONI	269
BIBLIOGRAFIA	277

## INTRODUZIONE

La Primavera Araba del 2011 ha coinvolto Paesi caratterizzati dalla prossimità geografica, da una cultura simile, dalla medesima religione e, soprattutto, dalla presenza di un regime autoritario o semi-autoritario. Ad oggi, infatti, il Mondo arabo-islamico si era dimostrato del tutto impermeabile alla “terza ondata” di democratizzazioni del 1974 e nemmeno la fine della guerra fredda sembrò riuscire a scalfire questa refrattarietà. I Paesi della mezzaluna, infatti, non intrapresero mai un autentico processo di democratizzazione, limitandosi, al più, a qualche parziale liberalizzazione “tattica” per pacificare la popolazione e ingraziarsi la comunità internazionale. Per sottolineare l'unicità del fenomeno la letteratura elaborò la nozione di “eccezionalismo arabo-islamico”.

Questo lo scenario fino a dicembre del 2010, quando l'auto immolazione di Sidi Bouzid innescò una serie di manifestazioni che infiammarono tutto il Nord Africa e il Medio oriente.

Nell'arco di un mese il dittatore tunisino Zine al-Abidine Ben Ali era stato rovesciato e meno di trenta giorni dopo fu la volta di Mubarak in Egitto. In seguito, il discutibile intervento internazionale in Libia rovesciò il regime di Qaddafi, mentre nella Siria di Basr Assad si aprì un sanguinoso conflitto civile da poco conclusosi. Maggior resilienza dimostrarono le monarchie tradizionali, grazie alla combinazione di: welfare assistenziale, controllo dell'economia del Paese, legittimazione religiosa della carica e un maggior “fiuto” politico. Emblematico è il caso del Marocco, che intraprese un gattopardiano processo di revisione costituzionale dopo non appena 20 giorni dall'inizio delle proteste.

Nella prima decade del nuovo millennio erano già giunti dal mondo arabo segnali (apparentemente) contrastanti, ma che ben anticipavano i recenti eventi. I sondaggi condotti nel 2006 e 2007 dall'*Arab Barometer*, infatti, registravano un favore crescente della popolazione sia verso la democrazia, che i valori islamici, un sentimento puntualmente riflesso dai moti del 2011. Da un lato, la popolazione domandava a gran voce maggiori partecipazione e rappresentatività, un'effettiva separazione dei poteri e la garanzia delle libertà fondamentali, in una parola: più democrazia. Dall'altro, i movimenti islamisti — maggiori beneficiari dell'apertura del sistema politico *post*-2011 — sono stati i principali protagonisti delle transizioni successive alle proteste.

Da questi elementi deriva la crucialità della disciplina del voto e della sua riforma ai fini della comprensione degli eventi del biennio 2010-2011. E' opinione di chi scrive, infatti, che proprio dalla legislazione elettorale *lato sensu*, siano derivate la crisi delle istituzioni dello Stato *ante* (e talvolta *post*) 2011 e l'attuale revanscismo islamico.

Inoltre, la politicizzazione dei movimenti islamisti e il loro accesso alle istituzioni rappresentative non solo sono stati centrali all'esito dei rispettivi processi di transizione, ma aprono anche un secondo fronte d'indagine, ovvero, la *vexata questio* sul rapporto tra Islam e democrazia. A quest'ultima tematica è dedicato un intero capitolo, con il quale si cercherà di andare oltre al luogo comune della reciproca incompatibilità. Al contrario, si tenterà di evidenziare l'interessante processo di contaminazione reciproca in atto tra i due sistemi e frutto, in parte, dell'impegno della recente dottrina giurisfilosofica islamista e, in parte, del pragmatismo degli movimenti islamisti.

All'interno di ciò che riduttivamente viene chiamata "Primavera araba" rientrano numerosi casi, troppi per essere considerati complessivamente senza pregiudizio alla profondità dell'analisi. Pertanto, nel presente elaborato si è deciso di limitare il campione di studio a tre soli Paesi: Marocco, Egitto e Tunisia. Le ragioni sono molteplici.

*In primis*, ci consentono di coprire i due emisferi del mondo arabo-islamico: *Maghrib* (Marocco e Tunisia) e *Mashrik* (Egitto). *In secundis*, i tre Stati non dispongono di giacimenti di materie prime, che abbiano consentito loro di pacificare la popolazione con l'erogazione di generosi sussidi. *In tertiis*, i tre casi sono emblematici dei diversi esiti che le primavere arabe hanno avuto in Nord Africa e Medio Oriente: disinnescamento delle proteste e conservazione dello *status quo* (Marocco); fallimento del processo di transizione e restaurazione della dittatura (Egitto); rovesciamento del regime e instaurazione di una democrazia (Tunisia).

Il presente elaborato può dividersi idealmente in due parti, una teorica (Capitoli I, II e III) e una di analisi (Capitoli IV, V e VI)

Il Capitolo I sviluppa il tema delle transizioni costituzionali, uno dei più complessi della teoria generale del diritto costituzionale, in quanto raccoglie in sé alcune delle questioni ancora irrisolte dalla dottrina, *in primis* l'annoso dibattito sulla natura del potere costituente. A questo tema sono dedicati due paragrafi: un primo relativo alle forme "classiche" del suo esercizio e un secondo avente ad oggetto l'affermarsi di un potere costituente "ultranazionale". Il capitolo si concluderà con un'analisi ad ampio spettro delle tipologie di transizione, delle loro fasi di sviluppo e, infine, del processo di consolidamento democratico.

Il Capitolo II indaga nella prima parte il classico binomio voto-democrazia, come disse Samuel Huntington «le elezioni non sono solo la vita delle democrazie, ma anche la morte delle dittature». I regimi semi-autoritari o le cd. "democrazie illiberali" sembrarono minacciare la validità della formula, tuttavia la (solo apparente) contraddizione può superarsi con una ridefinizione del diritto di voto e dei suoi elementi. La seconda parte, invece, fornisce al lettore gli strumenti necessari alla lettura e comprensione del sistema elettorale in senso stretto, ovvero, l'insieme di istituti preposti alla

conversione dei voti in seggi. Quest'ultimo, infatti, nonostante una tecnicità spesso confusa per neutralità, incide significativamente sul carattere del suffragio e, quindi, sia sulla forma di Stato, che di governo.

Il presente studio, però, non potrà limitarsi alla lettura della sola norma positiva (*law in the books*), ma dovrà considerarne anche l'effettiva applicazione (*law in action*). Quest'ultima dipende in larga parte dalla deformazione esercitata dai crittotipi e a cui sarà dedicato il Capitolo III. In particolare, si svilupperà una riflessione sulla compatibilità tra Islam e democrazia da una prospettiva prima giuridica e filosofica, legata a istituti tradizionali come l'*ijma* (consenso) o il *Khilafah* (mandato califfale) e poi politica, in cui si ricostruirà l'origine dei principali movimenti islamisti del campione studio (*Partis de la Justice et Développement* in Marocco, Fratellanza musulmana in Egitto e *An-Nahda* in Tunisia).

Una volta acquisiti tutti questi strumenti, ai Capitoli IV, V e VI si procederà alla comparazione diacronica della disciplina del voto rispettivamente di Marocco, Egitto e Tunisia.

Storicamente le loro Assemblee legislative sono sempre poco rappresentative e inermi di fronte a un Monarca plenipotenziario o dei Presidenti della Repubblica autoritari. In Egitto e Tunisia, prima delle rivolte, un complesso intreccio legale di quote, classificazioni e formule assicurava maggioranze assolute ai partiti presidenziali di Mubarak e Ben Ali. In Marocco, invece, un sistema relativamente aperto e libero portava alla formazione di un Parlamento impotente, schiacciato dalle numerose prerogative regie. Ovviamente, in questa sede si farà riferimento anche ai relativi processi costituenti e ai numerosi fattori/attori coinvolti, tuttavia, si darà maggior enfasi al rinnovo della disciplina del voto. Si verificherà, così, se la legislazione adottata abbia promosso elementi fondamentali quali la proporzionalità, l'inclusività, la formazione di esecutivi stabili e l'onestà del processo elettorale. Dopodiché, si cercherà di interpretare gli effetti delle riforme introdotte alla luce del dato elettorale *post* 2011.

Infine, lo studio si conclude con delle considerazioni di carattere generale sul ruolo che la riforma della disciplina del voto ha avuto nelle diverse transizioni.



# CAPITOLO I

## LO STUDIO DELLE TRANSIZIONI COSTITUZIONALI

SOMMARIO: 1.1) TRANSIZIONI COSTITUZIONALI E SCIENZA COMPARATA — 1.2) LA DIFFERENZA TRA TRASFORMAZIONE E TRANSIZIONE COSTITUZIONALE — 1.3) LA NOZIONE DI TRANSIZIONE NEL DIRITTO COSTITUZIONALE — 1.4) IL POTERE COSTITUENTE — 1.4.1) L'EMERSIONE DI UN POTERE COSTITUENTE ULTRANAZIONALE — 1.4.2) L'EUROPA E IL MEDITERRANEO: MARE (POCO) NOSTRUM? — 1.5) TIPOLOGIE DI TRANSIZIONE — 1.5.1) LE FASI DELLA TRANSIZIONE — 1.6) IL CONSOLIDAMENTO DEMOCRATICO

### *1.1) Transizioni costituzionali e scienza comparata*

Con la fine della Guerra fredda e il superamento della contrapposizione tra blocchi egemonici, è stato possibile per la dottrina tracciare un primo provvisorio bilancio sulla resa dei diversi regimi politici e delle scelte costituzionali che li accompagnano<sup>1</sup>.

Come è noto, il repentino schianto dell'Unione sovietica e degli ordinamenti socialisti fu accolto tanto entusiasticamente, che alcuni commentatori si affrettarono a celebrare il trionfo globale della democrazia liberale<sup>2</sup>. Questa visione — forse naïve, ma sicuramente occidentale-centrica — riteneva da un lato che il costituzionalismo contemporaneo e i suoi principi fossero l'approdo necessario di ogni ordinamento, dall'altro che l'unica forma compiuta di democrazia fosse quella di matrice

---

<sup>1</sup> V. per tutti G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 18 e L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Cedam, Padova, 2003.

<sup>2</sup> Vinto per "k.o. dell'avversario" il confronto con il modello sovietico, alcuni commentatori tra cui Francis Fukuyama diedero per scontato che il modello democratico-liberale non potesse più essere messo in discussione. F. Fukuyama, *The End of History?*, in *The National Interest*, 1989; Id., *The End of History and the Last Man*, MacMillan, New York, 1992; Id., *Esportare la democrazia. State Building e ordinamento mondiale nel XXI secolo*, Lindau, Torino, 2005; F.B. Vasilescu, *Fin du millénaire: triomphe du constitutionnalisme européen*, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n. XII, 1996, pp. 49 ss.

nord-atlantica<sup>3</sup>. Un grave errore prospettico frutto del fraintendimento di un conflitto, quello freddo, che, pur globale secondo un criterio geografico, restava ideologicamente *intra moenia*<sup>4</sup>.

Concentrandosi prevalentemente, se non esclusivamente, sulla dicotomia liberalismo/socialismo, gli ambienti accademici mancarono, così, di considerare adeguatamente l'esistenza al di fuori della sfera occidentale di modelli culturali portatori di valori e tradizioni diversi. Tra gli autori che criticarono un tale approccio deve ricordarsi Samuel Huntington — teorico delle ondate di democratizzazione — per cui lo scontro sull'asse Est-Ovest, una volta risoltosi, non solo si sarebbe spostato su quello Nord-Sud, ma avrebbe riguardato modelli culturali e valoriali anziché economici<sup>5</sup>. In effetti, l'attuale conflitto tra Occidente e Vicino oriente, diritti umani e Legge divina rivelata sembra ricalcare la sua profezia.

Appurato, quindi, che la storia non finì, resterebbe ingeneroso non riconoscere un certo merito alle previsioni di Francis Fukuyama. Dal crollo del muro di Berlino in poi, infatti, il numero dei Paesi che abbiano quantomeno intrapreso un processo di avvicinamento al modello democratico è aumentato esponenzialmente, al punto che oggi il fenomeno delle transizioni democratiche costituisce un'area di studio classica del diritto costituzionale e della scienza politica<sup>6</sup>.

Il fenomeno può ascriversi principalmente a due motivi. Il primo è che la vittoria del blocco occidentale ha di fatto inciso nella pietra il principio per cui gli ordinamenti derivino la propria legittimità dall'adesione (prima ancora che dall'aderenza) ai principi democratici e ai diritti umani<sup>7</sup>.

Il secondo, è che numerosi Stati hanno adottato un ordinamento liberal-democratico in quanto modello emerso "vincente", nella speranza che ciò assicurasse loro una maggior potenza militare ed economica. Non sorprende, quindi, che alla corsa ad adottare Costituzioni di stampo occidentale<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> La scuola "storicista" o "modernista" riteneva che la democrazia fosse l'approdo naturale di ogni sistema politico. Non solo, i modernisti ambivano a determinare un "gradiente di modernità" oltre il quale l'ordinamento si sarebbe naturalmente democratizzato, con un metodo quanto più scientifico possibile, partendo dall'analisi aggregata degli indicatori economici e altri percentili. Si vedano, ad esempio, N. Guilhot, *The Democracy Makers, Human Rights and the Politics of Global Order*, Columbia University Press, New York, 2005, p. 103 e L. Pye, *Aspects of Political Development*, Little, Brown & Company, Boston, 1966, p. 87.

<sup>4</sup> S.P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, New York, 1996.

<sup>5</sup> S.P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, cit.

<sup>6</sup> M. Dicosola, *Transizioni costituzionali e condizionalità politica europea*, in Aa. Vv., *Le trasformazioni costituzionali del secondo millennio: scenari e prospettive dall'Europa all'Africa*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016, p. 60.

<sup>7</sup> G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, cit.

<sup>8</sup> Sulle differenze dei valori di fondo delle costituzioni che formalmente abbracciano valori liberali v. G. Bognetti, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1994, pp. 96 ss., 112, 179 ss. e 192. Sugli elementi comuni alle tradizioni giuridiche europee v. invece P.G. Grasso, *Il diritto costituzionale dei popoli europei e l'unificazione politica del vecchio continente*, in *Il politico*, 1987, pp. 389 ss. e M. Cartabia, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995.

non abbia corrisposto un effettivo trionfo del modello democratico, quanto piuttosto un suo ossequio<sup>9</sup>.

Tuttavia, indipendentemente dalle ragioni e l'effettività della sua introduzione, il principio democratico è *de facto* stato elevato a requisito di legittimità di qualsiasi ordinamento. Di più, la sua forza, nonché indeterminatezza, sono tali che alcuni autori<sup>10</sup> lo hanno equiparato alla *Grundnorm* kelseniana<sup>11</sup> se non a un nuovo *Zeitgeist*<sup>12</sup>. La forza espansiva dei principi democratici è stata tale che questi hanno valicato i confini del diritto nazionale per divenire un «*requirement of international law, applicable to all and implemented through global standards*»<sup>13</sup>, se non un diritto universale, «*a global entitlement [...] that increasingly will be promoted and protected by collective international processes*»<sup>14</sup>. L'approdo della democrazia nel diritto internazionale e nella politica estera ha comportato l'intensificarsi della sua di promozione, tra cui rientrano non solo gli sciagurati tentativi di esportazione/ristorazione *manu militari*, ma anche, e soprattutto, le attività di una fitta rete di organizzazioni nazionali e internazionali, governative e non<sup>15</sup>. Ha avuto così inizio una vera e propria globalizzazione della democrazia, con un impatto sia quantitativo, il numero di Costituzioni che si professano democratiche, che qualitativo, relativamente al tipo di democrazia promosso, che vede, però, l'attivismo civile locale ormai recessivo rispetto alle "multinazionali della democrazia"<sup>16</sup>.

Come già ricordato, questo apparente trionfo è risultato solo parziale, in particolare nei processi di transizione post-coloniali. Gli Stati di recente indipendenza, infatti, oltre a una certa estraneità culturale, scontano ancora un oggi un ritardo economico e tecnologico che non gli consente di di-

---

<sup>9</sup> Anzi, alcuni ordinamenti nella prassi istituzionale vanno a collidere con i principi classici del costituzionalismo democratico. G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, cit., pp. 25-26.

<sup>10</sup> H. Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts Beitrag einer reinen Rechtliche*, Scientia, Aalen, 1960.

<sup>11</sup> Il paragone non pare essere nemmeno troppo forzato, dal momento che lo stesso maestro di Vienna, ponendo al vertice della *Stufenbau* il diritto internazionale (senza che Kelsen negasse in *nuce* la possibilità della primazia del diritto interno), ne sottolineava il necessario carattere "democratico". Cfr. H. Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts Beitrag einer reinen Rechtliche*, cit., 1960; Id., *Reine Rechtslehre*, Deuticke, Wien, 1960.

<sup>12</sup> Un elemento capace di privare «di qualsiasi legittimazione chi da allora non avesse reso omaggio (anche soltanto verbalmente, anche soltanto con riferimento alla lettera) allo spirito universalistico dell'illuminismo politico». J. Habermas, *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano, 2000, p. 14.

<sup>13</sup> T.M. Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in *American Journal of International Law*, n. 86, 1992, p. 47.

<sup>14</sup> T.M. Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, cit., p. 46.

<sup>15</sup> Il loro contributo alla causa democratica spazia dall'esportazione dei modelli costituzionali, alla progettazione di norme, alla formazione del personale elettorale, all'osservazione delle elezioni, al finanziamento di biblioteche parlamentari, alla professionalizzazione degli attivisti non governativi ecc. Cfr. N. Guilhot, *The Democracy Makers: Human Rights and the Politics of Global Order*, cit., pp. 2 ss.

<sup>16</sup> N. Guilhot, *The Democracy Makers, Human Rights and the Politics of Global Order*, cit., p. 4.



sporre delle risorse economiche ed umane necessarie a sostenere, più che intraprendere, un processo di democratizzazione, una situazione non certo alleggerita dall'attuale processo di internazionalizzazione economica e giuridica<sup>17</sup>.

La nascita di nuovi Stati e le transizioni di quelli già esistenti sono da sempre state oggetto di studio dei comparatisti, la cui formazione e metodologia rendono degli osservatori privilegiati del fenomeno. Infatti, solamente la scienza comparata affronta lo studio di processi altrimenti ignorati dalle altre discipline giuridiche, come la circolazione dei modelli, le loro dissociazioni e relazioni interne all'ordinamento, le eventuali corrispondenze<sup>18</sup>. Non che la scienza giuridica comparata sia rimasta immutata nel tempo. Agli inizi del '900 la comparazione si concentrava sulla diffusione di singoli istituti giuridici provenienti da un contesto omogeneo, quello occidentale, onde svelarne la base comune in un'ottica armonizzatrice e omologatrice<sup>19</sup>. Con l'intensificarsi della circolazione degli stessi al di fuori dei tradizionali confini giuridico-culturali, l'oggetto d'indagine mutò. In questo frangente l'interesse scientifico si diresse dalle modalità alla possibilità stessa della comparazione, muovendo dalla considerazione per cui — alla luce dello stretto rapporto tra società e sistema

---

<sup>17</sup> L. Mezzetti, *Crisi della rappresentanza nel contesto della globalizzazione*, in C. Bassu e G. Carboni (a cura di), *Rappresentanza e globalizzazione*, DPCE-Convegno-XI, Giappichelli, Torino, 2016, p. 9.

<sup>18</sup> R. Sacco, *Introduzione al diritto comparato*, Giappichelli, Torino, 1990, p. 13; R. Toniatti, *La circolazione del diritto costituzionale: note sul metodo comparato*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2, 2012, pp. 315 ss.; R. Scarciglia, *Metodi e comparazione giuridica*, Cedam, Padova, 2018.

<sup>19</sup> Il riferimento è al congresso internazionale organizzato da Edoard Lambert e Raymond Saleilles in occasione dell'Esposizione mondiale di Parigi, in cui si stabilì che il diritto comparato fosse lo strumento d'elezione per il perseguimento dell'auspicata uniformità giuridica mondiale, v. R. Saleilles, *Conception et objet de la science du droit comparé*, in *Bull. de la société de leg. Comparée*, 1890, p. 383. Tuttavia, la sua duplice natura di scienza (studio di uno specifico settore del diritto) e di metodo d'analisi di istituti afferenti a discipline giuridiche diverse valsero al diritto comparato una certa ostilità da parte della dottrina giuridica, che spesso ne mise in discussione l'autonomia scientifica, riducendo il diritto comparato a mero strumento di studio delle specifiche categorie giuridiche di volta in volta considerate. Cfr. G. Repetto, *Argomenti comparativi e diritti fondamentali in Europa*, Jovene, Napoli, 2011, pp. 11 ss.; K. Zweigert, H. Kötz, *Introduzione al diritto comparato. Principi fondamentali*, Giuffrè, Milano, 1998, vol. 1, p. 2. Sulle origini della comparazione pubblicistica cfr., fra gli altri, L. Pegoraro, A. Rinella, *Diritto pubblico comparato. Profili metodologici*, Cedam, Padova, 2007, pp. 8 ss.; per una ricostruzione storica del ricorso alla comparazione giuridica v. G.F. Ferrari, *Le origini storiche della comparazione pubblicistica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, pp. 3 ss.

giuridico<sup>20</sup> — non sempre fosse possibile trapiantare<sup>21</sup> un modello costituzionale o un istituto in un contesto diverso da quello d'origine<sup>22</sup>. In un primo momento si affermarono degli orientamenti, definiti "bivalenti", i quali ritenevano la comparazione alternativamente sempre possibile o impossibile<sup>23</sup>. Riflesso di questo schema, fu la divisione proposta da David dei sistemi giuridici comparabili entro invalicabili confini territoriali e culturali<sup>24</sup>. Una simile rigidità, unita al ricorso a categorie analitiche e metodologiche di pensiero esclusivamente occidentali, rischiava di esaurire la comparazione alla mera proiezione dei concetti giuridici occidentali al caso di studio, ignorandone le specificità o, peggio, additandole a mere "devianze patologie" del Diritto, quello vero, dell'Occidente<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> Sul tema del rapporto tra società e diritto v. N. Bobbio, *L'Età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1992, pp. XII e XIII; P. Legrand, *The Impossibility of Legal Transplants*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 4, 1997, pp. 116 ss.; G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, pp. 105, 107-108; J. Galtung, *I diritti umani in un'altra chiave*, Esperia, Milano, 1997, pp. 202-206; P. Ridola, *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 22.

<sup>21</sup> Negli anni '70 del secolo scorso si sviluppò l'annoso dibattito sul tema dei trapianti giuridici e che vedeva in Alan Watson uno dei suoi principali sostenitori. L'A. riteneva che il trapianto e il necessario adattamento, sia dell'ordinamento ricettore che dell'istituto trapiantato, facessero parte del normale *iter* di evoluzione e sviluppo dei sistemi giuridici nel tempo, cfr. A. Watson, *Legal Transplants and Law Reform*, in *Law Quarterly Review*, n. 92, 1976, pp. 79 ss.; Id., *Comparative Law and Legal Change*, in *Cambridge Law Journal*, 1978, vol. 37, n. 2, pp. 313 ss. Di opposto avviso, invece, Otto Kahn-Freund, che pure sosteneva essere il diritto comparato un'importante strumento di riforma dell'ordinamento, ma anche esistere diversi gradi di trasferibilità frutto dell'interazione di fattori a-giuridici come le differenze sociali, economiche o politiche del sistema, cfr. O. Kahn-Freund, *On Uses and Misuses of Comparative Law*, in *Modern Law Review*, n. 73, 1974, p. 1. Su una posizione ancora più contrastante Pierre Lagarde, per cui la riforma dell'istituto trapiantato da parte dell'ordinamento avrebbe negato *in re ipsa* la nozione stessa di trapianto. P. Legrand, *The Impossibility of Legal Transplants*, cit., in particolare pp. 111 ss.

<sup>22</sup> G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 2004; S.P. Huntington, *The Goals of Development*, in M. Weiner, S.P. Huntington, *Understanding Political Development*, Little Brown, Boston, 1987, p. 3 ss.; M. Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki, *The Crisis of Democracy*, New York University Press, New York, 1975; R. Rose, B.G. Peters, *Can Government Go Bankrupt?*, Basic Books, New York, 1978.

<sup>23</sup> È nota la tesi di Legrand per cui il pensiero giuridico vari da una cultura all'altra, mentre manca uno strumento per far comunicare le diverse culture. P. Legrand, *European Legal Systems are not Converging*, in *International and Comparative Law Quarterly*, n. 45, 1996.

<sup>24</sup> R. David, *Les grands systèmes de droit contemporains*, Dalloz, Paris, 1964. Numerose le critiche a questa sua divisione, minuziosa nel contesto Nord-Atlantico, ma molto approssimativa con le altre esperienze giuridiche, tutte raccolte in un'unica categoria residuale, sul pto. v. J. Vanderlinden, *À propos des familles de droit en droit civil comparé*, in *Hommages à R. Dekkers*, Bruylant, Bruxelles, 1982; F. Reyntjens, *Note sur l'utilité d'introduire un système juridique "pluraliste" dans la macro-comparaison des droits*, in *Rev. droit int. et droit comp.*, 1991. Altri, come Ugo Mattei e Pier Giuseppe Monateri, proposero l'adozione di una tripartizione fra macro famiglie giuridiche a seconda che il diritto sia influenzato dal pensiero filosofico, religioso o tradizionale, o condizionato dal potere di un partito o tiranno o, infine, se si evolva in modo autonomo, assoggettando tanto i governati che i governanti, cfr. U. Mattei, P.G. Monateri, *Introduzione breve al diritto comparato*, Cedam, Padova, 1997 e U. Mattei, *Verso una tripartizione non eurocentrica dei sistemi giuridici*, in *Studi in onore di G. Gorla*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 775.

<sup>25</sup> M. Bussani, *Il diritto dell'Occidente*, Einaudi, Torino, 2010.

In risposta, alcuni commentatori proposero l'adozione di una nuova cultura giuridica figlia della post-modernità<sup>26</sup>, dagli orizzonti più ampi e che valorizzasse, oltre alla norma positiva, il suo *humus culturale*<sup>27</sup>.

Vanno in questa direzione tre orientamenti dottrinali strettamente collegati tra loro: la "riscoperta" delle famiglie giuridiche, la valorizzazione delle tradizioni giuridiche del mondo (o logica multivalente) e la prospettiva dei sistemi misti. La prima si basa sull'idea per cui tra i diversi sistemi giuridici esistano delle "parentele" o legami storici, che gli altri metodi di classificazione, invece, ignorerebbero o sminuirebbero<sup>28</sup>. La teoria delle "tradizioni giuridiche" di Patrick Glenn, invece, applica al diritto comparato una logica multivalente, che pone le premesse per la comunicazione fra le stesse<sup>29</sup>. L'autore canadese preferisce dei limiti sfumati ai confini netti e non sovrapponibili tra i diversi sistemi e le categorie giuridiche degli altri orientamenti, privilegiando un'analisi del dato giuridico che non si arresti, ma passi attraverso gli elementi socio-culturali presenti<sup>30</sup>.

Infine, da presupposti simili muove la teoria dei sistemi misti sviluppata, fra gli altri, da Esin Örüçü<sup>31</sup> e Vernon Valentine Palmer<sup>32</sup>, che parte dalla considerazione per cui tutti i sistemi giuridici siano misti e interconnessi in maniera più o meno manifesta. Si opera, così, una sistemazione per inclusione, anziché esclusione, racchiudendo nella medesima famiglia sistemi giuridici certamente diversi tra loro, ma caratterizzati da tratti comuni<sup>33</sup>.

---

<sup>26</sup> La riflessione sulle categorie della post-modernità si fa risalire al saggio di J.F. Lyotard, *The Postmodern Condition, A Report on Knowledge*, Manchester University Press, Manchester, 1984. Con riferimento alle sue conseguenze sulla scienza giuridica cfr. G. Minda, *Teorie postmoderne del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2001; D. Amirante, *I principi generali nell'evoluzione del diritto contemporaneo: note minime introduttive*, in D. Amirante (a cura di), *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Cedam, Padova, 2006, pp. 9 ss.

<sup>27</sup> W. Menski, *Beyond Europe*, in E. Örüçü, D. Nelken, *Comparative Law. A Handbook*, Hart Publishing, Oxford, 2007, p. 193.

<sup>28</sup> J. Husa, *Family Affair Comparative Law's Never Ending Story?*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2013, p. 27.

<sup>29</sup> H.P. Glenn, *Tradizioni giuridiche nel mondo. La sostenibilità della differenza*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 570-572 e 591-592.

<sup>30</sup> Ci si riferisce ai crittotipi, dei formanti striscianti nell'ordinamento, non verbalizzati, ma non per questo meno influenti. Al contrario, questi spesso condizionano l'applicazione del diritto in maniera tanto automatica e silenziosa da passare inosservati a chi provenga da quel dato contesto. Cfr. P. Legrand, *European Legal Systems are not Converging*, cit., pp. 52 ss.

<sup>31</sup> E. Örüçü, *A General View of "Legal Families" and "Mixed Systems"*, in E. Örüçü, D. Nelken, *Comparative Law. A Handbook*, cit., p.169 ss.

<sup>32</sup> V.V. Palmer, *Mixed Legal Systems — The origins of the species*, in M. Bussani, U. Mattei (a cura di), *Cambridge Companion to Comparative Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp. 368 ss.

<sup>33</sup> E. Örüçü, *What is a Mixed Legal System: Exclusion or Expansion?*, in *Electronic Journal of Comparative Law*, n. 12, 2008, p. 5.

All'originaria funzione omologante del diritto comparato, quindi, ne viene oggi preferita una filosofica in senso proprio, per amore del sapere, che accetti e valorizzi le differenze tra le principali tradizioni giuridiche complesse del mondo<sup>34</sup>. Ciò consente al comparatista, che voglia trattare il tema delle democratizzazioni dei Paesi del terzo mondo, di valutare le mutazioni subite dal modello democratico da parte del contesto in cui viene trasposto ricorrendo comunque al confronto con le categorie giuridiche originarie consolidate e gli elementi elaborati dall'esperienza giuridica occidentale<sup>35</sup>.

Resta ancora insoluto, invece, il problema dell'analisi di un campione instabile e mutevole quali sono gli ordinamenti della transizione, e che all'alba del nuovo millennio sembra scontare un certo sovraffollamento di fattori e attori eterogenei. Ciononostante, però, sono numerosi gli autori che si dedicano a questo tema cercando di non limitarsi a delle analisi e considerazioni *ex-post*, ma di intuirne, quando non prevederne, gli sviluppi.

Il principale contributo, pur facendo le debite distinzioni, deve equamente dividersi tra costituzionalisti<sup>36</sup> e politologi<sup>37</sup>, la cui diversa metodologia si riflette sulla concezione temporale del fenomeno, tendenzialmente formale e istantaneo per i primi, effettivo e graduale per i secondi.

Gli studi di diritto costituzionale, infatti, tendono a concentrarsi sul ricorso al potere costituente e di emendamento del testo costituzionale (che, a seconda dell'intensità, potrà essere parziale o totale). Entrambe le dinamiche hanno un'efficacia immediata, ma che superata la dimensione formale rischia di rimanere sulla Carta<sup>38</sup>. La questione del diritto "di fatto" è, non a caso, indicata dai giuristi come il più spinoso dei problemi che i regimi *post-* autoritari sono chiamati a risolvere<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> H.P. Glenn, *Tradizioni giuridiche nel mondo. La sostenibilità della differenza*, cit., pp. 587 ss.

<sup>35</sup> L. Fabiano, *Costituzionalismi, para-costituzionalismi e transizioni costituzionali*, in Aa. Vv., *Le trasformazioni costituzionali del secondo millennio: scenari e prospettive dall'Europa all'Africa*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016, p. 36.

<sup>36</sup> Tra i tanti ci limita a richiamare A. Barbera, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2010; G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, cit. 1998; L. Mezzetti, *Teoria e Prassi delle Transizioni Costituzionali e del Consolidamento Democratico*, cit.; S. Gambino, *Costituzionalismo Europeo e Transizioni Democratiche*, Giuffrè, Milano, 2003; A. Spadaro (a cura di), *Le "trasformazioni" costituzionali nell'età della transizione*, Giappichelli, Torino, 2000.

<sup>37</sup> V. almeno G. O'Donnell, P.C. Schmitter, *Transitions from authoritarian rule*, Johns Hopkins University press, Baltimore-London, 1986; S.P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1993 e Id., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, cit.; Z. Laidi, *Les imaginaires de la mondialisation*, in *Ésprit*, n. 246, 1998, pp. 85 ss; L. Morlino, *Democrazie e Democratizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003; A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 1999.

<sup>38</sup> G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2013.

<sup>39</sup> L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, cit.

Le analisi politologiche, invece, ritraggono la transizione come un processo progressivo, la cui comprensione esige di considerare il ruolo assunto dai numerosi attori sul palcoscenico, i fattori interni ed esterni intervenuti e tutto quanto ne abbia regolato le interazioni. A questo punto, però, si assiste a una vera e propria proliferazione delle forme e degli idealtipi dei processi di transizione, frutto dei numerosi tentativi di ordinare un fenomeno tanto mutevole quanto imprevedibile.

Pertanto, al costituzionalista, che generalmente intraprende la propria analisi solo in seguito al successo dell'atto costituyente, il contributo dei politologi è particolarmente prezioso, in quanto complementare e gli consente di meglio considerare proprio quegli elementi politici e culturali all'origine del potere costituente fondativo del nuovo ordine statale.

### *1.2) La differenza tra trasformazione e transizione costituzionale*

Il tema delle trasformazioni costituzionali è uno dei più complessi della teoria generale del diritto costituzionale, in quanto raccoglie in sé alcune delle questioni ancora irrisolte dalla dottrina, *in primis* l'annoso dibattito sulla natura del potere costituente e della stessa di Costituzione.

L'espressione *trasformazione costituzionale* pone un'apparente contraddizione in termini, in quanto da un lato si evoca l'idea del cambiamento e della flessibilità, mentre dall'altro l'aggettivo "costituzionale" richiama quanto di più stabile e immutabile in un ordinamento vi sia, appunto, la Carta fondamentale. Non solo, la trasformazione della Costituzione può riferirsi tanto a dei mutamenti nel segno della continuità col precedente regime (riforma), quanto a dei fatti di discontinuità che ne scuotano le fondamenta stesse, contestandone ed eventualmente sostituendone i valori portanti (transizione), riprendendo le parole di Antonio Ruggeri, «le trasformazioni possono essere sia della che nella Costituzione»<sup>40</sup>.

Come noto, della Costituzione si sono elaborate diverse nozioni<sup>41</sup>. Le più restrittive tendono a identificarla con le regole responsabili di disciplinare la produzione delle norme giuridiche genera-

---

<sup>40</sup> A. Ruggeri, *Introduzione*, in A. Spadaro (a cura di), *Le "trasformazioni" costituzionali nell'età della transizione*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 4-5.

<sup>41</sup> A titolo indicativo ci si limita a ricordare che della Costituzione esistono molteplici definizioni, tra cui quella *deontologica* (modello ideale dell'organizzazione statale), *sociologica-fenomenologia* (modello di essere dello Stato), *politica* (come organizzazione basata determinati principi di indirizzo politico) e *giuridica* (norma primaria dell'ordinamento). Per non parlare delle sue concezioni: garantista, tradizionalista, positivista, decisionista e normativista. Sul punto si rinvia a G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 223 ss. e alla bibliografia ivi indicata.

li<sup>42</sup>; le più estensive, invece, la identificano nella struttura organizzativa di una comunità<sup>43</sup>, in cui sono contenute le norme identificanti «la forma di Stato e di governo prescelta»<sup>44</sup> e «che danno identità ad un ordinamento»<sup>45</sup>.

Dalla sua centralità, *rectius* apicalità, nell'ordinamento è derivata nel XX secolo l'incapacità da parte del legislatore ordinario di modificarne il contenuto, se non in fedele ossequio alle procedure e ai limiti previsti dalla Carta fondamentale stessa, al punto che oggi si ritiene che la rigidità sia un «carattere naturale delle Costituzioni scritte, non essenziale»<sup>46</sup>. Tradizionalmente, quindi, il concetto di Costituzione ha finito per coincidere con l'idea di un documento scritto<sup>47</sup> dotato un contenuto minimo<sup>48</sup>.

Lo stesso metodo dei giuristi si piegò al carattere scritto e virtualmente imm modificabile della norma, privilegiando nell'analisi delle diverse forme di Stato e di governo la lettura delle disposizioni alla base del loro concreto funzionamento. Lo studio si limitava ai formanti legali, assumendo un moto discendente dalla Carta alle leggi ordinarie, ai formanti giudiziari e dottrinali e solo eventualmente considerava i fenomeni politici a questi riconducibili<sup>49</sup>. Il limite di un simile approccio è evidente, perché, come disse Costantino Mortati «solo quando si identifichi lo Stato con il complesso delle norme e si riduca la Costituzione alla legge costituzionale si è indotti a concludere per l'irrelevanza di ciò che precede questa legge»<sup>50</sup>. La Costituzione non può ridursi al solo dato formale o a

---

<sup>42</sup> H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milano, 1952, pp. 126 ss.

<sup>43</sup> S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Spoerri, Pisa, 1918; M. Hauriou, *Théorie de l'institution et de la fondation*, in *Cahiers de la nouvelle journée*, n. 4, 1925; G. De Ruggiero, *Storia del liberalismo europeo*, Feltrinelli, Milano, 1962.

<sup>44</sup> Così Alessandro Pace in *Potere costituente, rigidità costituzionale e autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 2002, p. 11; Sul punto vedi anche G. Rebuffa, *Costituzioni e costituzionalismi*, Giappichelli, Torino, 1990; E. Carlassare, *Conversazioni sulla Costituzione*, Cedam, Padova, 1996, pp. 57-60.

<sup>45</sup> A. Barbera, *Le basi filosofiche del Costituzionalismo*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 2.

<sup>46</sup> A. Pace, *Potere costituente, rigidità costituzionale e autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 2002, p. 11.

<sup>47</sup> Ovviamente la natura scritta è figlia della Rivoluzione francese e non sarà più abbandonata nemmeno durante la Restaurazione, pur preferendo al nome Costituzione quelli di Carta o Statuto. Non si ritiene necessario ricordare in questa sede tutte le eccezioni a questa semplificazione, quali il caso inglese, che conobbe comunque fenomeni di produzione scritta tra cui le Carte di epoca puritana come l'*Agreement of the People* del 1649 e l'*Instrument of Government* del 1653. T. Paine, *I diritti dell'uomo*, Editori Riuniti, Roma, 1979, pp. 256 ss; U. Steiner, *Verfassunggebung und Verfassunggebende Gewalt des Volkes*, Duncker und Humblot, Berlin, 1966, pp. 83 ss.

<sup>48</sup> Ci si riferisce al famoso enunciato dell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti francese del 1789, secondo cui "ogni società nella quale non sia assicurata la garanzia dei diritti, né determinata la separazione dei poteri, non ha costituzione". Sul punto cfr. C.H. McIlwan, *Constitutionalism, Ancient and Modern*, Cornell University Press, Ithaca, 1940; N. Matteucci, *Costituzionalismo*, in *Dizionario della politica*, Utet, Torino, 2004, pp. 201 ss.

<sup>49</sup> G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, cit., pp. 48 ss.

<sup>50</sup> C. Mortati, *La teoria del potere costituente*, in P. Pombeni (a cura di), *Potere costituente e riforme costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 190.

una categoria *a priori* su modello della *Grundnorm*, ma soprattutto prima di essa esiste una realtà pre-giuridica in cui risiedono *in nuce* le premesse ideali per l'instaurazione del nuovo ordine e la sua potenza creatrice.

Autorevole dottrina — attingendo all'inestimabile contributo in merito di Mortati<sup>51</sup> — gradualmente ha abbandonato la prospettiva puramente formale per iniziare a distinguere tra Costituzione e norme *materialmente* costituzionali, ovvero, tra Costituzione, come testo *ad hoc*, e Ordinamento costituzionale<sup>52</sup>. Sempre gradualmente si affermarono le concezioni *materiale* e *reale* della Costituzione, che cercavano di considerare l'insieme di valori trascendenti il dato formale e attorno ai quali le forze politiche egemoni si organizzavano e attraverso cui davano attuazione alle disposizioni della Carta<sup>53</sup>.

Le dottrine normativista e decisionista, che consideravano la Costituzione alla stregua di un recipiente vuoto il cui contenuto era deciso liberamente dai diversi regimi politici, potevano dirsi ormai superate<sup>54</sup>. Della nozione di Costituzione facevano ormai parte principi latenti nell'ordinamento in

---

<sup>51</sup> La dottrina della costituzione materiale ebbe largo seguito in Italia, operando in tal modo una decisiva rivalutazione della realtà sociale, non più confinata alla sfera del pre-giuridico, ma depositaria della volontà politica e della sua conseguente forza normativa. C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940. A questo punto pare doveroso osservare che il condizionamento della Costituzione da parte di elementi pre-giuridici è un elemento proprio anche della dottrina *istituzionalista*, per cui l'organizzazione sociale preesiste al diritto positivo e non si esaurisce in questo. S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Spierri, Pisa, 1918.

<sup>52</sup> Augusto Barbera sostiene, infatti, vi siano norme, come le stesse leggi elettorali, in grado di incidere sul sistema politico più di quanto non sia dato a talune norme formalmente costituzionali, e che, per tanto, debbano considerarsi parte integrante dell'Ordinamento costituzionale, cfr. A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2010.

<sup>53</sup> In termini di costituzione materiale si esprimono G. Rolla, *Riforma delle istituzioni e Costituzioni moderne*, Giuffrè, Milano, 2007; S. Bonfiglio, *Attuazione della Costituzione e aspetti problematici dell'evoluzione della forma di governo italiana secondo Mortati*, in M. Galizia (a cura di), *Forme di Stato e Forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 173 ss. La Costituzione materiale non deve, però, confondersi con la Costituzione reale di Costantino Mortati. Cfr. Sul punto C. Mortati, *Considerazioni sui mancati adempimenti costituzionali*, in Aa. Vv., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente, vol. IV: Aspetti del sistema costituzionale*, Vallecchi, Firenze, 1969. Sul tema della Costituzione reale come insieme dei rapporti reali tra le forze sociali cfr. F. Lassalle, *Sulla natura delle costituzioni* (1862), Giuffrè, Milano, 1945; Id., *Due discorsi sulla natura delle costituzioni* (1862), in C. Amirante (a cura di), *Stato, costituzione e conflitto sociale*, Marra, Cosenza, 1984.

<sup>54</sup> Per quanto le concezioni di Schmitt e di Kelsen fossero molto distanti, entrambe cercavano di individuare il fondamento della legittimità della costituzione-atto. Il primo lo individuava nella decisione del soggetto in grado di imporre l'unità politica, il secondo nel rispetto delle regole procedurali del gioco politico che consentono alle diverse forze di competere e imporsi in base al principio maggioritario. Tuttavia, sia l'identificazione della forza statale nel diritto da un lato, che la riduzione dello stesso a semplice involucro formale-procedurale di tale forza legittimavano potenzialmente la deriva dei regimi nazi-fascisti della prima metà del'900. Cfr. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Dunckel und Humblot, München und Leipzig, 1928, trad. it., *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984 e H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, cit., trad. it. *La dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1966, pp. 223 ss.

quanto condivisi dalla società, come i valori trascendenti lo Stato e incentrati sulla persona<sup>55</sup>. La loro positivizzazione — in quello scambio continuo che ha luogo tra Costituzione materiale e formale — non fa altro che mutarne la sede dall'*idem sentire* della collettività al corpo normativo. Proprio l'osservanza o meno di questi valori trascendenti, ma identificanti lo Stato, consente al giurista di discriminare tra le nozioni di trasformazione e transizione costituzionale.

La *trasformazione costituzionale* (o riforma) presuppone il rispetto di limiti sostanziali, il cosiddetto *nucleo duro* della Costituzione, e procedurali, cioè l'aderenza alle norme disciplinanti il processo di revisione ed esplicitate dalla stessa Carta fondamentale<sup>56</sup>. La loro eventuale violazione conferirebbe alla riforma la forza e l'assolutezza di un atto costituente<sup>57</sup>, anche quando questa sia portata a termine da organismi espressione del potere costituito<sup>58</sup>. È interessante notare che le trasformazioni consentendo un'ampia, ma limitata, modificabilità abbiano come obiettivo proprio la salvaguardia del nucleo duro della Costituzione, consentendo all'ordinamento di scaricare e assorbire gli eventuali impulsi rivoluzionari<sup>59</sup>.

In base alla procedura con cui la trasformazione costituzionale viene in essere, si possono distinguere tra mutamenti formali o informali. I primi, come intuibile, operano una modifica esplicita del testo costituzionale e sono dallo stesso espressamente previsti e regolati, mentre i secondi producono i propri effetti senza che sia necessario alcun intervento positivo.

Tra i procedimenti formali si possono distinguere il processo di revisione costituzionale, la deroga detta anche rottura e la sospensione. La revisione, in genere, prevede l'approvazione del testo di riforma da parte di maggioranze qualificate in seno all'Assemblea legislativa ed è spesso accompa-

---

<sup>55</sup> A. Baldassarre, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Politica del diritto*, 1991, pp. 654 ss.; M. Luciani, *Corte costituzionale e unità nel nome dei valori*, in R. Romboli (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991; A. D'Atena, *In tema di principi e valori costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, pp. 3065 ss.; G. Azzariti, *Interpretazione e teorie dei valori: tornare alla Costituzione*, in A. Palazzo (a cura di), *L'interpretazione della legge alle soglie del XXI secolo*, Scientifica, Napoli, 2001; A. Pace, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in G. Azzariti (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007.

<sup>56</sup> C. Mortati, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1952, pp. 16 ss.; P. Barile, U. De Siervo, sub *Revisione della Costituzione*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XV, 1968; M.S. Cicconetti, *La revisione della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1965; Id., sub *Revisione costituzionale*, in *Enc. dir.*, XL, 1989; N. Zanon, *Premesse ad uno studio sui "principi supremi" di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, pp. 1891 ss.; V. Crisafulli, *La continuità dello Stato*, in *Rivista diritto internazionale*, 1964, pp. 365 ss.

<sup>57</sup> P. Barile, *Potere costituente*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XIII, Utet, Torino, 1968, p. 597 e G. Contini, *La revisione costituzionale in Italia*, Giuffrè, Milano, 1971; G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Häring, Berlin, 1905, pp. 342 ss.

<sup>58</sup> Cfr. C. Schmitt, *Politische Theologie*, Duncker und Humblot, Berlin, 1970, pp. 119 ss.; E. Bussi, *Evoluzione storica dei tipi di Stato*, Edizione Sarda Fossataro, Cagliari, 1970, pp. 78 ss. e 90 ss.

<sup>59</sup> C.J. Friedrich, *Governo costituzionale e democrazia*, Neri Pozza, Vicenza, 1950, pp. 212 ss.; P.G. Grasso, *Il potere costituente e le antinomie del diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 11; E. Bussi, *Evoluzione storica dei tipi di Stato*, cit., pp. 95 ss.



gnata da limiti temporali<sup>60</sup> o altre forme di controllo politico come la consultazione popolare o la possibilità di sindacato da parte dell'organo di giustizia costituzionale. La deroga, invece, comporta una modifica della Costituzione, ma limitata a una data fattispecie<sup>61</sup>. Infine, si avrà una sospensione quando la portata del cambiamento sia temporalmente circoscritta.

Più difficili da determinare sono, invece, i mutamenti informali, i quali operano tacitamente<sup>62</sup> e possono prodursi a causa di una diversa interpretazione e attuazione delle disposizioni della Carta fondamentale o anche di dinamiche interne al sistema politico<sup>63</sup>.

Riassumendo, quindi, la trasformazione costituzionale è un processo di evoluzione dell'ordinamento che ne conserva l'identità<sup>64</sup>, intesa come l'insieme dei principi super-primari. Ciò sarà tanto più probabile, quanto più i principi del costituzionalismo saranno radicati e interiorizzati dalla società e dagli attori istituzionali, così da ritenere inviolabili i limiti procedurali e sostanziali a tutela dell'*ancien régime*<sup>65</sup>.

*A fortiori*, quindi, la transizione costituzionale sottende una vera e propria cesura con il passato, l'abbattimento del precedente regime per la fondazione (o rifondazione) di uno nuovo. Per questa

---

<sup>60</sup> Si pensi al divieto di revisione durante la prima legislatura nella Costituzione portoghese del 1976, art. 286, lett. f); o al divieto quinquennale di revisione della Cost. Greca del 1975, art. 110, c. 6.

<sup>61</sup> Potrà parlarsi di rottura o auto-rottura dell'ordinamento a seconda che la deroga sia espressamente prevista dal dettato costituzionale o meno. Sul tema v. M. Bon Valsassina, *Le rotture della Costituzione nell'ordinamento statunitense*, Cedam, Padova, 1961; G. Motzo, *Disposizioni di revisione materiale e provvedimenti di "rottura" della Costituzione*, in *RDP*, 1964, pp. 323 ss. Con riferimento al caso italiano Aa. Vv., *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale*, in G. Branca, A. Pizzorusso, *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Roma-Bologna, 2006.

<sup>62</sup> F. Pierandrei, *La Corte costituzionale e le modifiche tacite della Costituzione*, in *Scritti in onore di A. Scialoja*, Zanichelli, Bologna, 1953, pp. 380 ss.; S. Tosi, *Modifiche tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1959; C. De Cesare, *Le modifiche tacite della Costituzione nell'attuale sistema parlamentare italiano*, in *RP*, n. 1, 2010, pp. 121 ss.; M. Carducci (a cura di), *I mutamenti costituzionali informali come oggetto di comparazione*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 1643 ss.

<sup>63</sup> Un esempio possono essere le radicali trasformazioni nel sistema partitico o, più latamente, delle forze politico-sociali su cui poggia l'ordinamento positivo. Questi cambiamenti possono anche non portare, senza perciò diminuirne l'incisività, a una modifica del testo costituzionale. A. Ruggeri, *Introduzione*, in A. Spadaro (a cura di), *Le "trasformazioni" costituzionali nell'età della transizione*, cit., p. 5.

<sup>64</sup> Per identità deve interpretarsi l'adesione ai principi del costituzionalismo contemporaneo, nello specifico, quelli liberal democratici. A. Barbera, *Le basi filosofiche del Costituzionalismo*, cit., p. 2.

<sup>65</sup> P. Barile, *La Costituzione come norma giuridica*, Sansoni, Firenze, 1951; P. Barile, U. De Siervo, sub *Revisione costituzionale*, cit.

sua caratteristica, la dottrina giuridica ne ha individuato la premessa logica nell'esercizio del potere costituente, il quale non a caso è spesso associato alla nozione di rivoluzione<sup>66</sup>.

### 1.3) La nozione di transizione nel diritto costituzionale

Nonostante la centralità delle transizioni, in particolare per un approccio al diritto costituzionale che sia anche storico, i costituzionalisti italiani hanno dato prova di una certa diffidenza ad avvicinarsi a un tema «per sua natura ambiguo, pericoloso e oggettivamente sfuggente». Essi «hanno prestatato la loro attenzione all'ordinamento "costituito" o, tutt'al più, al delicato momento del potere "costituente", ma certo – almeno in genere – hanno trascurato l'analisi delle fasi..., per così dire, intermedie; delle fasi, appunto, di "transizione»<sup>67</sup> preferendo soffermarsi sui temi ad essa attigui<sup>68</sup>. Maggior sensibilità fu mostrata dalla dottrina tedesca, la quale, complice il peculiare contesto storico-sociale della Germania nella prima metà del'900, fece delle transizioni un autonomo soggetto di studio.

Lo stesso Carl Schmitt, il più grande teorico novecentesco del potere costituente come potere assoluto ed illimitato, affrontò il tema della continuità dello Stato in rapporto all'esercizio del potere costituente, che riteneva essere «una volontà politica il cui potere o autorità è in grado di prendere la decisione concreta fondamentale sulla specie e la forma della propria esistenza politica, ossia di stabilire complessivamente l'esistenza dell'unità politica»<sup>69</sup>. Il giurista renano aggiunge che l'adozione di una Costituzione non è in grado di esaurire o assorbire il potere costituente, in quanto la "*decisione politica fondamentale*" non può mai ripercuotersi contro il suo soggetto. Al di sopra della

---

<sup>66</sup> Entrambi i concetti di rivoluzione e transizione, infatti, pretendono di instaurare un nuovo ordine giuridico agendo al di fuori di qualsiasi inquadramento o struttura. Cfr. F. Carnelutti, *Teoria generale del diritto*, Foro italiano, Roma, 1951, p. 204; C.J. Friedrich, *Governo costituzionale e democrazia*, cit., pp. 185 ss.; P.G. Grasso, *Il potere costituente e le antinomie del diritto costituzionale*, cit.. Le rivoluzioni, secondo Maurice Hauriou, derivavano dal conflitto sempre sopito, ma mai risolto, tra la libertà primitiva degli individui (il diritto di farsi giustizia e quindi creare diritto da sé) e la libertà civile nello Stato (retto dal principio per cui nessuno può farsi giustizia da se). La rivoluzione è il manifestarsi di questa dissociazione, in cui la libertà individuale emerge vittoriosa in tutta la sua forza creatrice. Cfr. M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Société du recueil Sirey, Paris, 1923, pp. 10 e 282.

<sup>67</sup> A. Spadaro, *La transizione costituzionale. Ambiguità e polivalenza di un'importante nozione di teoria generale*, in A. Spadaro, *Le "trasformazioni" costituzionali nell'età della transizione*, cit., pag. 47.

<sup>68</sup> A titolo di esempio ci si limita a menzionare S. Romano, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, Società tipografica modenese, Modena, 1901, pp. 27; C. Mortati, *La Costituente*, ora in Id., *Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 3 ss.; Id., *La teoria del potere costituente*, cit.; C. Fusaro, *Le regole della transizione. La nuova legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna, 1995; G. Pasquino, *La transizione a parole*, Il Mulino, Bologna, 2000.

<sup>69</sup> C. Schmitt, *Verfassungslehre*, cit., p. 109.

Costituzione, quindi, il potere costituente continua ad aleggiare, pronto a manifestarsi al primo conflitto o lacuna che tocchi i presupposti stessi della decisione fondamentale<sup>70</sup>. Questa è l'emergenza, una situazione di crisi dell'ordinamento in cui il Sovrano, titolare della *summa potestas*, è chiamato a decidere dello Stato d'eccezione e a discernere l'amico dal nemico. Questa «decisione in senso eminente»<sup>71</sup> da un lato sottrae lo Stato ai limiti dell'ordinarietà, dall'altro, nel fare ciò evidenzia la centralità di un elemento, la decisione, in grado di trasformare il fatto in diritto. Questi, come noto, i tratti salienti della teoria del plusvalore legale del potere politico, per cui l'autorità massima non ha bisogno del diritto per creare diritto<sup>72</sup>.

Tornando al tema delle transizioni, Schmitt identificò ben cinque possibili *iter* di modifica della Costituzione. Di questi solo il primo, l'*annullamento*, avrebbe comportato un cambio del potere costituente, formula con cui il giurista si riferisce, in questo caso, alla forma di Stato<sup>73</sup>. Senza questa frattura, il potere esercitato sarebbe di mera revisione: disciplinato e attribuito sulla base di una norma costituzionale. Una prima critica al pensiero schmittiano è che in base a questa definizione, però, lo stesso alternarsi tra vecchio ordine costituzionale in crisi e stati di eccezione che dalla loro assolutezza derivano l'idoneità a far fronte agli elementi perturbanti dovrebbe qualificarsi come transizione. Inoltre, un approccio fenomenologico dimostra che le transizioni costituzionali corrispondono generalmente allo sgretolamento e alla sostituzione del Sovrano schmittiano e non a una sua riaffermazione.

A cercare di superare i limiti del decisionismo schmittiano ma anche del normativismo kelseniano sarà un altro giurista tedesco, Hermann Heller. Lo slesiano abbandonerà le pretese di neutralità di una scienza giuridica puramente teorica, preferendole una nozione sociale ed empirico-ricognitiva. Il pensiero helleriano mirava a valorizzare i numerosi punti di contatto tra la scienza giuridica e

---

<sup>70</sup> C. Schmitt, *Die Diktatur*, Duncker und Humblot, München und Leipzig, 1928, p. 142; Id., *Verfassungslehre*, cit., pp. 80, 112 ss e 130.

<sup>71</sup> C. Schmitt, *Politische Teologie, Vier Kapitel zur Lehre der Souveranität*, Duncker und Humblot, München-Leipzig, 1934, ora in Id., *Le categorie del politico*, Il Mulino, Bologna, 1972, p. 33 s. Sul punto cfr. N. Zanon, *Brevi note sulla teologia politica nel pensiero di Carl Schmitt*, in *Jus*, n. 3, 1994, pp. 73 ss.

<sup>72</sup> C. Schmitt, *Politische Teologie, Vier Kapitel zur Lehre der Souveranität*, cit., pp. 37 ss. Sul plusvalore politico v. pp. 58 s. e Id., *Legalität und Legitimität*, Leipzig-München, 1932, ora in Id., *Le categorie del politico*, cit., pp. 209 ss. e 239.

<sup>73</sup> Carl Schmitt identificherà cinque tipologie di intervento sulla costituzione: l'*annullamento*, in cui la forma di Stato viene a mutare; l'*abolizione*, in cui la forma di Stato non viene però messa in discussione; la *modifica*, che segue le procedure formali disposte dalla stessa Costituzione; la *rottura*, una violazione eccezionale di alcune norme costituzionali che restano, però, vigenti; la *sospensione*, un'abrogazione temporanea di alcune norme. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, cit., p. 140.

quelle umane, con l'obiettivo di poter armonizzare fatti sociali e ordinamento statale<sup>74</sup>. La stessa norma giuridica non deriverebbe la propria legittimità né dalla decisione, né da un parametro *a priori*, ma dall'unione degli elementi della normatività (l'aderenza ai principi etici e morali giusfilosofici) e normalità (insieme dei fattori socio-culturali)<sup>75</sup>. La comprensione del diritto positivo non potrà così prescindere dall'analisi della realtà storico-sociale che ne ha visto la formazione<sup>76</sup>. Tuttavia, onde non esaurire il diritto a precipitato di tradizioni culturali e contingenze storiche, il costituzionalista dovrà anche considerare un parametro "alto", ovvero i principi giuridici ed etici a fondamento dello stesso Stato<sup>77</sup>.

Secondo Heller, l'essenza della transizione costituzionale risiederebbe nel procedimento di armonizzazione dei due elementi della norma, quando tra questi fosse venuto a costituirsi un divario in grado di comportare delle turbolenze in seno all'ordine costituito. Questa teoria si presta particolarmente a spiegare da un lato la debolezza dei trapianti giuridici in contesti culturali diversi da quelli di origine, dall'altro la necessità, sempre più avvertita da parte degli ordinamenti di recente formazione, di ricercare una legittimazione "dall'alto" e "dall'altro" nell'adesione spesso aprioristica ai principi democratici.

Infine, merita di essere menzionata anche la dottrina dell'integrazione di Smend. Anche in questo caso si è cercato un approccio neutrale, in grado di adattarsi a tutte le esperienze giuridiche, ma che superasse il formalismo kelseniano e il decisionismo schmittiano<sup>78</sup>. Curiosamente, lo Stato smendiano esisterebbe nelle manifestazioni di vita quotidiana, un'entità dinamica in perenne rinnovamento in forza del costante processo d'integrazione, ovvero aggregazione, di individui altrimenti separati<sup>79</sup>. La collettività così costituita sarebbe legittimata dall'adesione dei consociati ai principi di concordia e cooperazione o ancora meglio, di convivenza necessari al conseguimento di uno o più fini

---

<sup>74</sup> H. Heller, *Die Krisis der Staatslehre*, in *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, n. 55, 1926, ora in H. Heller, *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 31 e 53-56.

<sup>75</sup> H. Heller, *Staatslehre*, Sijthoff, Leiden, 1934 p. 387 ss.

<sup>76</sup> Il che comprende la geografia politica, l'antropologia, psicologia delle masse e altre scienze umane.

<sup>77</sup> H. Heller, *Staatslehre*, cit., p. 346.

<sup>78</sup> R. Smend, *Integrationslehre*, in *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, n. 5, 1956, pp. 299-302 e R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Duncker und Humblot, München und Leipzig, 1928, p. 134, ora in R. Smend, *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988.

<sup>79</sup> L'adesione sarebbe poi rinnovata quotidianamente dai consociati. In merito si rinvia al commento di G. Zagrebelsky, *Introduzione*, in R. Smend, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988, p. 32.

materiali e determinati<sup>80</sup>. Il costituzionalista tedesco distingue tre tipi di integrazione: quello personale, che opera grazie al carisma di taluni individui e che limano le differenze tra i consociati riducendoli a unità; quello funzionale, che prevede l'adozione di procedure collettivizzanti come ad esempio i procedimenti elettorali; quello materiale, con cui l'unità viene ricavata dalla condivisione di valori spirituali, costumi e simboli nazionali<sup>81</sup>. Con quest'ultima forma Smend criticava le dottrine puramente teoriche del diritto, per cui la Costituzione stessa, in forza del solo tenore letterale, sarebbe stata in grado di generare una collettività<sup>82</sup>. Tuttavia, la principale criticità del pensiero smendiano risiede proprio nella natura fluida e diuturna del processo di integrazione, che impedisce la determinazione di uno *status quo ante* e *quo post* necessari allo studio del fenomeno transizionale.

Dalla sintesi dei tre orientamenti che si è deciso di considerare emergono alcuni dei caratteri essenziali oggi pacificamente attribuiti ai processi di transizione. Il primo è la loro naturale correlazione al potere costituente, di cui descrivono tanto l'*iter* di formazione, che il percorso di azione. Il secondo è che il potere costituente riflette nel proprio agire l'influenza di fattori storici, filosofici e culturali non a caso trascendenti l'ordinamento sia recessivo, che in fase di affermazione. Il terzo è che per intraprendere un'analisi delle transizioni è necessario poter determinare distintamente *status quo ante* e *status quo*, con la necessità che quest'ultimo abbia assunto una forma stabile e definitiva. Infine, che attualmente si riscontra la tendenza a elevare dei principi di matrice giuridica (come quello democratico, i diritti umani ecc.) a valori metagiuridici vincolanti lo stesso esercizio del potere costituente.

#### 1.4) Il potere costituente

Alle luce di quanto emerso, pare doveroso soffermarsi ancora brevemente sul potere costituente, la cui definizione sconta una certa indeterminatezza dovuta agli stessi termini di cui si compone,

---

<sup>80</sup> Questo orientamento pare particolarmente apprezzabile oggi, in tempi di reviviscenza del multiculturalismo e del pluralismo giuridico. A. Spadaro, *Indirizzo politico e sovranità. Dal problema dell' "effettività" della democrazia (la lezione di Martines) a quello dei "limiti" della democrazia (la lezione della storia)*, in M. Ainis, A. Ruggeri, G. Silvestri, L. Ventura, *Indirizzo politico e Costituzione a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giuffrè, Milano, 1998, spec. 297; A. Spadaro, *Gli effetti costituzionali della c.d. "globalizzazione". Storia di una metamorfosi: dalla sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell'opinione pubblica (e della finanza) internazionali*, in *Politica del diritto*, n. 3, 1998, pp. 441 ss.

<sup>81</sup> R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, cit., p. 189.

<sup>82</sup> R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, cit., p. 150.

potere e costituzione<sup>83</sup>. Teoricamente, ogni potere umano che si imponga su un intero gruppo sociale e gli imprima uno specifico ordine potrebbe definirsi costituente. Non sorprende, quindi, che la sua nozione evochi un'ampia gamma di figure, che spaziano dall'instaurazione rivoluzionaria alle revisioni formali del testo fondamentale<sup>84</sup>.

Per i giuristi, abituati a operare con le complementari categorie del legittimato e legittimante, del fatto e dell'atto, il potere costituente rappresenta, così, un vero e proprio rompicapo, sul quale si sono versati veri e propri fiumi di inchiostro<sup>85</sup>. La soluzione al mistero della, usando le parole di Gaetano Silvestri, «nascita del diritto dal non diritto»<sup>86</sup> doveva passare necessariamente per la determinazione di un titolo idoneo a conferire carattere giuridico all'opera dei costituenti<sup>87</sup>.

Nella storia costituzionale moderna, attraverso il potere costituente, la sovranità cessa di essere la trasposizione di un ordine divino o naturale, per divenire una potenza generatrice, simbolo del dominio dell'uomo sugli assetti sociali e politici<sup>88</sup>. Tale potere diviene l'espressione più alta e pura

---

<sup>83</sup> A. Spadaro, *Le "trasformazioni" costituzionali nell'età della transizione*, cit., p. 48 e A. Spadaro, *Contributo per una teoria della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 43 ss.

<sup>84</sup> Il riferimento "estensivo" o "restrittivo" si riferisce a C. Mortati, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano (1945)*, ora in *Raccolta di scritti*, I, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 10 e s. Diffusa anche l'opinione di ricondurre nell'alveo del potere costituente anche le procedure aggravate di revisione costituzionale, v. fra i tanti G. Arangio-Ruiz, *Costituente*, in *Enc. giur. it.*, III, 1906, pp. 432 ss.; E. Zweig, *Die Lehre vom Pouvoir Constituant. Ein Beitrag zum Staatsrecht der französische Revolution*, Mohr, Tübingen, 1909, pp. 5 e s.; H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., p. 264. Fanno, invece, diverso riferimento al potere costituente cd. "originario" e "derivato" o "istituzionalizzato" G. Burdeau, *Traité de science politique*, LGDJ, Paris, 1969, p. 181 ss.; S. Romano, *Costituente (potere)*, in *Digesto Italiano*, vol. VIII-4 ter, 1899-1903, p. 351; invece, ne estende la nozione ai casi di rottura, sospensione, modificazioni tacite e consuetudinarie e convenzionali delle carte fondamentali e financo le interpretazioni in *fraudem constitutionis* v. P. Barile, *Scritti di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1967, pp. 596 ss. e 602 ss.; W. Henke, *Staatsrecht, Politik und verfassunggebende Gewalt*, in *Der Staat*, 1980, pp. 207 ss.

<sup>85</sup> G. Arangio-Ruiz, *Istituzioni e leggi costituenti*, Vallardi, Milano, 1892; S. Romano, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, cit., pp. 27 ss.; C. Mortati, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano (1945)*, cit., pp. 3 ss.; P. Barile, *Potere costituente*, cit.; P.G. Grasso, *Potere costituente*, in *Enc. Dir.*, XXXIV, Milano, 1985, pp. 642 ss.; A. Cantaro, *Costituzionalismo versus potere costituente?*, in *Dem. Dir.*, n. 4, 1994, pp. 139 ss.; M. Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1995, pp. 7 ss.; G.U. Rescigno, *La discussione nell'Assemblea costituente del 1946 intorno ai suoi poteri, ovvero del potere costituente, delle assemblee costituenti, dei processi costituenti*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 1996; pp. 23; A. Pace, *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1997, pp. 7 ss.; A. Silvestri, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, n. 1, 1996, pp. 26 ss.; Id., *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, in *Scritti in onore di L. Elia*, Milano, 1999, pp. 1615 ss.; C. Schmitt, *Verfassungslehre*, cit., pp. 75 ss., 98 e 102; Id., *Die Diktatur*, cit., pp. 139 ss.; C.J. Friedrich, *Governo costituzionale e democrazia*, cit., pp. 188 ss.; H. Heller, *Staatslehre*, Sijthoff, Leiden, 1934, pp. 277 ss.

<sup>86</sup> Secondo l'A. la Costituzione italiana si comporrebbe di due parti. Da un lato un nucleo duro di principi fondamentali ancora attivi o "costituenti" la cui vitalità si riflette nell'attività della Corte costituzionale, dall'altro, invece, disposizioni di diritto costituito. G. Silvestri, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, cit., pp. 1615 ss.

<sup>87</sup> P.G. Grasso, *Potere costituente*, cit., p. 656.

<sup>88</sup> Nell'ampia bibliografia ci si limita a citare C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984 (trad. it.); S. Romano, "Costituente (potere)", in *Digesto italiano*, VIII-4 ter, 1899-1903; P.G. Grasso, *Potere costituente*, cit.; C. Mortati, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano (1945)*, cit.; H. Kelsen, *Lineamenti di teoria pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1984, (trad. it.); G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996; M. Fioravanti, *Potere costituente e diritto pubblico. Il caso italiano*, in P. Pombeni, *Potere costituente e riforme costituzionali*, Bologna, 1992; M. Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale*, cit.

della sovranità popolare, che rende la Costituzione non più l'insieme delle consuetudini e degli ordini tradizionali, ma il frutto di un atto volitivo cosciente e consapevole. Nel suo creare e distruggere questo potere cessa di regolare il presente su modello del passato e comincia a rivolgersi al futuro, «vuole orientare la storia (e) nello stesso tempo imprimere al futuro la fisionomia dell'oggi eternizzandola»<sup>89</sup>.

Tuttavia, il diritto, per essere tale, necessita di legittimità, che la dottrina ha alternativamente derivato ora da una giuridicità intrinseca ai gruppi costituenti o il popolo<sup>90</sup>, ora da una norma positiva che la contempra<sup>91</sup>.

Nel primo caso le interpretazioni giusnaturaliste più moderne sostituiscono al principio ordinatore divino e consuetudinario<sup>92</sup> i diritti inviolabili e innati dell'individuo di cui lo Stato non è un che prodotto<sup>93</sup>. Dalla primazia dell'individuo deriva l'idea di un potere costituente originario, unitario, inviolabile, assoluto, inesauribile e inalienabile, il cui esercizio diviene possibile una volta che dalle istanze individuali emerga un volere comune sull'organizzazione da adottare<sup>94</sup>. Si rovescia, quindi, il paradigma classico per cui il popolo, massa informe, potesse agire solo se "formato" dal diritto<sup>95</sup> o per tramite di "rappresentanti illuminati"<sup>96</sup>.

I giuspositivisti, invece, identificano tutto il diritto in un artefatto umano contingente, sia dal punto di vista della sua produzione, che della sua valutazione. I suoi contenuti normativi, quindi, non avranno alcun radicamento oggettivo o vincolo diversi dal contesto storico-culturale nel quale

---

<sup>89</sup> M. Dogliani, *Introduzione al diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 109.

<sup>90</sup> Nel pensiero dell'abate Sieyès l'idea di potere costituente era desunta dal giusnaturalismo moderno e secolarizzato, dominante alla vigilia della rivoluzione americana e francese, antitetica a quella dell'ordine ontologico, trascendente e involontario della dottrina cristiana. P. Bastid, *Sieyès et sa pensée*, Hachette, Paris, 1970, pp. 391-392; Corwin, *L'idea di "legge superiore" e il diritto costituzionale americano*, Neri Pozza, Vicenza, 1963, pp. 20 ss.; M. Villey, *La formation de la pensée juridique moderne*, Montchrestien, Paris, 1968; L. Strauss, *Diritto naturale e storia*, Neri Pozza, Venezia, 1957, pp. 92 ss.; P.G. Grasso, *Potere costituente*, cit., pp. 656 ss; Burdeau, *Traité de science politique*, pp. 215 ss.; Id., *Droit constitutionnel*, pp. 79 e ss.

<sup>91</sup> G. Silvestri, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, cit., pp. 1619.

<sup>92</sup> Per cui esisterebbe un ordine ontologico e trascendente di origine divina, scevro di ogni volontarismo umano E. Corwin, *L'idea di "legge superiore" e il diritto costituzionale americano*, Neri Pozza, Vicenza, 1963, pp. 20 ss.; M. Villey, *La formation de la pensée juridique moderne*, cit.; L. Strauss, *Diritto naturale e storia*, cit., pp. 92 ss.

<sup>93</sup> T. Paine, *I diritti dell'uomo*, cit., pp. 256 ss.

<sup>94</sup> C. Schmitt, *Verfassungslehre*, cit., pp. 78 ss.

<sup>95</sup> T. d'Azeglio, *Saggio Teoretico di diritto naturale appoggiato al fatto*, Edizione cattolica, Roma, 1949, p. 28; F.A. Hermens, *Democrazia rappresentativa*, Vallecchi, Firenze, 1968, p. 198; S. Romano, *L'instaurazione*, cit., p. 147; H. Heller, *Staatslehre*, cit., pp. 277 s.

<sup>96</sup> P. Bastid, *Sieyès et sa pensée*, cit., pp. 373 ss., C. Schmitt riprende la distinzione di Seyès per rimarcare differenza tra proprietà/sostanza dell'autorità e il suo esercizio, C. Schmitt, *Die Diktatur*, cit., p. 143.

si collocano. Si riprende, così, l'antica massima per cui *lex est communis rei publicae sponsio*, per cui il *populus* sarebbe l'ultima e definitiva fonte dell'autorità. La Costituzione sarebbe un atto consapevole, elaborato su esplicito e specifico mandato di redazione di una Carta fondamentale. Sarebbe, in altri termini, il frutto di una decisione sovrana — totale ed esistenziale nei termini “schmittiani” — del popolo<sup>97</sup>.

Dopo il secondo conflitto mondiale, nuovi orientamenti dottrinali affiancarono agli insegnamenti delle scuole giuspositiviste i risultati di quelle sociali<sup>98</sup>. Il loro obiettivo era l'elaborazione di una teoria ideologicamente neutra dell'instaurazione dei regimi politici e che meglio si adattasse al pluralismo politico degli Stati contemporanei<sup>99</sup>. La Costituzione cessava, così, di essere un atto unilaterale di un popolo sempre più eterogeneo, ma il frutto di un accordo, anche tacito, tra una minoranza combattiva e audace<sup>100</sup> e la maggioranza di una collettività sempre più eterogenea e frazionata<sup>101</sup>. Ma perché questo accordo si concluda e possa procedersi alla sua legittimazione a posteriori, è necessario che l'ordine instaurato assuma una forma definitiva: che dal fatto costituente derivi l'atto costituito<sup>102</sup>.

Pertanto, non sorprende che autorevole dottrina abbia preferito tagliare questo nodo gordiano negando *in nuce* la giuridicità del fatto costituente, senza che ciò ne precludesse la capacità creativa di diritto<sup>103</sup>. L'approccio in esame rigettando l'assolutismo neo-giusnaturalista e il relativismo for-

---

<sup>97</sup> C. Schmitt, *Verfassungslehre*, cit. pp. 21 ss.; E. Tosch, *Die Bindung des verfassungsändernden Gesetzgebers an den Willen des historischen Verfassungsgebers*, Duncker und Humblot, Berlin, 1979, p. 39; H. Heller, *Staatslehre*, cit., pp. 276 ss.; N. Matteucci, *Costituzionalismo*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani, Roma, 1992.

<sup>98</sup> M. Hauriou, *Précis*, Sirey, Paris, 1929, p. 253; G. Burdeau, *Traité de science politique*, cit., pp. 216 ss.; C. Mortati, *La costituente*, cit., pp. 12 ss.; F. Pierandrei, *La costituzione e il potere costituente* (1946), in *Scritti di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1965, pp. 10 s.

<sup>99</sup> M. Cattaneo, *Il concetto di rivoluzione nella scienza del diritto*, Cisalpina, Milano, 1960, pp. 101 ss.

<sup>100</sup> C. Mortati, *Lezioni*, cit., pp. 67 ss.; Id., *Costituzione*, pp. 163 ss.; Id., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976, pp. 32 ss.; G. Ferrero, *Potere. I geni invisibili della città*, Sugarco, Milano, 1981 pp. 190 ss.

<sup>101</sup> C. Mortati, *La costituente*, cit., pp. 12 ss. G. Ferrari, *Introduzione ad uno studio del diritto pubblico consuetudinario*, Giuffrè, Milano, 1950, pp. 36 ss.; P.G. Grasso, *Il potere costituente e le antinomie del diritto costituzionale*, cit., p. 28.

<sup>102</sup> G. Jellinek, *Allgemeine*, cit., pp. 337 ss.

<sup>103</sup> Se è vero il principio generale per cui *ex facto oritur ius*, a maggior ragione questo potrà valere anche per il diritto costituzionale. Cfr. A. Spadaro, *Le "trasformazioni" costituzionali nell'era della transizione*, cit., p. 51; P.G. Grasso, *Il potere costituente e le antinomie del diritto costituzionale*, cit.



male del giuspositivismo dimostra una maggior sensibilità al dato empirico di una realtà sovraffollata da fatti idonei a dare vita a degli ordinamenti costituiti ed effettivi<sup>104</sup>.

L'auto-limitazione necessaria al potere costituente per potersi tradurre in ordinamento ha anche spinto alcuni commentatori a dichiararne il superamento, o sostituzione, da parte di quegli stessi principi cui è chiamato a conformarsi: i diritti fondamentali<sup>105</sup>. Tuttavia, questo orientamento può valere con solo riferimento all'instaurazione di regimi democratici o costituzionali (che Spadaro distingue da quelli costituiti) e quindi per i soli Paesi occidentali o occidentalizzati. Al di fuori della loro esperienza, infatti, la maggior parte degli ordinamenti non sembra aver interiorizzato detti valori e sembra incorrere in cicliche crisi di stabilità generanti una pluralità di fatti costituenti produttivi di altrettanti atti costituiti<sup>106</sup>.

Da ciò può trarsi un'importante considerazione: sebbene tutti i fatti costituenti mirino ad instaurare un ordine costituito, questi sono tra loro diversi. Ne consegue, quindi, che solo alcuni potranno originare un diritto *costituzionale* in senso proprio<sup>107</sup>. Quale fatto costituente, quindi, è il più adatto a dare alla luce un ordine giuridico costituzionale? Se si accetta l'assunto per cui il costituzionalismo democratico non può che nascere dalla democrazia, l'elezione di un'Assemblea costituente eventualmente seguita da referendum popolare approvativo, sembra essere la *condicio sine qua non*, ma che può conoscere diverse declinazioni.

La prima è che il potere costituente sia evocato dallo stesso potere costituito, ad esempio con una legge che disciplini la formazione dell'Assemblea e al contempo ne determini il mandato indicando l'oggetto e i limiti assoluti di intangibilità che la Carta dovrà avere. In questo caso, però, sembra improprio parlarsi di transizione perché verrebbero a mancare i necessari elementi di rottura con l'*ancien régime*<sup>108</sup>.

---

<sup>104</sup> Il che non vuol dire che siano necessariamente degli ordinamenti costituzionali. Cfr. Sul punto A. Spadaro, *Ex facto (idest ex scripto) oritur ratio scientiae iuris (notarella sul metodo "relazionista" nel diritto costituzionale)*, in *Politica del diritto*, n.3, 1996, pp. 399 ss.

<sup>105</sup> Così M. Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale*, cit., pp. 7 ss. e M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, n. 1, 1996, pp. 154 s.

<sup>106</sup> A. Spadaro, *Le "trasformazioni" costituzionali nell'età della transizione*, cit., p. 59.

<sup>107</sup> Inclusivo, cioè dei principi democratico e di separazione dei poteri, di garanzie a protezione dei diritti fondamentali e di un sistema di controllo della legittimità costituzionale degli atti posti in essere dai pubblici poteri. A. Spadaro, *Le "trasformazioni" costituzionali nell'età della transizione*, cit., p. 63, F. Pizzolato, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1999.

<sup>108</sup> Questo fu il caso dell'Argentina del 1994, v. A. Rossetti, *Argentina: la riforma costituzionale del 1994: il processo storico*, in *Quad. Cost.*, n. 3, 1996, pp. 507 ss.

Una seconda prevede la ratifica popolare tramite referendum di un progetto di costituzione redatto da un organo *ad hoc*. A seconda delle modalità di formazione, elettiva o meno, di quest'ultimo muterà la legittimità del documento prodotto.

Qualora i suoi componenti non siano eletti si dovrà distinguere a seconda che l'organo sia formato da tecnici (giuristi, giudici, avvocati, politologi ecc.) o da "laici" (esponenti di gruppi di pressione, associazioni, militari, ministri di culto ecc.). In entrambi i casi la legittimazione popolare del testo sarebbe molto debole, seppur la sua qualità, in caso di coinvolgimento dei tecnici, potrebbe giovarne.

Se i componenti, invece, fossero eletti con voto personale, segreto, libero ed eguale, dovrà distinguersi a seconda che la loro elezione sia indiretta o diretta, con la prima che ridurrebbe il l'Assemblea così formata a una "miniatura" dell'Assemblea rappresentativa. Queste ultime due modalità offrono le maggiori garanzie all'affermarsi di un diritto costituzionale democratico in senso proprio.

Tuttavia, l'elezione popolare dell'organo deputato alla redazione del nuovo testo costituzionale potrebbe non assicurare l'emersione di un ordinamento democratico<sup>109</sup>. Potrebbe darsi, infatti, che la maggioranza ivi rappresentata sia intenzionata a realizzare un regime diverso, ad esempio teocratico, autoritario o peronista-populista. Nel contesto considerato dal presente studio, il Nord Africa, in cui si sono affermati i partiti islamisti non è un'ipotesi da escludersi, anzi, molti commentatori dubitano in cuor loro della dedizione democratica di questi problematici (nella loro interpretazione) attori politici. L'elezione dell'Assemblea potrebbe essere, quindi, solo un'illusione e una garanzia apparente<sup>110</sup>.

In altri termini, perché una democrazia nasca, si richiede alla collettività e ai suoi agenti un *idem sentire* favorevole al patrimonio culturale liberal-democratico<sup>111</sup>. Circostanza tutt'altro che scontata in un momento in cui la globalizzazione è, sì, riuscita a scardinare almeno in parte i vecchi ordini tradizionali, ma manca ancora della forza di imporre un nuovo ordine incentrato sui diritti umani<sup>112</sup>. Specie nei Paesi islamici, ci vorrà tempo perché la coincidenza tra sociale e legale si produca, per-

---

<sup>109</sup> A. Spadaro, *Le "trasformazioni" costituzionali nell'età della transizione*, cit., p. 67.

<sup>110</sup> P. Grasso, *Potere costituente*, cit., pp. 656 ss.

<sup>111</sup> S. Romano, *Mitologia giuridica*, in Id., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 126 ss.; P. Häberle, *Per una dottrina della costituzione Europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1999, p. 3 ss. N. Rouland, *Anthropologie juridique*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 389.

<sup>112</sup> A. Barbera, *introduzione*, in G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, cit., p. 10.

ché i precetti contenuti dalle Carte adottate divengano viventi, oltre che vigenti<sup>113</sup>. Senza questa sintesi l'ordinamento sarà, come i regimi autoritari, destinato a degenerare in cicliche lotte per il potere, cadendo in uno stato di "transizione perenne"<sup>114</sup>.

Proprio la necessità per il nuovo ordine di concretizzarsi e stabilizzarsi ha spinto un numero crescente di costituzionalisti a considerare nell'analisi delle democratizzazioni gli elementi presupposti alla democratizzazione e indicanti il grado di "democrabilità" del sistema, ovvero l'effettiva capacità dello stesso di sostenere una forma di Stato democratica<sup>115</sup>.

#### 1.4.1) *L'emersione di un potere costituente ultranazionale*

La storia recente sembra aver incrinato la monoliticità dell'equazione per cui al potere costituente corrisponda la più alta espressione della sovranità popolare. Nella sua assolutezza, il potere costituente conosceva il solo limite della comunità che lo aveva evocato<sup>116</sup>. Oggi, al contrario, si assiste alla moltiplicazione dei cd. processi costituenti assistiti o guidati, durante i quali ai fattori endogeni si affiancano, e talvolta prevalgono, fattori esogeni<sup>117</sup>.

Questo fenomeno trae le sue origini dall'ingresso dei diritti umani e della democrazia nelle agende di politica estera dei Paesi occidentali, in *primis* gli USA<sup>118</sup>. Abbandonata la realpolitik di Nixon

---

<sup>113</sup> S.P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, cit. e Id., *Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, cit.; Z. Laïdi, *Les imaginaires de la mondialisation*, cit., pp. 85 ss.

<sup>114</sup> S. Romano, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, cit., p. 97, H. Arendt, *Understanding and Politics*, in *Partisan Review*, vol. 20, n. 4, 1953; Id., *What is Authority?*, in Id., *Between Past and Future*, Viking Press, New York, 1961; R.A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago University Press, Chicago, 1956; A. Lijphart, *Democracies. Patterns of majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984; D. Held, *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1989; S.P. Huntington, *The Third Wave*, cit.; Id., *The Clash of Civilization*, cit.

<sup>115</sup> F. Sidoti, *Politeismo dei valori, Civilizzazione e cristianità nelle ricerche sociologiche*, Cedam, Padova, 1992, pp. 213 ss.

<sup>116</sup> G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, cit., p. 163 ss.

<sup>117</sup> Possono citarsi ad esempio i processi costituenti di Bosnia ed Erzegovina (1991-1995) e Namibia (1982-1990); sulla distinzione tra fattori esogeni ed endogeni v. G. de Vergottini, *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, in M. Calamo Specchia, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti (a cura di), *I Balcani. Le Costituzioni della transizione*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 3-14.

<sup>118</sup> Solo nel 2005 si stimò che gli Stati Uniti investirono nella promozione della democrazia all'estero oltre 700 milioni di dollari. V. T. Carothers, *Democracy Promotion: A Key Focus in a New World Order*, in *Issue of Democracy*, n. 5, 2000, pp. 23 ss.

e Kissinger<sup>119</sup>, la presidenza Carter inaugurò una nuova era della politica internazionale americana, che faceva dei diritti umani e della promozione democratica le armi ideologiche per contrastare l'espansione sovietica, specie negli ordinamenti dei Paesi del terzo mondo<sup>120</sup>. Ciò ha portato il governo statunitense a destinare parte delle ingenti risorse investite nella lotta al comunismo al finanziamento di organizzazioni umanitarie. Basti pensare che il Dipartimento di Stato americano, una volta principale antagonista della galassia di movimenti civili per la tutela e promozione dei diritti umani, sia finito per sostenere politiche di "grass-rooting", ovvero, volte al rafforzamento degli attori locali impegnati nella promozione della partecipazione politica, *rule of law* e *good governance*<sup>121</sup>, oppure, si pensi all'Agenzia per lo Sviluppo internazionale statunitense, che finanzia il *Center for Democracy and Governance* creato nel 1994.

Lo stesso Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale negli anni '70 iniziarono concedere aperture al credito e aiuti finanziari ai Paesi che, nella maggior parte dei casi, avevano intrapreso un processo di democratizzazione, ma la cui debolezza economica rischiava di compromettere il consolidamento<sup>122</sup>.

Non ci volle molto prima che anche i grandi patrimoni privati iniziassero a investire in quello che stava divenendo il "mercato delle democratizzazioni". Va detto, però, che era solo questione di tempo prima che un processo complesso ed esteso come quello delle democratizzazioni cominciasse a esigere la presenza sul campo di operatori qualificati, veri e propri professionisti della democrazia<sup>123</sup>. In un primo momento, questi provenivano dagli uffici di *intelligence* dell'amministrazione americana<sup>124</sup>, ma ben presto cominciarono a essere formati in seno alle organizzazioni non governative.

---

<sup>119</sup> La quale a sua volta poggiava saldamente sulla teoria della modernizzazione, che giustificava l'interventismo americano a favore dei regimi anti comunisti e che promettevano una modernizzazione del Paese e l'intenzione di far parte del mercato internazionale. Paradossalmente la scuola modernista condivideva alcuni aspetti chiave del marxismo, come, ad esempio, ricollegare il processo storico a un'idea di sviluppo e interazione tra sovrastrutture. Cfr. M. Weiner, S.P. Huntington, G.A. Almond (a cura di), *Understanding Political Development*, cit.

<sup>120</sup> Arthur Schlesinger si spinse a dire che Carter aveva portato la democrazia e i diritti umani non solo al tavolo della politica mondiale, ma nella coscienza. J. Muravchik, *The Uncertain Crusade: Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy*, Hamilton Press, Lanham, 1986, p. 214. Cfr. anche S.P. Huntington, *The Third Wave*, cit., p. 92 ss.

<sup>121</sup> N. Guilhot, *The Democracy Makers, Human Rights and the Politics of Global Order*, cit., pp. 3 ss.

<sup>122</sup> N. Guilhot, *The Democracy Makers, Human Rights and the Politics of Global Order*, cit., p. 4; M. Dicosola, *Transizioni costituzionali e condizionalità europea*, cit., p. 61.

<sup>123</sup> S.H. Becker, *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*, The Free Press, New York, 1963, p. 153; Y. Dezalay, B. Garth, *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists and the Contest to Transform Latin American States*, University of Chicago Press, Chicago, 2002, p. 164.

<sup>124</sup> H. Sklar, C. Berle, *NED, the CIA and the Orwellian Democracy Project*, in *Covert Action*, 1991.

Queste ultime hanno negli ultimi decenni dato vita a un network internazionale integrato, in cui le risorse umane e finanziarie circolano da un gruppo all'altro. Organizzazioni come Freedom House o Transparency International, l'Ifes o il Carter Center (ma se ne potrebbero aggiungere molte altre) riescono a imporre la propria presenza nei processi di transizione in forza del proprio disinteresse alle risorse dei Paesi assistiti e alla loro estraneità al potere locale: veri e propri "missionari dello spirito democratico"<sup>125</sup>.

Le conseguenze sulla natura dei processi di transizione sono duplici. Da un lato il potere costituente, che dovrebbe essere frutto di istanze locali di cambiamento e riforma, si è trovato ad essere alimentato da soggetti esterni alla comunità di riferimento. Dall'altro, nel suo concretizzarsi e farsi ordinamento, questo trova l'invalidabile limite ideologico delle organizzazioni coinvolte e della loro interpretazione di democrazia. Insomma, non solo il potere costituente non è più assoluto, ma non è nemmeno più espressione di una determinata comunità intenzionata a darsi un nuovo ordine sociale. Le politiche di democratizzazione hanno così assunto i contorni di una crociata culturale e ideologica<sup>126</sup>, anzi, sono diventate lo strumento privilegiato di certi Paesi per proiettare la propria influenza all'estero<sup>127</sup>. Di conseguenza, l'intervento esterno a sostegno di una transizione dipenderà in larga parte dagli interessi economici e politici in gioco, i quali saranno tanto più forti, quanto maggiori saranno la vicinanza geografica e l'intensità degli scambi tra i due soggetti. Elementi che indicavano fin da subito nel Continente europeo il principale candidato ad intervenire, o quantomeno interessarsi, alle rivoluzioni che stavano infiammando il Nord Africa.

#### 1.4.2) *L'Europa e il mediterraneo: mare (poco) nostrum?*

L'Europa è presente nello scacchiere mediterraneo nelle duplice vesti dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa, circostanza che ha consentito di osservare un coinvolgimento parallelo dei due organismi regionali.

---

<sup>125</sup> N. Guilhot, *The Democracy Makers, Human Rights and the Politics of Global Order*, cit., p. 5.

<sup>126</sup> W. Robinson, *Promoting Polyarchy: Globalization, Us Intervention and Hegemony*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996; B. Gill, J. Rocamora, R. Wilson (a cura di), *Low Intensity Democracy: Political power in the New World Order*, Pluto Press, London, 1993. Questo fenomeno ripropone il mito — molto persistente — dell'unificazione giuridica mondiale e che tanto aveva affascinato alcuni commentatori del secolo scorso, *in primis* Francis Fukuyama, i quali auspicavano, in realtà, un'affermazione universale del diritto dell'Occidente, cfr. Sul pto. M. Bussani, *Il diritto dell'Occidente*, cit.

<sup>127</sup> N. Guilhot, *The Democracy Makers, Human Rights and the Politics of Global Order*, cit., p. 15.

L'Unione europea ha alle spalle una lunga serie di interventi a favore della democratizzazione dei paesi limitrofi. In particolare, durante le transizioni dell'Europa centro-orientale, lo strumento della condizionalità esterna — che oggi trova il suo fondamento nell'art. 21 del TUE — si rivelò particolarmente efficace per promuovere la circolazione dei principi del costituzionalismo democratico e del libero mercato<sup>128</sup>.

La Comunità europea aveva iniziato già negli anni '70 a promuovere progetti di cooperazione allo sviluppo e sostegno delle giovani democrazie confinanti, un impegno poi ribadito dalla Dichiarazione n. 7/8 del 21 luglio 1986 dei Ministri degli Esteri dei Paesi membri, che stabiliva nel rispetto dei diritti umani uno dei pilastri della cooperazione intra-europea e con gli Stati terzi<sup>129</sup>.

A sancirne definitivamente l'ingresso nell'agenda di politica estera fu l'adozione della Convenzione di Lomè<sup>130</sup>, in base alla quale tutti gli accordi della CE prima, e UE dopo, con i Paesi terzi avrebbero dovuto contenere delle clausole di condizionalità<sup>131</sup>.

Sulla scorta di queste considerazioni, assume particolare rilievo la Dichiarazione di Barcellona del 1995<sup>132</sup> e istitutiva del Partenariato euro-mediterraneo. Il documento era un'accordo multilaterale e macro-regionale, che impegnava i Paesi firmatari — tra cui Marocco, Tunisia (primo firmatario) ed Egitto — a rispettare la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo e a rafforzare la democraticità dei propri sistemi politico-istituzionali<sup>133</sup>. Tuttavia, l'UE

---

<sup>128</sup> Anche se la vera chiave del loro successo sembrerebbe doversi indicare, piuttosto, nella prospettiva di una futura adesione all'Unione europea o almeno dell'accesso al suo mercato. M. Dicosola, *Transizioni costituzionali e condizionalità europea*, cit., p. 61.

<sup>129</sup> K.C.J.M. Arts, *European Community Development Cooperation, Human Rights, Democracy and Good Governance: at Odds or at Ease with Each Other?*, in K. Ginter, E. Denters, P.J.I.M. de Waart (a cura di), *Sustainable Development and Good Governance*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1995, pp. 259-288.

<sup>130</sup> La quale si compone di ben quattro documenti adottati in un arco di tempo che va dal 1975 al 1990. Il primo fu adottato nel 1975, successivamente all'ingresso del Regno Unito nella Comunità europea con l'obiettivo di coinvolgere indirettamente alcuni dei Paesi del Commonwealth nell'area di influenza europea, come Malta. Il secondo e terzo sono stati adottati rispettivamente nel 1980 e 1985, mentre l'ultimo documento, del 1990, è stato poi aggiornato nel 1995. M.T. Bitsch, G. Boussuat, *L'Europe unie et l'Afrique: de l'idée d'Euroafrique à la Convention de Lomè, Actes du Colloque international de Paris, 1er et 2 avril*, Bruylant, Bruxelles, 2005; M. Lister, *The European Community and Developing World: The Role of Lomè Convention*, Averby, Aldershot, 1998; P. Bouvier, *L'Europe et la coopération au développement. Un bilan de la Convention de Lomè*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 1980; R. Toniatti, *Diritti dell'uomo e rinnovo della Convenzione di Lomè*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 45, 1979, pp. 51-71.

<sup>131</sup> Nella maggior parte dei casi, però, le adesioni restarono delle mere dichiarazioni d'intenti, cfr. L. Bartels, *The Application of Human Rights Conditionality in the Eu's Bilateral Trade Agreements and Other Trade Arrangements with Third Countries*, European Parliament, Bruxelles, 2008.

<sup>132</sup> I cui antesignani sono l'*Overall Mediterranean Policy* del 1976, la *Global Mediterranean Policy* (GMP) del 1981 e la *Renovated Mediterranean Policy* del 1986 e i cui termini furono modificati un'ultima volta nel 1992. Inoltre, devono segnalarsi specifici accordi economici tra la CEE e la Tunisia e il Marocco già nel 1969 e il 1976.

<sup>133</sup> L'accordo mirava a stabilizzare le sponde del mediterraneo favorendone lo sviluppo economico e sociale, inoltre, pose le basi per i futuri accordi bilaterali di associazione. D. O'Sullivan, *The EU in the MENA region: confounded by the chaos?*, in *GCSP Policy Paper*, n. 2, 2014, p. 1.

diede prova fin da subito di una certa ambiguità. Infatti, da un lato Bruxelles aveva iniziato a finanziare organizzazioni espressione della società civile dei paesi firmatari ad esclusione dei movimenti islamisti, dall'altro non si esimeva dallo siglare accordi con le autocrazie locali per rafforzare la propria sicurezza e interessi economici<sup>134</sup>.

In seguito al proprio allargamento a est e agli attentati dell'11 settembre, l'UE introdusse nel 2003 la Politica europea di vicinato (ENP), con l'obiettivo di creare un "anello di Paesi amici" alla periferia dell'Unione<sup>135</sup>. Questo nuovo strumento abbandonava le prospettive macro-regionali e multilaterali della Dichiarazione di Barcellona, in favore di un approccio particolare, *ad hoc*. Gli Stati coinvolti erano destinatari di piani d'azione individuali, che stabilivano degli obiettivi di riforma politica ed economica specifici con l'obiettivo di rafforzare il criterio di corrispondenza tra libero mercato ed economia sostenibile da un lato, e democrazia e diritti umani dall'altro. Anche in questo caso, però, emerse la contraddittorietà dell'UE: pubblicamente impegnata nella promozione della democrazia, ma nei fatti (e soprattutto in sede negoziale) più interessata a promuovere la propria sicurezza interna e la stabilità della regione a tutto vantaggio degli autoritarismi locali<sup>136</sup>.

Lo scoppio della Primavera araba costrinse i politici e le istituzioni europee a un esame di coscienza, che si tradusse in una dichiarazione di intenti a favore di una nuova stagione di politiche di democratizzazione nel Mediterraneo meridionale<sup>137</sup>.

Per sottolineare il proprio impegno a sostegno delle transizioni in atto, l'UE ha ridisegnato nel 2011 la Politica di vicinato. Il nuovo programma si fondava sulle cd. tre "M": *Money*, stanziando circa 7 miliardi di Euro per il solo biennio 2011-2013<sup>138</sup>; *Market*, accesso dei paesi destinatari al mercato unico; *Mobility*, maggior facilità di trasferimento in UE e del relativo rilascio dei visti ai

---

<sup>134</sup> A. Dandashly, *The EU Democratization Efforts in the Middle East and North Africa*, ECPR General Conference 26-29 Agosto 2015, Montreal, p. 7

<sup>135</sup> D. O'Sullivan, *The EU in the MENA region: confounded by the chaos?*, cit., p. 1

<sup>136</sup> S. Dennison, A. Dworkin, *Europe and the Arab Revolutions: A New Vision for Democracy and Human Rights*, in *ECFR Policy Brief*, n. 41, 2011; M. Pace, *The European Union, security and the southern dimension*, in *European Security*, n. 3, 2010, pp. 431-444.

<sup>137</sup> Non mancarono i *mea culpa* di alcuni politici, che riconobbero i difetti della logica a breve termine adottata nelle politiche passate, cfr. S. Füle, *Speech on the Recent Events in North Africa*, European Parliament, Bruxelles, 2011.

<sup>138</sup> Nella forma di: prestiti dalle Banca Europea degli Investimenti e dalla Banca Europea per la Ricostruzione e Sviluppo; creazione del programma *SPRING (Support for Partnership Reform and Inclusive Growth)*; creazione della *Civil Society Facility*.

cittadini del Mediterraneo meridionale<sup>139</sup>. Non solo, venne istituita un'apposita Task-Force<sup>140</sup> e vennero, intensificate le attività di dialogo con gli attori regionali di riferimento come la Lega araba, L'unione araba del Maghreb e l'Organizzazione della Conferenza islamica<sup>141</sup>.

Tuttavia, nonostante le mirabolanti promesse, la rinnovata Politica europea di vicinato non ha prodotto gli esiti auspicati. Le risorse effettivamente trasferite nelle casse dei Paesi interessati sono state del tutto insufficienti e in misura notevolmente inferiore (milioni anziché miliardi), inoltre alcuni stati membri si sono opposti all'accesso al mercato unico degli esportatori mediterranei meridionali — tant'è che non è stato siglato un solo *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* (DCFTA) — e solo tre accordi mobilità sono al momento stati siglati con il regno di Marocco (2013), Giordania (2013) e la Repubblica tunisina (2014)<sup>142</sup>.

Ancora una volta, però, di fronte al degenerare in cruenti scontri civili delle rivoluzioni libica e siriana, nonché della deriva islamista dell'Egitto di Morsi, l'UE decise di privilegiare le proprie istanze securitarie<sup>143</sup>. Tuttavia, le misure a favore della sicurezza sono state oggetto di un acceso dibattito all'interno dell'Unione, che le impedì di adottare, o anche solo elaborare una linea politica univoca<sup>144</sup>.

---

<sup>139</sup> European Commission, *The EU's response to the 'Arab Spring'* MEMO/11/918, European Commission, Brussels, 16 Dicembre 2011; M. Dicosola, *Transizioni costituzionali e condizionalità europea*, cit., p. 61.

<sup>140</sup> La task-force comprendeva le istituzioni europee, lo Speciale rappresentate UE per il Mediterraneo meridionale e diversi istituti finanziari internazionali. N. Tocci, *One Year On: A Balance Sheet of the EU's Response to the Arab Spring*, in *Opinions on the Mediterranean*, 2012, p. 2.

<sup>141</sup> Per non parlare dell'Unione mediterranea, che all'attivo può vantare solo un desalinizzatore costruito nella striscia di Gaza. N. Tocci, *One Year On: A Balance Sheet of the EU's Response to the Arab Spring*, cit., p. 2.

<sup>142</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/southern-mediterranean\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/southern-mediterranean_en).

<sup>143</sup> Consiglio dell'Unione Europea, documento n. 16394/13, 19 Novembre 2013. Critica questa incoerenza M. Pace, *Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean: the limits of EU normative power*, in *Democratization*, n. 1, 2009, pp. 39 ss; tuttavia deve riconoscersi l'ovvia difficoltà per qualsiasi attore internazionale a seguire un processo tanto rapido, quanto convulso come la Primavera araba, sul pto. v. D. O'Sullivan, *The EU in the MENA region: confounded by the chaos?* cit.; N. Tocci, *One Year On: A Balance Sheet of the EU's Response to the Arab Spring*, cit., p. 3.

<sup>144</sup> La *Common Foreign and Security Policy* dell'Unione, invece, risentiva delle profonde divisioni interne agli Stati membri. Ad esempio, l'intervento in Libia vedeva schierarsi su posizioni antitetiche da un lato Francia e Regno Unito, dall'altro la Germania, con la conseguenza l'intervento europeo si limitò all'EUFORLibya: una missione di difesa e sicurezza comuni che avrebbe dovuto appoggiare un intervento umanitario disposto dalle Nazioni unite su richiesta del Coordinatore agli affari umanitari. N. Tocci, *One Year On: A Balance Sheet of the EU's Response to the Arab Spring*, cit., p. 2. Le cause del suo fallimento risiedono sia negli obiettivi irrealistici che l'ESS (*A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*) poneva, che nella mancanza di un disegno organico degli interventi UE dalle missioni di peace building agli aiuti umanitari. Cfr. sul pto. S. Colombo, V. Ntousas, *Introduction Framing Resilience: A New Pathway for EU-MENA Relations*, in S. Colombo, A. Dessì, V. Ntousas (a cura di), *The EU, Resilience and the Mena Region*, Foundation for European Progressive Studies, Bruxelles, 2017, pp. 9-15.



A fronte di queste criticità nel giugno 2016 l'Alto rappresentante dell'UE e il Vice presidente della Commissione europea hanno presentato la *European Union's Global Strategy (EUGS)*<sup>145</sup>, un ambizioso progetto di riforma della politica estera europea. Obiettivo della EUGS è il rafforzamento dei Paesi di interesse strategico<sup>146</sup>, che potrà perseguirsi da un lato sostenendo i soli processi di riforma endogeni (rinunciando ad innescarli direttamente) dall'altro promuovendo politiche occupazionali o dirette all'inclusione dei più giovani (anziché l'instaurazione di un libero mercato dimostratosi deleterio nel contesto MENA)<sup>147</sup>. Un cambiamento di paradigma rilevante i cui effetti devono ancora valutarsi.

Diverso, invece, il ruolo dell'altra organizzazione regionale europea, il Consiglio d'Europa (CdE). In seguito al crollo del blocco sovietico il CdE mirava a influenzare il processo di transizione dei Paesi candidati condizionandone l'accesso all'adozione di determinati principi o istituti. Non solo, il CdE formò uno specifico organo che ne monitorasse gli sviluppi: la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, meglio nota come Commissione di Venezia<sup>148</sup>. L'organo, composto da esperti internazionali di diritto costituzionale e scienza politica affianca i Paesi in transizione svolgendo attività di consulenza, pubblicando pareri (non vincolanti) sui testi in corso di approvazione, promuovendo la conoscenza dei diritti fondamentali, provvedendo alla formazione

---

<sup>145</sup> European External Action Service (EEAS), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, 2016, disponibile all'indirizzo <https://europa.eu/globalstrategy/en/node/339>.

<sup>146</sup> Il testo ufficiale si riferisce alla *resilienza*, termine era comparso già in altri documenti come la Comunicazione della Commissione europea "*The EU Approach to Resilience: Learning from Food Security Crises*" del 3 ottobre 2012, nelle conclusioni del Consiglio n. 3241 del 28 maggio 2013, nel "*Commission Staff Working Document on an Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries 2013–2020*" del 19 giugno 2013 e nella "*Review of the European Neighbourhood Policy Commission*" del 18 novembre 2015. Non sono mancate le critiche di voler nascondere, con un termine tanto indefinito, l'incapacità dell'Ue di riformulare la propria politica estera, sul sto.cfr. S. Biscop, *A Strategy for Europe's Neighbourhood: Keep Resilient and Carry On?*, in *Analyses of the Elcano Royal Institute (ARI)*, n. 4, 2017; A.E. Juncos, *Resilience as the New EU Foreign Policy Paradigm: A Pragmatist Turn?*, in *European Security*, n. 1, 2017, p. 1-18, e A. Bendiek, *A Paradigm Shift in the EU's Common Foreign and Security Policy: From Transformation to Resilience*, in *SWP Research Papers*, n. 11, 2017. In tutta risposta, a un anno dalla presentazione dell'UEGS, è stata pubblicata una Joint Communication che ne specificava il contenuto e le implicazioni pratiche, v. European Commission and EEAS, *A Strategic Approach to Resilience in the EU's External Action (JOIN/2017/21)*, 7 Giugno 2017, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/joint\\_communication\\_-\\_a\\_strategic\\_approach\\_to\\_resilience\\_in\\_the\\_eus\\_external\\_action-2017.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/joint_communication_-_a_strategic_approach_to_resilience_in_the_eus_external_action-2017.pdf).

<sup>147</sup> E. Stetter, N. Tocci, *Forward*, in S. Colombo, A. Dessì, V Ntousas (a cura di), *The EU, Resilience and the Mena Region*, cit., p. 8; S. Lavenex, F. Schimmelfennig, *EU democracy promotion in the neighbourhood: from leverage to governance*, in *Democratization*, n. 4, 2011, pp. 885-909.

<sup>148</sup> H. Klebes e D. Chatzivassilou, *Problèmes d'ordre constitutionnelles dans le processus d'adhésion d'Etats de l'Europe centrale et orientale au Conseil de l'Europe*, in *Revue Universelle des droits de l'homme*, 1996, pp. 269-286.

del personale tecnico legislativo ecc.<sup>149</sup>. La Commissione ha così influenzato un numero crescente di transizioni, da ultima quella tunisina<sup>150</sup>, più di ogni altra istituzione. Non pare essere un caso, che ad oggi la Tunisia sia il Paese nordafricano che maggiormente abbia aderito ai principi del costituzionalismo democratico<sup>151</sup>, pur continuando a rappresentare un'eccezione in contesto in cui la condizionalità esterna ha dimostrato un basso gradiente di penetrazione<sup>152</sup>

### 1.5) Tipologie di transizione

Da una prospettiva giuridico-politica per transizione si intende «l'intervallo che si estende tra un regime politico e un altro»<sup>153</sup>, oppure, più specificatamente, un «periodo ambiguo ed intermedio in cui il regime ha abbandonato alcuni caratteri determinanti del precedente assetto istituzionale senza avere acquisito tutti i caratteri del nuovo regime che sarà instaurato»<sup>154</sup>. Carattere fondamentale della transizione, quindi, è l'idea di evoluzione, di passaggio da un qualsiasi tipo di regime politico a un altro. Il che non coincide necessariamente con l'adozione di una nuova Costituzione, infatti «possono aversi transizioni che si incentrano su una revisione costituzionale o che non necessitano di mutamenti formali di un testo costituzionale», circostanza che impone al giurista di individuare quei decreti, regolamenti, proclami o i soli mutamenti di ordine politico che disciplinano questa fase di interregno<sup>155</sup>.

---

<sup>149</sup> G. Malinverni, *The Contribution of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)*, in L.A. Sicilianos (a cura di), *The Prevention of Human Rights Violation*, Martin Nijhoff, The Hague-New York-London, 2001, pp. 675-683.

<sup>150</sup> S. Bartole, *International Constitutionalism and Conditionality. The Experience of the Venice Commission*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 4, 2014.

<sup>151</sup> T. Groppi, *La Costituzione tunisina del 2014 nel quadro del "costituzionalismo globale"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2015, pp. 189-220.

<sup>152</sup> Tant'è che alcuni commentatori ne propongono una riforma V. Van Hüllen, *Europeanization through Cooperation? EU Democracy promotion in Morocco and Tunisia*, in *West European Politics*, n. 1, 2012, pp. 117-134.

<sup>153</sup> G. O'Donnell, P.C. Schmitter, *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, in G. O'Donnell, P.C. Schmitter e L. Whitehead (a cura di), *Transitions from Authoritarian Rule*, Johns Hopkins University Press, Baltimore-London, 1986, p. 6.

<sup>154</sup> L. Morlino, *Democrazie e democratizzazioni*, cit., p. 122.

<sup>155</sup> Elementi a cui l'atto rivoluzionario attribuisce una valenza sostanzialmente costituzionale, cfr. G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, cit., p. 162.

Il che ci riporta all'insostituibile contributo della dottrina politologica sul tema<sup>156</sup>. Se, infatti, il costituzionalista sviluppa l'analisi *post facto*, quando l'ordine previgente ne risulti già soluto o sostituito<sup>157</sup>, il politologo analizza il sistema politico, il comportamento e gli obiettivi dei suoi attori e la loro influenza sul processo, quello di transizione, *in itinere*<sup>158</sup>.

Lo studio delle transizioni raggiunse il proprio *climax* durante la terza ondata di democratizzazioni successiva al crollo dell'URSS, al punto che il concetto di transizione finì per riferirsi alla sola transizione *democratica*<sup>159</sup> e ne nacque una specifica disciplina chiamata "*Transitology*"<sup>160</sup>. Nonostante l'apparente linearità del processo, i commentatori hanno dato vita a una ricca nomenclatura di raffigurazioni<sup>161</sup> e generalizzazioni<sup>162</sup>, con l'obiettivo di dare un ordine al convulso susseguirsi di eventi concentrato nell'intervallo che va dalla disintegrazione di un sistema autoritario (o totalitario) all'emersione di un'alternativa democratica.

---

<sup>156</sup> Nessuna Costituzione può sorgere senza il sostegno delle forze politiche e il contributo dei valori pre-giuridici condivisi dalla comunità. Cfr. E. W. Böckenforde, *Il potere costituente del popolo: un concetto limite del diritto costituzionale*, in G. Zagrebelsky, P. Portinaro, G. Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino, 1996.

<sup>157</sup> Spingendosi al più a considerare l'insieme delle regole, spesso non scritte, che guidano i processi di negoziazione tra i diversi attori e che troveranno sede nell'ordinamento positivo, cfr. G. Di Palma, *The Craft of Democracy: An Essay on Democratic Transition*, University of California Press, Berkeley, 1990.

<sup>158</sup> Questi elementi da un lato sono i componenti di quello che i giuristi qualificano in seguito come fatto costituente, dall'altro rappresentano sia il cuore della Costituzione formale che l'essenza di quella materiale. Ovviamente, però, non potrebbe parlarsi di transizione senza che prima o poi sia adottata o data attuazione a una Costituzione democratica. Altrimenti, la mutevolezza di un processo già frutto di un fragile equilibrio di poteri e interessi non di rado configgenti potrebbe continuare a mutare i propri attributi senza sosta precludendo allo studioso la determinazione di un "prima" e un "dopo". Cfr. S. Gambino, *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, cit., p. 42 ss.

<sup>159</sup> S. Mainwaring, *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*, in S. Mainwaring, G. O'Donnell, J.S. Valenzuela (a cura di), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1992.

<sup>160</sup> G. O'Donnell, P.C. Schmitter, L. Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2013, p. 17; P.C. Schmitter, *Transitology: The Sciences or the Art of Democratization?*, in J. Tulchin, B. Romero (a cura di), *The Consolidation of Democracy in Latin America*, Lynne Rienner, London, 1995, pp. 11-41.

<sup>161</sup> Si va dalla partita a scacchi con più superfici, senza regole e con ancor meno *fair-play* di O'Donnell e Schmitter, all'interpretazione teatrale di Laurence Whitehead con tanto di copione che la comunità politica deve seguire, leader carismatico nel ruolo dell'eroe drammatico come lo furono Nelson Mandela, Aung San Kyi ecc., una "durata dell'atto", che deve essere tale da indurre il pubblico alla catarsi, fondamentale per interiorizzare le mutate regole politiche e disconoscere le precedenti pratiche illiberali. L. Whitehead, *Democratization: Theory and Experience*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 40 ss.; Samuel Huntington paragonò il fenomeno, in una prospettiva macro regionale se non globale, al moto ondoso, per cui le democratizzazioni si dividevano in tre ondate a cui corrispondevano, in forza dell'incertezza reversibilità dei risultati, altrettante risacche che lasciavano sulla battigia, esausti, i regimi che non fossero riusciti a compiere la propria evoluzione, S.P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, cit.

<sup>162</sup> A. Stepan, *Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations*, in G. O'Donnell, P.C. Schmitter, L. Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspective*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986, pp. 64-84; A. Stepan, *Democracy in Danger*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2009; N.J. Brown, *The Dynamics of Democratization: Dictatorship, Development, and Diffusion*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2011; P. Burnell, R. Youngs (a cura di), *New Challenges to Democratization*, Routledge, London, 2009; L. Whitehead, *Democratization: Theory and Experience*, cit., p. 105.

I modelli così elaborati subiscono una costante opera di falsificazione da parte della realtà composta da una costellazione di variabili che si propongono di contenere. Un processo continuo di elaborazione/confutazione che pare aver incitato la dottrina politologica a integrare nell'equazione originaria un numero sempre crescente di elementi, con il risultato di una vera e propria proliferazione di idealtipi<sup>163</sup>. Il che non è necessariamente una fatica di Sisifo, dal momento che si consente allo studioso di interpolare tra i diversi modelli per supplire le rispettive carenze o incoerenze.

Tra le prime scuole a dedicarsi a uno studio delle democratizzazioni che andasse oltre il dato normativo fu quella *modernista*. Nata tra gli anni '50 e '60 nel dipartimento di *Studies in Political Development dell'Università di Princeton*, grazie al contributo del *Committee on Comparative Politics of the Social Science Research Council*<sup>164</sup>, la scuola modernista riteneva che la democrazia fosse un prodotto necessario della modernità, inizialmente solo economica, poi anche sociale ed istituzionale<sup>165</sup>. Questo approccio unidimensionale, paradossalmente, consentirà alla scuola modernista di sostenere i regimi autoritari emergenti dal processo di decolonizzazione ogniqualvolta l'estensione della partecipazione politica rischiasse di consegnarne le sorti al Blocco sovietico o di tradursi in feroci conflitti civili. Si radicò, così, l'idea per cui alla rottura improvvisa dell'*ancien régime* fosse

---

<sup>163</sup> Che ciò fosse stato fatto proprio per semplificare una realtà altrimenti troppo complessa e sintetizzare un idealtipo che coprisse lo spettro più ampio possibile.

<sup>164</sup> Presieduto niente meno che da Gabriel Almond e Lucian W. Pye.

<sup>165</sup> Martin Seymour Lipset fu il primo a ricorrere all'analisi aggregata dei dati sociali (come il tasso di urbanizzazione, alfabetizzazione, industrializzazione ecc.) per determinare il grado di radicamento del modello capitalista nei Paesi considerati, con la conseguenza di evidenziare la correlazione tra le scienze sociali e le democratizzazioni. M.S. Lipset, *Economic Development and Democracy*, in Id., *Political Man*, Heinemann, London, 1960. S.M. Lipset, *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, in *American Political Science Review*, 1959, pp. 1 ss. L'idea modernista è stata appoggiata, tra gli altri, anche da W.W. Rostow, *The Process of Economic Growth*, Clarendon Press, 1960 e A. Leftwich, *Two Cheers for Democracy?*, in *Political Quarterly*, vol. 67, n. 4, 1996; Id., *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*, Polity Press, 2000; Id., *Democracy and Development: Is There an Institutional Incompatibility?*, in *Democratization*, 2005; G. Brunk, G. Caldeira, M. Lewis-Beck, *Capitalism, Socialism, and Democracy: An Empirical Enquiry*, in *European Journal of Political Research*, vol. 15, n. 4, 1987, pp. 459 ss.; R. Burkhart, *Comparative Democracy and Income Distribution: Shape and Direction of Causal Arrow*, in *Journal of Politics*, vol. 59, n. 1, 1997, pp. 148 ss.; D. Acemoglu, J. Robinson, *Economic origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, 2006. La teoria modernista aprì la strada a numerosi altri studi concentrati su specifici indicatori: (disuguaglianza dei redditi) M. Gasiorowski, *Economic Crisis and Political Regime Change: An Event History Analysis*, in *American political Science Review*, 1995, pp. 882 ss.; M. Bernard, C. Reenock, T. Nordstorm, *Economic Performance and Survival in New Democracies: Is There a Honeymoon Effect?*, in *Comparative Political Studies*, vol. 36, n. 4, 2003, pp. 404 ss.; (quantità delle risorse naturali) M. Ross, *Does Oil Hinder Democracy?*, in *World Politics*, vol. 48, n. 1, 2001, pp. 325 ss.; (dipendenza economica dall'estero) K. Bollen, *World System Position, Dependency, and Democracy: The Cross National Evidence*, in *American Sociological Review*, vol. 48, n. 4, 1983, pp. 468 ss.; (dimensioni del territorio) R. Dahl, T. Tuftes, *Size and Democracy*, Stanford University Press, 1973; (unità religiosa) A. Rabushka, K. Shepsle, *Politics in Plural Societies. A Theory of Democratic Instability*, Merrill, 1972; D. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Berkeley, 1985; (cultura politica) R. Inglehart, C. Welzel, *Modernization, Cultural Change and Democracy. The Human Development Sequence*, Cambridge University Press, 2005; (forma di governo e sistema elettorale) si rinvia alla bibliografia indicata nel paragrafo 1.2; (regime di provenienza) J. Brownlee, *Portents of Pluralism; How Hybrid Regimes Affect Democratic Transitions*, in *American Journal of political Science*, vol. 53, n. 3, 2009, pp. 515 ss.; (l'eredità coloniale) M. Bernard, C. Reenock, T. Nordstorm, *The legacy of Western Overseas Colonialism on Democratic Survival*, in *International Studies Quarterly*, 2004, pp. 225 ss.

preferibile un processo di apertura graduale e guidato dall'alto<sup>166</sup>, almeno in quelle società che non fossero pronte a divenire *tout court* democratiche<sup>167</sup>. L'*iter* così delineato, però, scontava un importante deficit di legittimità dell'azione politica e che nel lungo periodo sarebbe stato a sua volta causa dell'instabilità del regime<sup>168</sup>. L'acclarata insufficienza dell'elemento economico fu ben descritta dalle parole di Samuel Huntington «lo sviluppo economico rende possibile la democrazia; l'autorità politica la rende reale»<sup>169</sup>.

Il fallimento della teoria modernista corrispose all'affermarsi di una nuova branca scientifica, la già ricordata *Transitology*, per cui la democrazia era il prodotto di un processo guidato da attori consapevoli e aperti al compromesso<sup>170</sup>. Il loro comportamento e strategie sono alla base del paradigma classico di schematizzazione delle forme di transizione di Juan Linz, il quale proponeva l'adozione di un modello bipolare e compenetrante che distinguesse tra transizioni a guida delle élite del regime uscente e dell'opposizione<sup>171</sup>. In seguito, questo modello venne integrato da Scott Main-

---

<sup>166</sup> Curiosamente, la scuola modernista che in un primo momento si opponeva all'emersione dei nazionalismi locali per timore che procedessero a una nazionalizzazione dell'economia e un rifiuto del mercato globale (chiavi, appunto della modernizzazione), quando si avvide che questi stessi regimi potevano, invece, promuovere l'introduzione di un'economia di stampo capitalistico e, pur con metodi repressivi, agire in chiave anti-sovietica, il criterio della stabilità nel processo di modernizzazione divenne preferibile a quello dell'allargamento della partecipazione. Si giustificava, così, in chiave quasi umanitaria, la politica di sostegno da parte degli USA dei *Bureaucratic Authoritarianism* in America Latina. Cfr. M. Weiner, S.P. Huntington, G.A. Almond (a cura di), *Understanding Political Development*, cit.; G. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, University of California Press, Berkeley, 1979, p. 65.

<sup>167</sup> P. Cammack, *Capitalism and Democracy in the Third World: The Doctrine for Political Development*, Leicester University Press, Leicester, 1996, p. 40.

<sup>168</sup> G. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, cit., p. 313.

<sup>169</sup> S.P. Huntington, *The Third Wave*, cit., p. 40.

<sup>170</sup> G. O'Donnell, P.C. Schmitter, L. Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, cit. p. 3; D.A. Rustow, *Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model*, in *Polis Political Studies*, n. 5, 1996. Questa concezione volontaristica metteva in evidenza il ruolo degli individui, che potevano essere: le élites cfr. J. Highley e R. Gunther (a cura di), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe: An Overview*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992; oppure altri soggetti collettivi cfr. J. Grugel, M.L. Bishop, *Democratization*, Palgrave Macmillan, New York, 2014, pp. 96 ss.; oppure individui carismatici cfr. L. Whitehead, *Democratization: Theory and Experience*, cit.

<sup>171</sup> Linz distingue tra *reforma* (dall'alto o negoziata) e *ruptura*, J.J. Linz, *Crisis, Breakdown and Reequilibration*, in J.J. Linz, A. Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978, p. 35.

waring, Donald Share<sup>172</sup> e Samuel Huntington<sup>173</sup>, che vi introdussero un terzo archetipo "compartecipato" qualora i due schieramenti avessero collaborato, un modello che Linz non aveva ignorato, ma che semplicemente considerava essere un ibrido delle sue due forme ideali.

Tutte le successive elaborazioni dottrinali<sup>174</sup> non poterono fare a meno di appoggiarsi al modello (bi)tripartito, limitandosi al più a elaborarne delle specificazioni. Terry Karl e Philippe Schmitter<sup>175</sup> e, poi, Gerardo Munck<sup>176</sup> aggiunsero all'equazione la natura dei mezzi con cui la transizione era operata, distinguendo quattro possibilità (due di compromesso, riforma e riforma cauta, e due di conflitto, rivoluzione o imposizione dall'alto), ma che ricalcano il modello originario.

---

<sup>172</sup> L'autore adottò un modello tripartito in: transazioni successive il crollo del precedente regime con esclusione dal tavolo delle trattative delle élite governanti; transazioni in cui le élite siano riuscite a imporre dei limiti sostanziali e procedurali all'*iter* di riforma; transizioni in cui regime illiberale intraprende una graduale liberalizzazione dell'ordinamento. Cfr. D. Share, S. Mainwaring, *Transitions through Transactions: Democratization in Brazil and Spain*, in W.A. Selcher (a cura di), *Political Liberalization in Brazil: Dynamics, Dilemmas, and Future Prospects*, Westview Press, Boulder, 1986, in particolare pp. 177-215; E. Viola, S. Mainwaring, *Transition to Democracy: Brazil and Argentina in the 1980s*, in *Journal of International Affairs*, vol. 38, 1985, pp. 193-219; S. Mainwaring, *Transition to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*, in S. Mainwaring, G. O'Donnell e J.S. Valenzuela (a cura di), *Issues in Democratic Consolidations: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, cit., pp. 321-326.

<sup>173</sup> Il modello di Samuel Huntington sottolinea, invece, le diverse anime (riformatrice e conservatrice) interne all'élite uscente. Nel primo archetipo la transizione è guidata dall'ala riformatrice dell'élite a causa della debolezza dell'opposizione (*transformation*). Nel secondo l'opposizione è sufficientemente organizzata e forte da far crollare il regime previgente (*replacement*). Infine, vi è una forma ibrida che vede collaborare le forze di opposizione con i riformatori (*transplacement*). S.P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, cit.

<sup>174</sup> A. Stepan, *Paths Towards Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations*, in G. O'Donnell, P.C. Schmitter e L. Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986, pp. 64-84. Per una critica v. S. Mainwaring, *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*, cit., pp. 319-320; D. Share, *Transition to Democracy and Transition through Transaction*, in *Comparative Political Studies*, n. 19, 1987, pp. 525-548; L. Morlino, *Democratic Establishments: A Dimensional Analysis*, in E. Baloyra (a cura di), *Comparing New Democracies Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*, Westview Press, Boulder, 1987, pp. 53-78.

<sup>175</sup> T.L. Karl, P.C. Schmitter, *Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe*, in *International Social Science Journal*, n. 128, 1991, pp. 269-284.

<sup>176</sup> G.L. Munck, *Measuring Democracy: A Bridge between Scholarship and Politics*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2009; *contra* Laurence Whitehead, che criticherà il ruolo passivo a cui questi modelli sembrano relegare il popolo, cfr. L. Whitehead, *Democratization: Theory and Experience*, cit., p. 105.

Juan Linz e Alfred Stepan — rivisitando le proprie teorie — inserirono tra i fattori da considerarsi "l'eredità" culturale e istituzionale lasciata dal regime uscente<sup>177</sup> e, come anche Donald Share, la capacità degli attori di ingenerare consenso<sup>178</sup>, ma potrebbero farsi molti altri esempi ancora<sup>179</sup>.

Considerando la natura, il ruolo e il comportamento degli attori la *transitologia* sviluppava un'analisi multilivello del fenomeno, che considerasse le interazioni tra lo Stato e le sue istituzioni, la società nelle sue numerose forme associative e, infine, il contesto globale, tutti elementi oggi ritenuti imprescindibili per uno studio delle democratizzazioni<sup>180</sup>. Nonostante queste premesse, però, anche la transitologia mancò di elaborare un paradigma delle democratizzazioni che potesse dirsi universale<sup>181</sup>. Il dato empirico, come prima aveva evidenziato l'incapacità dei soli elementi strutturali a tradursi in un regime democratico senza guida politica, adesso evidenziava, al pari di ogni altro trapianto giuridico la necessità, che la democrazia per consolidarsi e i suoi istituti trovare un'effettiva applicazione, di trovare un sostrato culturale, sociale ed economico ricettivi<sup>182</sup>.

La dottrina ha così riconsiderato la validità degli approcci strutturalisti per giustificare un nuovo fenomeno, il consolidamento, successivo a quello della democratizzazione *stricto sensu*. Il processo di transizione democratica veniva così scomposto in tre fasi distinte.

La prima fase, di liberalizzazione, che predispone il terreno alla competizione politica e all'emersione in seno alle istituzioni di istanze altrimenti ignorate o *tout court* soppresse dal regime autoritario<sup>183</sup>. Questa può essere seguita dalla seconda fase, di democratizzazione, in cui l'ordinamento costituzionale subisce, da parte degli attori della transizione, l'introduzione, tacita o formale, di istituti

---

<sup>177</sup> Questa elaborazione si rivelò molto utile per giustificare la formazione di una nuova forma di Stato non democratica, l'ibrido autoritari-democratico o democrazia illiberale. Cfr. J.J. Linz e A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, cit., pp. 55-65; A. Stepan, J.J. Linz, *Democratization Theory and the "Arab Spring"*, in *Journal of Democracy*, vol. 24, n. 2, 2013, pp. 20 ss.

<sup>178</sup> D. Share, *Transition to Democracy and Transition through Transaction*, cit., pp. 525-548.

<sup>179</sup> Stephan Haggard e Robert Kaufman introdussero il criterio della redistribuzione della ricchezza e della diffusione del benessere. Cfr. S. Haggard, R.R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transition*, in *CP*, 1997, pp. 263-283. Con riferimento alla relazione tra introiti petroliferi e primavera araba v. J. Brownlee, T. Masoud, A. Reynolds, *The Arab Spring. Pathways of Repression and Reform*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 40 ss.; E. Baloyra, *Comparing New Democracies: Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*, Westview Press, Boulder-London, 1987; sette le tipologie di transizione in R. Joseph, *Democratization in Africa after 1989: Comparative and Theoretical Perspective*, in *Comparative Politics*, vol. 29, n. 3, 1997, pp. 363-382.

<sup>180</sup> J. Grugel, M.L. Bishop, *Democratization*, Palgrave Macmillan, New York, 2014, p. 103; S. Mainwaring, A. Perez Liñan, *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival and Fall*, Cambridge University Press, New York, 2013, pp. 29 ss.; G. Wilson, *The Arab Spring: New Patterns for Democracy and International Law*, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2013.

<sup>181</sup> T. Carothers, *The End of the Transition Paradigm*, in *Journal of Democracy*, vol. 13, n. 1, 2002, p. 19.

<sup>182</sup> Su tutti cfr. S.P. Huntington, *The Third Wave*, cit.

<sup>183</sup> L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, cit., p. 337.

e prassi democratiche. Infine, vi è la terza fase di consolidamento, in cui viene messa alla prova la capacità delle riforme introdotte di resistere agli eventuali tentativi di restaurazione autoritaria e la sua capacità di penetrazione nel sostrato socio-culturale, senza i quali la democratizzazione non verrebbe nei fatti mai in essere<sup>184</sup>.

Pertanto, la risposta allo studio delle transizioni pare doversi indicare non nel superamento ora del modello strutturalista, ora del modello transizionale e contingente, ma in una loro sintesi.

### 1.5.1) *Le fasi della transizione*

Pare pacifico per la dottrina, che la sequenza transizionale si componga di tre fasi: la liberalizzazione politica; l'attivazione di procedure minime di autogoverno in cui le forze politiche definiscono la propria identità, leadership e obiettivi; il riconoscimento e la garanzia delle libertà pubbliche e l'indizione delle prime elezioni libere, o *founding elections*.

La fase di liberalizzazione è cruciale, in quanto l'esperienza dimostra che i processi di democratizzazione in cui l'allargamento del suffragio sia stato preceduto da un ampliamento della partecipazione politica producono degli esiti più stabili<sup>185</sup>. Generalmente questa fase è preceduta da proteste popolari o altro genere di pressioni, anche internazionali, sul Regime, il quale deve decidere se la conservazione del potere "a tutti i costi" non abbia in realtà un prezzo oltre il quale non risulti più conveniente mantenerlo<sup>186</sup>. Tuttavia, i moti di piazza e gli ultimatum internazionali sono a loro volta l'eco di una crisi di legittimità di un regime che non sia riuscito a raggiungere gli obiettivi, *in primis* economici, che ne avevano giustificato l'ascesa<sup>187</sup>. Pertanto, per quanto possa apparire paradossale, i regimi giungono alla conclusione per cui la liberalizzazione e la successiva indizione di elezioni possano da un lato arrestare la perdita di consenso e dall'altro disinnescare le forze di opposizione<sup>188</sup>. A differenza della democratizzazione, però, non solo il regime autoritario rimane al

---

<sup>184</sup> S.P. Huntington, *The Third Wave*, cit., p. 9.

<sup>185</sup> S.P. Huntington, *The Third Wave*, cit.p. 46 ss.

<sup>186</sup> D. Share, S. Mainwaring, *Transitions through Transaction: Democratization in Brazil and Spain*, in W. Selcher (a cura di), *Political Liberalization in Brazil: Dilemmas in Future Prospects*, Westview Press, Boulder, 1986, pp. 175-215.

<sup>187</sup> Il "dilemma della performance" vale tanto per le democrazie, il cui consolidamento può essere impedito dall'incapacità di assicurare ordine pubblico e benessere economico, che per i regimi autoritari che abbiano fatto della modernizzazione dello Stato il proprio principale obiettivo. Cfr. G.A. Almond, R.J. Mundt, *Crisis, Choice and Change: Some Tentative Conclusions*, in G.A. Almond, S.C. Flanagan, R.J. Mundt, *Crisis, Choice and Change: Historical Studies of Political Development*, Little Brown, Boston, 1973, p. 628.

<sup>188</sup> S.P. Huntington, *The Third Wave*, cit., p. 46 ss. e 129.



potere, ma intraprende un'apertura solo parziale del sistema politico, allentando la censura, il controllo sulla società civile o rilasciando degli oppositori politici, senza andare a incidere sostanzialmente sulle proprie prerogative<sup>189</sup>. Non solo, le forze autoritarie possono influenzare l'esito delle elezioni in diversi modi. Ad esempio, la loro convocazione potrebbe essere molto ravvicinata, così da non dare il tempo necessario all'opposizione per organizzare una campagna elettorale efficace<sup>190</sup>. In alternativa, ma a rischio di un'ulteriore perdita di legittimità, potrebbero minacciare l'uso della forza in caso di "esiti sgraditi" o semplicemente adottare un sistema elettorale palesemente in favore del Regime. In questo caso le forze di opposizione potranno decidere se partecipare alle elezioni o boicottarle<sup>191</sup>.

Successivo alla liberalizzazione è il processo di democratizzazione *stricto sensu*, che si differenzia dalla liberalizzazione per un dato fondamentale: il mutamento della forma di Stato e lo svolgimento di una tornata elettorale corretta e leale<sup>192</sup>. Come già ricordato, la transizione può consumarsi con l'adozione di una nuova Costituzione, la riforma della precedente Carta o, ancora, essere il prodotto di processi meno evidenti, ma non per questo meno sostanziali, come una diversa interpretazione dell'ordinamento *quo ante* o una modifica delle sue disposizioni attuative<sup>193</sup>. Generalmente, però, il potere costituente, come ansioso di trovare una forma, procede spesso alla creazione frenetica di nuove istituzioni fondamentali e alla formalizzazione di nuove regole di condotta politica de-

---

<sup>189</sup> S.P. Huntington, *The Third Wave*, cit., p. 9.

<sup>190</sup> Come avvenne in Turchia nelle elezioni del 1946, G.S. Harris, *Turkey: Coping with Crisis*, Westview Press, Boulder, 1985, p. 59.

<sup>191</sup> In questo caso partecipando si rischia di legittimare il Regime in cambio di un limitato accesso alle istituzioni, mentre il boicottaggio pur non rovesciando il regime, può impedire che le elezioni ne incrementino la legittimità. S.P. Huntington, *The Third Wave*, cit., p. 192.

<sup>192</sup> Il conseguimento di elezioni libere e regolari costituisce, infatti, il punto cardinale continuamente ricercato dalle forze politiche nel corso delle fasi di transizione ed è l'obiettivo a breve termine imprescindibile per il superamento del vecchio regime. Solo così potrà aversi non un semplice avvicendamento di forze politiche al governo del paese – mero passaggio di testimone in una staffetta tra autoritarismi – ma la fondazione di uno nuovo, da cui il nome di "elezioni costitutive" o *founding elections*. S.P. Huntington, *The Third Wave*, cit.; L. Whitehead, *Democratization Theory and Practice*, cit., pp. 23 ss.; J.J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996; R. Günter, N. Diamandouros, e H.J. Pühle (a cura di), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995.

<sup>193</sup> Vedi quanto già detto al paragrafo 1.2.

gli attori<sup>194</sup>. La domanda di legittimazione all'origine del processo di liberalizzazione, una volta vinte le resistenze del regime, trova il proprio approdo naturale nell'intervento in materia elettorale<sup>195</sup>. Le elezioni, infatti, non sono solamente il principale strumento di legittimazione del sistema e di ricambio pacifico delle élites (moderando le forze coinvolte), ma consentono anche di determinare (almeno generalmente) gli indirizzi politici fondamentali<sup>196</sup>, assicurano il ricambio pacifico delle élites al potere e sono in grado di moderare le forze politiche coinvolte. Tutti questi elementi, oltre a stabilizzare l'esito della transizione, rendono oltremodo improbabile una semplice sostituzione del regime<sup>197</sup>. Infatti, Huntington, nell'elaborare la teoria delle ondate di democratizzazione, rilevò che «la morte di una dittatura non assicura la nascita di una democrazia»<sup>198</sup>. Perché questa si radichi e produca i suoi frutti, è necessario che il superamento del precedente regime sia sancito da elezioni libere e competitive, le quali «non sono solo la vita delle democrazie, ma anche la morte delle dittature»<sup>199</sup>. Tuttavia, appurato che tutti i regimi per sopravvivere necessitano della legittimazione da parte dei governati e che il modello democratico consente più facilmente degli altri di attingere a questa preziosa risorsa, un improvviso ed incontrollato allargamento della partecipazione politica potrebbe sradicare la neonata democrazia. La terza ondata di democratizzazioni che coinvolse i

---

<sup>194</sup> Linz e Stepan distinguono sei diversi gradi di riforma dell'ordinamento costituzionale in base al grado di influenza di quest'ultimo sul nuovo ordinamento. Gli autori ricavarono sei possibili casi a seconda che: si conservasse la precedente Costituzione con i rispettivi domini riservati e le difficili procedure di emendamento; si conservasse la Costituzione precedente ma dandole un'interpretazione democratica; la transizione fosse guidata da un governo provvisorio *de jure*; il nuovo potere costituente fosse in realtà limitato nella sua espressione dalle istituzioni e forze antidemocratiche che di fatto detengono ancora il potere; restaurazione di una costituzione antecedente l'instaurazione del regime antidemocratico; infine l'adozione di una nuova Costituzione con un processo negoziale in seno all'organo costituente e una consultazione popolare. J.J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transitions and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, cit., p. 81. Cfr. anche G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, cit., p. 163 ss.; N. Diamondouros e R. Gunther, *Preface*, in R. Gunther, N. Diamondouros, H.-J. Puhle (a cura di), *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995, pp. ix-xxx; G.L. Munck, *Disaggregating political Regime: Conceptual Issues in the Study of Democratization*, Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, 1996; Id., *Measuring Democracy: A Bridge between Scholarship and politics*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2009; L. Whitehead, *The Consolidation of Fragile Democracies: A Discussion with Illustrations*, in R.A. Pastor (a cura di), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, Holmes and Meier, 1989, pp. 76-95; E.A. Baloyra, *Conclusion: Toward a Framework for the Study of Democratic Consolidation*, in Id., (a cura di), *Comparing New Democracies: Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*, Westview Press, Boulder, 1987, p. 299.

<sup>195</sup> Che consenta di tutelare le libertà politiche e civili ad esso consustanziali. S. Wheatley, *The Security Council, Democratic Legitimacy and Regime Change in Iraq*, in *European Journal of International Law*, n. 3, 2006.

<sup>196</sup> Contribuiscono cioè ad esprimere la domanda politica rappresentando interessi e opinioni esistenti, cfr. A. Pizzorno, *I soggetti del pluralismo. Classi, partiti, sindacati*, Il Mulino, Bologna, 1980.

<sup>197</sup> Ciò è valso per i partiti socialisti e comunisti in Europa e potrebbe valere oggi per i partiti islamisti nel mondo islamico. Trattasi di una de-radicalizzazione per incorporazione. G. Di Palma, *Government Performance: An Issue and Three Cases in Search of Theory*, in G. Pridham, *The New Mediterranean Democracies*, Frank Cass, London, 1984, pp. 175-177; S.P. Huntington, *The Third Wave*, cit., p. 169.

<sup>198</sup> S.P. Huntington, *The Third Wave*, cit., pp. 4 e 174.

<sup>199</sup> S.P. Huntington, *The Third Wave*, cit., p. 174.

Paesi dell'America Latina e dell'Europa post-comunista evidenziò la difficoltà dei nuovi ordinamenti democratici a superare la propria dimensione formale, vedendone il collasso una volta messe in pratica. La dottrina politologica cominciò così a interrogarsi sulle cause dell'eventuale crollo o stabilizzazione del *novus ordo* emerso dalla fase di democratizzazione e su cui i giuristi parevano interrompere la propria indagine: il processo di *consolidamento*.

### 1.6) Il consolidamento democratico

Effettuando alcune riflessioni sulla nozione di transizione, non si può non fare riferimento ad un altro concetto, (teoricamente) distinto, ma strettamente collegato: quello di *consolidamento democratico*<sup>200</sup>.

Secondo una prospettiva più tradizionale e segnatamente giuridica, a distinguere la transizione dal consolidamento sarebbe il fatto che la prima consisterebbe nel periodo in cui vengono sanciti i valori e principi alla base del nuovo ordinamento, mentre il secondo corrisponderebbe alla loro stabilizzazione<sup>201</sup> e radicamento<sup>202</sup>.

Tuttavia, tale distinzione non sembra in grado di riflettere la complessità del dato reale, in cui le due fasi si integrano vicendevolmente. Non sarebbe possibile, infatti, consolidare un principio senza che questo si traduca in una qualche prassi. Ciò è particolarmente vero, poi, per il diritto costituzionale, i cui principi, come è stato opportunamente osservato, «sono quasi sempre mere aspirazioni, propositi, programmi, e quindi tutto si sposta nella fase attuativa e nelle prassi che si

---

<sup>200</sup> R.A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971, pp. 1-10; G. Sartori, *Democratic Theory*, Wayne State University Press, Detroit, 1962, pp. 228 ss.; J.J. Kirkpatrick, *Democratic Elections, Democratic Government, and Democratic Theory*, in D. Butler, H.R. Penniman, A. Ranney (a cura di), *Democracy at the Polls*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1981, pp. 325 ss.; R. English, *Constitutional Democracy vs. Utopian Democracy*, Ethics and Policy Center, Washington, 1983; G. Bingham Powell, *Contemporary Democracy*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1982, pp. 2-7; J.J. Linz, *Crisis, Breakdown and Reequilibration*, in J.J. Linz, A. Stepan (a cura di), *The Breakdown of Democratic Regimes*, cit., pp. 5-6; G. O'Donnell, P.C. Schmitter, *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, cit., pp. 6-14; A. Inkels, *Introduction: On Measuring Democracy*, in *Studies in Comparative International Development*, n. 25, 1990, pp. 4-5.

<sup>201</sup> N. Diamondouros, R. Gunther, *Preface*, in R. Gunther, N. Diamondouros, H.-J. Puhle (a cura di), *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, cit. pp. ix-xxx; G.L. Munck, *Disaggregating political Regime: Conceptual Issues in the Study of Democratization*, cit.; Id., *Measuring Democracy: A Bridge between Scholarship and politics*, cit.; L. Whitehead, *The Consolidation of Fragile Democracies: A Discussion with Illustrations*, in R.A. Pastor (a cura di), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, cit., pp. 76-95.

<sup>202</sup> P.C. Schmitter, *The Consolidation of Political Democracies: Processes, Rhythms, Sequences and Types*, in G. Pridham (a cura di), *Transition to Democracy. Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe*, Dartmouth, Brookfield, 1995, pp. 544-545.

formeranno»<sup>203</sup>. Riprendendo le parole di Roscoe Pound, padre del realismo legale lo studio delle transazioni, non potrà limitarsi alla lettura della "*law in the books*", ma dovrà necessariamente considerarsi anche la "*law in action*"<sup>204</sup>.

Ricapitolando, la transizione, intesa come passaggio da un vecchio regime ad uno diverso fondato su nuovi principi e valori incompatibili con il precedente, non potrà mai esaurirsi nella sola entrata in vigore di un nuovo Ordinamento costituzionale, pena il rischio di confrontarsi con delle "*democrazie di facciata*"<sup>205</sup> o delle "*democrazie senza democratici*"<sup>206</sup>.

Sulla scorta di queste considerazioni gli scienziati della politica, mossi dal loro connaturato pragmatismo, hanno preferito ridurre le distinte fasi della produzione normativa (democratizzazione o transizione *stricto sensu*) e della stabilizzazione (consolidamento) a mere frazioni del più ampio fenomeno della transizione (o democratizzazione *lato sensu*)<sup>207</sup>.

A questo punto, però, devono quantomeno menzionarsi i numerosi sforzi da parte della dottrina di elaborare una definizione di consolidamento che non si riducesse a un tautologico «il consolidamento democratico è una condizione dei nuovi regimi democratici in cui la democrazia è sicura e stabile e, pertanto, regressioni autoritarie divengono improbabili»<sup>208</sup>.

Il consolidamento è, così, stato definito come «rafforzamento, irrobustimento, rassodamento del sistema democratico»<sup>209</sup>, o ancora come «un processo lento, ma caratterizzato da uno scopo ben preciso, in cui le forme democratiche lasciano il posto alla sostanza democratica mediante la riforma delle istituzioni statali, la regolarizzazione delle elezioni, il rafforzamento della società civile, e

---

<sup>203</sup> G. de Vergottini, *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, cit., p. 4.

<sup>204</sup> R. Pound, *Law in Books and Law in Action*, in *American Law Review*, n. 44, 1910, p. 12. L'espressione fu poi ripresa da numerosi altri autori, tra cui ci si limita a richiamare H.C. Gutteridge, *Comparative Law: An Introduction to the Comparative Method of Legal Study & Research*, Cambridge University Press, Cambridge, 1946; K.H. Newmayer, *Law in the Books, Law in Action et les méthodes du droit comparé*, in M. Rotondi (a cura di), *Buts et méthodes du droit comparé*, Cedam, Padova, 1973.

<sup>205</sup> Caratterizzate dal paradosso per cui la nuova Costituzione democratica si trovi all'interno di un ordinamento rimasto *de facto* autoritario, in cui venga assicurata la legittimazione popolare dei governanti, ma non la legittimità dei loro atti e comportamenti e non vi è un'effettiva tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini, V. G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, cit., p. 26.

<sup>206</sup> G. Salamé, *Démocraties sans démocrates. Politiques d'ouverture dans le monde arabe et islamique*, Fayard, Paris, 1994.

<sup>207</sup> Non solo, le due fasi possono anche sovrapporsi nella pratica, come rilevato da R. Gunther, H.J. Puhle, P.N. Diamandouros, *Introduction*, cit., p. 3.

<sup>208</sup> A. Menéndez Moreno, *Political Cleavages. Issues, Parties and the Consolidation of Democracy*, Westview Press, Boulder, 1999, p. 2; la capacità di resistenza a eventuali regressioni è assunta a parametro anche da L. Morlino, *Consolidamento democratico: definizione e modelli*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 2, 1986, p. 203.

<sup>209</sup> L. Morlino, *Ibid.*

un'abitudine generale da parte della società civile alle nuove «regole del gioco democratiche»<sup>210</sup>. Purtroppo, è evidente come la definizione si presti a comprendere un coacervo di significati, elementi ed attività diverse<sup>211</sup>, al punto che Guglielmo O'Donnell giunse a dichiararne ogni tentativo definitivo inutile<sup>212</sup>.

Pertanto, sembra preferibile limitarsi alla definizione pervenutaci da Juan Linz, per cui il consolidamento corrisponde semplicemente all'accettazione dei principi democratici come «*the only game in town*»<sup>213</sup>. La formula, emblematica di una nozione evolutiva e dinamica, è stata ripresa da numerosi altri autori<sup>214</sup> per descrivere un'assimilazione progressiva e multilivello degli ideali democratici<sup>215</sup>, tale che ogni alternativa sia considerata tanto dai governati che dai governanti *tout court* illegittima<sup>216</sup>. Perché ciò avvenga, è cruciale che le regole del "gioco" democratico, *in primis* eletto-

---

<sup>210</sup> T. Carothers, *The End of the Transition Paradigm*, cit., p. 7.

<sup>211</sup> Segue il puntiglioso elenco di Luca Mezzetti: "legittimazione, alla diffusione di valori democratici, alla neutralizzazione di attori antisistema, alla supremazia dei civili sui militari, all'eliminazione di enclavi militari, alla costruzione di partiti, all'organizzazione degli interessi, alla stabilizzazione delle regole elettorali, alla routinizzazione delle politiche, al decentramento, all'introduzione di meccanismi di democrazia diretta, alle riforme – in particolare giudiziarie –, all'alleviare la povertà, alla stabilizzazione economica" L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, cit., pp. 33 e 34.

<sup>212</sup> L'A. ha peraltro consigliato l'abbandono stesso del concetto, troppo ampio per avere una anche solo minima utilità scientifica. V. G. O'Donnell, *Illusion about Consolidation*, in *JoD*, vol. 7, n. 2, 1996, pp. 34-51; *contra* R. Günther, N. Diamond, H.-J. Puhle, *O'Donnell's "Illusions": a Rejoinder*, in *JoD*, vol. 7, n. 4, 1996, pp. 151-159.

<sup>213</sup> J.J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996, p. 5.

<sup>214</sup> Questi principi dovrebbero essere interiorizzati e riproposti nelle proprie dinamiche interne dalla stessa società civile, cfr. P.C. Schmitter, *Interest System and the Consolidation of Democracies*, in G. Marks e L. Diamond (a cura di), *Reexamining Democracy. Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, Sage Publications, 1988, p. 158. Senza che la sostanza cambi Either parlerà alternativamente di consenso sociale per il modello democratico (D. Ethier, *Introduction: Processes of Transition and Democratic Consolidation: Theoretical Indicators*, in D. Ethier (a cura di), *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, Palgrave MacMillan, New York, 1990, pp. 3-21) mentre Diamond di profonda e generale legittimazione L. Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, cit., pp. 301-316; Id., *Is the Third Wave of Democratization over? The Imperative of Consolidation*, Kellogg Working Paper, n. 237, 1997; M. Burton, R. Gunther, J. Higley, *Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes*, in J. Higley, R. Gunther (a cura di), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, cit., pp. 1-37.

<sup>215</sup> Francis Fukuyama distingueva quattro diversi piani di integrazione dei principi democratici: ideologico, istituzionale, interno alla società civile e, infine, culturale. F. Fukuyama, *The Primacy of Culture*, in *Journal of Democracy*, vol. 6, n. 1, 1995, pp. 7-14; Philippe Schmitter, invece, divideva il consolidamento in tre dimensioni: procedimentale, strutturale e attitudinale cfr. P.C. Schmitter, *The Consolidation of Political Democracies: Processes, Rhythms, Sequences and Types*, cit., pp. 535-569.

<sup>216</sup> Vi sono autori che preferiscono altre definizioni: negativa, per cui si avrebbe consolidamento quando non vi siano rischi concreti di una restaurazione autoritaria R. Dahl, *On Democracy*, cit., p. 4; istituzionale, per cui il consolidamento si raggiungerebbe con elementi quali l'alternanza al governo S.P. Huntington, *The Third Wave*, cit., p. 285 e A. Przeworski, M. Alvarez, J.A. Cheibub, F. Limongi, *What Makes Democracies Endure?*, in *JoD*, vol. 7, n. 1, 1996, pp. 39-55; massimalista, per cui si considerano un'ampia gamma di elementi L. Diamond, *Is the Third Wave of Democratization over?*, cit.

rali, siano determinate e adottate sulla base del più ampio consenso possibile<sup>217</sup>, escludendo, se necessario, le forze che si rifiutino di abbracciare i nuovi valori democratici<sup>218</sup>. Perché la democrazia si radichi, infatti, serve che tutte le sue istituzioni o strutture siano a loro volta democratiche, ci si riferisce, in particolare, ai i partiti politici<sup>219</sup>, ma anche ai gruppi di interesse e alle diverse componenti della società civile<sup>220</sup>.

In altri termini, quindi, perché la transizione si concluda è necessario che l'inchiostro con cui la Costituzione formale è scritta dia vita a una nuova Costituzione materiale in cui scorrono, a tutti i livelli, i nuovi principi e valori democratici. Solo così nessun partecipante sarà tentato di ricorrere alle vecchie strutture autoritarie di accesso al potere<sup>221</sup>.

---

<sup>217</sup> G. O'Donnell, *Transitions, Continuities and Paradoxes*, in S. Mainwaring, G. O'Donnell, J.S. Valenzuela (a cura di), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, cit., pp. 17-56; P.C. Schmitter, *The Consolidation of Political Democracies: Processes, Rhythms, Sequences and Types*, cit., pp. 535-569. Pridham parlerà di una vera e propria democratizzazione dei valori in G. Pridham, *Introduction*, in G. Pridham (a cura di), *Transition to Democracy. Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe*, cit.

<sup>218</sup> Altrimenti, si correrebbe il rischio di destabilizzare il neonato ordinamento. Cfr. K.L. Remmer, *New Theoretical Perspectives on Democratization*, in *CP*, n. 28, 1995, pp. 103-122; E. Huber, C. Ragin, J.D. Stephens, *Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State*, in *American Journal of Sociology*, vol. 99, n. 3, 1993, pp. 711-749; E. Huber e J.D. Stephens, *Internationalization and the Social Democratic Model*, in *Comparative Political Studies*, 1997; F. Plasser, P.A. Ulram, H. Waldrauch, *The Concept of Consolidation in Regime Change Research*, in *Democratic Consolidation in East-Central Europe*, cit., pp. 3-56.

<sup>219</sup> Di "party dominated process" parla G. Pasquino in *Party Elites and Democratic Consolidation: Cross-national Comparison of Southern European Experience*, in G. Pridham (a cura di), *Securing Democracy: Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Routledge, London-New York, 1990, p. 52; *contra* P.C. Schmitter, *The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups*, in *American Behavioral Scientist*, 1992, pp. 442-449.

<sup>220</sup> J.J. Linz, A. Stepan, *Towards Consolidated Democracies*, in *JoD*, 1996, p. 17. Sui rischi derivanti dalla revitalizzazione della società civile nel breve periodo v. R. Eisinger, *The Role of Elites and Masses in the Transition from Authoritarian to Democratic Regimes*, International Political Science Association, 1998. Per Gianfranco Pasquino il consolidamento si compirebbe quando tutte strutture di un regime democratico siano a loro volta democratiche G. Pasquino, *La democrazia esigente*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 18.

<sup>221</sup> G. Di Palma, *Parliaments, Consolidation, Institutionalization: a Minimalist View*, in U. Liebert, M. Cotta (a cura di), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, Pinter, 1990, pp. 31-51; J.J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, cit.; J.J. Linz, *Transition to Democracy*, in *The Washington Quarterly*, 1990, pp. 143-164.

## CAPITOLO II

### IL RAPPORTO TRA VOTO E DEMOCRAZIA

SOMMARIO: 2.1) DALLA DEMOCRAZIA ALLO STATO DEMOCRATICO — 2.1.1) LA DEMOCRAZIA — 2.2) UNA NUOVA (DE)FORMAZIONE: LA DEMOCRAZIA ILLIBERALE — 2.3) L'ANIMA DELLA DEMOCRAZIA: IL DIRITTO DI VOTO — 2.3.1) I CARATTERI E GARANZIE DEL VOTO — 2.3.2) LE CARATTERISTICHE DEL VOTO — 2.3.3) DIRITTO INTERNAZIONALE E DIRITTO DI VOTO: IL RUOLO DELLA COMMISSIONE DI VENEZIA — 2.4) L'ALTRO LATO DEL VOTO: I PARTITI POLITICI — 2.5) LA DISCIPLINA DEL VOTO: PIÙ DI UNA PROCEDURA — 2.5.1) VOTO E TERRITORIO — 2.5.2) VOTO E PREFERENZE — 2.5.3) LA FORMULA; 2.5.3.1) ANALISI DELLE FORMULE SELETTIVE — 2.5.3.2) LE FORMULE PROPORZIONALI — 2.5.3.3) I CORRETTIVI — 2.5.3.3) QUALE FORMULA?

#### 2.1) Dalla democrazia allo Stato democratico

Giunti a questo punto, dovrebbe essere evidente come lo studio delle transizioni abbia per oggetto l'agire convulso di una moltitudine di fatti e atti costituenti. In quel brodo primordiale, che è l'interregno tra vecchio e nuovo ordine, solo alcuni dei suoi composti, vuoi per caso o per un disegno "superiore", riusciranno a dar vita a delle istituzioni stabili, le quali, sempre solo eventualmente, potranno costituire un ordinamento vivente. Non solo, come ci insegna la teoria evoluzionista, questi ultimi potranno sperare di sopravvivere solo se adatti all'ambiente che li ha visti venire alla luce.

Con questa metafora vuole sottolinearsi che i processi di transizione non sono univoci e che una loro sistematizzazione, rigorosamente *ex-post*, richiede al costituzionalista-biologo di disporre di categorie generali e astratte per determinare la democraticità del neonato ordinamento. In altri termini, dovrà disporsi quale metro di valutazione di una nozione generale di democrazia<sup>222</sup>. Compito tutt'altro che facile, dal momento che questa è tanto un valore, l'insieme dei principi democratici<sup>223</sup>, quanto una forma di Stato e di governo.

---

<sup>222</sup> K. Stoner, M. McFaul, *Transitions to Democracy: A Comparative Perspective*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2013.

<sup>223</sup> E.W. Connolly, *The Terms of Political Discourse*, Martin Robertson, Oxford, 1983.

La nozione classica, e a cui Platone e Aristotele corrisposero l'esercizio del potere politico direttamente da parte del popolo<sup>224</sup>, conobbe nei secoli una graduale evoluzione, che la porterà ad assumere molteplici significati, anche incompatibili tra loro<sup>225</sup>. Un semplice elenco delle sue definizioni richiederebbe moltissimo tempo e pertanto ci si limita a ricordarne solo alcune: democrazia diretta, rappresentativa, immediata; democrazia sostanziale, procedurale, formale; democrazia economica, politica, sociale; democrazia pluralista; democrazia autoritaria; democrazia plebiscitaria; democrazia liberale e illiberale; democrazia popolare; democrazia occidentale, orientale; democrazia competitiva; democrazia governante o governata. Una nutrita nomenclatura, che rivela da un lato la polisemia intrinseca al concetto di democrazia, dall'altro il fervore di numerosi autori a sottolineare la maggior o minor enfasi assunta al suo interno da taluni aspetti peculiari, piuttosto che definirne un concetto generale<sup>226</sup>.

---

<sup>224</sup> Platone, *Opere*, Laterza, Bari, 1967, vol. II, pp. 382–395. Platone dedica il libro ottavo alle diverse forme di potere politico esistente e alle cause della loro degenerazione. In particolare, la democrazia nascerebbe dalla necessità di politiche re-distributive della ricchezza in seno alle oligarchie, responsabili di impoverire uomini degni per mezzo di leggi contrarie alla virtù. Questi ultimi, dopo aver riportato la vittoria, eliminano i propri avversari e dividono con i rimanenti, a condizioni di parità, il governo e le cariche pubbliche per lo più col sorteggio. Tuttavia, l'insaziabilità dei cittadini per la libertà si tradurrebbe nell'insofferenza di qualsiasi regola di convivenza, degenerando presto nell'anarchia e nell'emersione di un capo unico che riporti l'ordine, destinato a divenire tiranno. Ben diversa, invece, la posizione di Aristotele, per cui quando le costituzioni in cui l'uno, i pochi o i molti governano per il bene comune sono rette. Tuttavia, il governo dei molti consentirebbe ai singoli di trascendere la propria "mediocrità" e diventare un'entità con molte eccellenti doti di carattere e d'intelligenza. Ma perché ciò avvenga gli individui devono essere tra loro uguali, non ve ne deve essere uno che spicchi sugli altri sia in grado, quindi, di imporsi. R. Laurenti, *Aristotele, politica*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

<sup>225</sup> Il significato originale di democrazia, coniato nella teoria politica dell'antica Grecia, era di governo del popolo (*demos, kratein*). Si designava così il fenomeno politico per cui i governati partecipavano al governo, principio di libertà nel senso di autodeterminazione politica o almeno così è stato inteso dalla teoria politica della civiltà occidentale. Il governo del popolo appare tanto più desiderabile, quanto più lo si tende a far coincidere col governo per il popolo, che agisca nel suo interesse. Il concetto moderno di democrazia, invece, ha subito l'influenza del liberalismo, la cui tendenza è limitativa del potere nell'interesse della libertà individuale. Su tutti v. L'opera classica di Benjamin Constant, *La libertà dei moderni*, tradotto da G. Pecora, Edizioni scientifiche italiane, 2011; H. Kelsen, *I fondamenti della democrazia*, in Id., *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1955, pp. 184 ss.; L. Whitehead, *Democratization Theory and Experience*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 8; N. Bobbio, *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, Torino, 1995, pp. 60- 62.

<sup>226</sup> Marco Cotta ebbe a dire «Un principio democratico[...] "più" regimi democratici», in M. Cotta, *Democrazia*, in *Enc. giur.*, X, Treccani, Roma, 1988, p. 1.



Pare opportuno precisare che non si intende procedere in questa sede a una dettagliata analisi di queste diverse specificazioni, tema peraltro già affrontato da numerosi autori<sup>227</sup>. Ci si limiterà, invece, a determinare una nozione generale, *rectius*: minimale, comprensiva di almeno un elemento in assenza del quale non possa parlarsi propriamente di democrazia cercando di andare oltre le personali definizioni dei singoli autori e la descrizione di aspetti puramente procedurali<sup>228</sup>.

### 2.1.1) La Democrazia

Rousseau ebbe a dire che «se ci fosse un popolo di dei, esso governerebbe democraticamente: un governo così perfetto non conviene agli uomini»<sup>229</sup>. Parole, quelle di uno dei padri del pensiero democratico moderno, che risuonano come la celebrazione rassegnata di un'idea troppo alta per essere trascinata indenne nel Regno delle cose. Non sorprende, quindi, che giuristi, filosofi e politologi

---

<sup>227</sup> La democrazia immediata è stata elaborata da Maurice Duverger e poi adottata nel contesto italiano, tra gli altri, da Augusto Barbera: per un'analisi e commento v. M. Luciani, *Il voto e la democrazia La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori riuniti, Roma, 1991, pp. 65 e ss.; la democrazia plebiscitaria è esaminata in F. Mercadante, *Democrazia plebiscitaria*, Giuffrè, Milano, 1974 e N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit., specie p. 170; sulla democrazia totalitaria v. J.L. Talmon, *Le origini della democrazia totalitaria*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 1979 (anche se l'espressione fu introdotta da B. De Jouvenel, *Du Pouvoir*, Constant Bourquin Editeur, Genève, 1947); sulla democrazia autoritaria v. M. Volpi, *La democrazia autoritaria Forme di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Il Mulino, Bologna, 1979; con riferimento alla democrazia autoritaria, tecnocratica e neo-liberale v. D. Zolo, *Il principato democratico. Per una teoria realistica della democrazia*, Feltrinelli, Milano, p. 132; democrazia liberale è sicuramente la qualificazione più comune, al punto da essere divenuto un endiadi, ovvero, una democrazia o è liberale o non lo è, vedi tra i tanti v. C.B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1977; sulla tripartizione della democrazia in economica, sociale e politica v. B. Gustafsson, *L'esperienza svedese della cogestione e dei fondi dei lavoratori*, in A. Baldassarre (a cura di), *I limiti della democrazia*, Laterza, Bari, 1985; R. Dahl, *Procedural Democracy*, in P. Laslett e J. Fishkin, *Philosophy, Politics and Society*, Oxford University Press, Oxford, 1979; sulla dicotomia democrazia formale/sostanziale v. G. Ferrara, *Dalla democrazia formale alla democrazia sostanziale*, in F. Lentini, *Individuo, Collettività e Stato*, Aquario, Palermo, 1983, p. 363; democrazia proletaria v. S. Mastellone, *Storia della democrazia in Europa dal XVIII al XX secolo*, Utet, Torino, 1993, p. 130; Democrazia competitiva R. D'Alimonte, *Sulla teoria della democrazia competitiva*, in *Riv. it. Sc. pol.*, n. 1, 1977, pp. 3-25; la coppia democrazia governante o governata si deve a N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit., p. 18; democrazia maggioritaria o consociativa v. A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven, 1977. Sull'accezione generale di democrazia la bibliografia è veramente sterminata, ci si limita a segnalare H. Kelsen, *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1984; N. Bobbio, *Il futuro della democrazia Una difesa delle regole del gioco*, Einaudi, Torino, 1984, L. Morlino, *Democrazia*, in G. Pasquino (a cura di), *Manuale di scienza della politica*, Il Mulino, Bologna, 1986; D. Held, *Modelli di democrazia*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 1989; R.A. Dahl, *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven, 1989; G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna, 1957; Id., *Democrazia Cosa è*, Rizzoli, Milano, 1993; L. Whitehead, *Democratization Theory and Experience*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 93 ss.

<sup>228</sup> Ovviamente per "almeno" non si esclude che gli elementi possano essere più di uno, inoltre, per "necessario" non si intende anche sufficiente. G.U. Rescigno, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1994, p. 211.

<sup>229</sup> J.J. Rousseau, *Du Contrat social*, Amsterdam, 1762, Libro III, cap. IV.

abbiano preferito all'analisi dell'archetipo quella delle sue imitazioni<sup>230</sup>. Ovviamente, però, le diverse concretizzazioni assunte dall'ideale democratico nel corso della storia devono essere lette e sistemate attraverso il filtro di categorie ordinatrici e criteri di selezione (dati e fatti) entrambi fondati su dei giudizi valoriali. Pertanto, per quanto possa sembrare superfluo ribadirlo, lo studio del *Sein* democratico è, e sarà sempre, influenzato dall'elaborazione del suo *Sollen*, che ne costituisce il parametro di giudizio<sup>231</sup>. Quest'ultimo costituirà il punto cardinale in base al quale orientare la lettura di un processo di transizione democratico.

Il processo di formazione di uno Stato democratico sottende l'integrazione, se non compenetrazione di due distinti concetti: Stato (di diritto) e democrazia. Nel diritto costituzionale, infatti, lo Stato democratico non è che l'ultima delle forme assunte dall'istituzione statale<sup>232</sup>, in cui elementi strutturali e funzionali delle forme di Stato e di governo hanno dato vita un intreccio di difficile districco<sup>233</sup>.

Certo, la forma di Stato descrive gli elementi costituiti dello stesso, mentre quella di governo i rapporti tra i poteri, ma nella prassi costituzionale questi elementi tendono a sovrapporsi e divenire l'uno l'espressione dell'altro. Inoltre, questa promiscuità ha impedito che la forma di Stato assorbisse interamente quella di governo, consentendo allo studioso di valutare più agevolmente la maggiore o minore aderenza all'ideale democratico, che fatica ancora ad assumere un contenuto condiviso<sup>234</sup>.

---

<sup>230</sup> Robert Dahl, ad esempio, preferiva parlare di più forme di democrazia "reale" o come la ebbe a definire poliarchia, termine con cui l'autore si riferiva alle concrete manifestazioni che il modello democratico, ideale, poteva assumere, cfr. R. Dahl, *Poliarchy: Participation and Democracy and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971 e Id., *Democracy and its Critics*, cit.; mentre David Held preferiva parlare di diversi modelli di democrazia, v. D. Held, *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1989. *Contra* Giovanni Sartori, per cui la democrazia nella sua concreta operatività non può distinguersi dal suo dover essere, in altre parole non possono distinguersi una democrazia ideale e delle "democrazie reali" G. Sartori, *Democratic Theory*, Wayne State University Press, Detroit, 1962, p. 4; v. anche Id., *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna 1990, p. 27.

<sup>231</sup> L. Elia e G. Busia, *Stato democratico*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Torino, XV, 1999, p. 56.

<sup>232</sup> A ben vedere, però, la democrazia sembrerebbe rivolgersi *in primis* ai rapporti tra le istituzioni dello Stato e la loro legittimazione potendosi, quindi, benissimo ascrivere alle forme di governo. Tuttavia, come osservò Costantino Mortati, la forma di governo democratica per il proprio funzionamento e rinnovamento necessita del sostegno di uno Stato democratico e delle sue strutture politico-sociali, v. C. Mortati, *Le forme di Governo (Lezioni)*, Cedam, Padova, 1973, p. 65.

<sup>233</sup> V. Bibliografia di F. Cuocolo, *Forma di Stato e governo*, in *Digesto/pubbl.*, vol. VI, Torino, 1991, pp. 492 ss.; F. Lanchester, *Stato(forme di)*, in *Enc. Dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990; G.U. Rescigno, *Forme di Stato e forme di governo (Diritto costituzionale)*, in *Enc. Giur.*, XIV, Treccani, Roma, 1989.

<sup>234</sup> Complice il cd. "abuso" della nozione da parte della dottrina e denunciato da diversi autori tra cui H. Kelsen, *Prefazione*, in Id., *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1955, p. 42; G.U. Rescigno, *Forme di Stato e forme di governo (Diritto costituzionale)*, cit.

Storicamente, lo Stato democratico nacque dalla crisi dello Stato liberale<sup>235</sup>, il cui superamento apparentemente senza soluzione di continuità cela profonde fratture (conseguenti l'introduzione del suffragio universale<sup>236</sup> e dei diritti sociali<sup>237</sup>) e conclude la lunga transizione dallo Stato assoluto. Se in quest'ultima i concetti di rappresentanza e sovranità erano ancora indistinti e riuniti nella figura apicale del monarca, il contesto liberale ne risolse il binomio incarnando la prima nei parlamenti e attribuendo la seconda alla nazione: un doppio scacco al re<sup>238</sup>. Una soluzione di compromesso, come evidenziano le forme di governo duali dell'epoca, la cui instabilità crebbe con la progressiva diversificazione sociale e la richiesta da parte di un numero crescente di individui dei diritti di partecipazione finora appannaggio della borghesia<sup>239</sup>.

La successiva estensione del diritto di elettorato attivo ai soggetti economicamente dipendenti<sup>240</sup> e la nascita dei partiti di massa, nuovi corpi intermedi capaci di (co)ordinare la società nel suo in-

---

<sup>235</sup> Sarebbe più corretto parlare di Stati liberali, viste le sue diverse declinazioni in forza delle specificità delle classi borghesi nazionali. Cfr. almeno C. Mortati, *Le forme di governo (Lezioni)*, cit.; M. Volpi, *Libertà e autorità*, Giappichelli, Torino, 2004; C. Pinelli, *Forme di stato e forme di governo*, Jovene, Napoli, 2007; G. Amato, F. Clementi, *Forme di stato e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 39 ss.; G.U. Rescigno, *Potere politico e sistema dei partiti*, in *Politica del diritto*, n. 1, 1984; S. Gambino, *Rappresentanza e governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Politica del diritto*, n. 2, 1998, pp. 193 ss.

<sup>236</sup> Se nello Stato assoluto la sovranità era incarnata nella figura del monarca assoluto, per ragioni divine prima e filosofiche dopo, e le libertà individuali erano tutelate quando coincidenti con quelle statali (cfr. N. Matteucci, *Contrattualismo*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Il dizionario di Politica*, Utet, Torino, 2004, pp. 241 ss.; mentre sul riconoscimento della sovranità interna ed esterna v. A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2014), in epoca liberale vennero individuati specifici diritti in capo a (specifici) singoli, *in primis* politici. Infatti, la borghesia era l'unico altro soggetto, assieme al sovrano, deputato alla gestione della *res publica*, solo coloro che disponeva di un determinato censo o capacità erano degni di rappresentare gli interessi collettivi, mentre gli altri soggetti in condizione di soggezione economica o sociale non lo erano; Cfr. M. Rubechi, *Il diritto di voto, profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 9.

<sup>237</sup> I diritti sociali promuovono un processo di liberazione dell'individuo da tutte le forme di alienazione derivanti dallo stato di bisogno e trovano un limite intrinseco nelle risorse dello Stato; L. Elia e G. Busia, *Stato democratico*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, cit., p. 72. Sul punto ci si limita a rinviare a A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte generale I*, Cedam, Padova, 1991; A. Baldassarre, *Libertà, Problemi generali*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma, XIX, 1990. Segnatamente, l'attributo "liberal-democratico" pare sottolineare più la continuità con lo Stato liberale, che la sua successione da parte dello Stato sociale. Cfr. M.S. Giannini, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Studi Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 161 ss.; v. la ricostruzione storica di F. Cuocolo, *Forma di Stato e governo*, cit., p. 505 e G.U. Rescigno, *Forme di Stato e forme di governo (Diritto costituzionale)*, cit., pp. 5-6.

<sup>238</sup> Dal duopolio della sovranità derivarono forme di governo dualiste, che non facevano altro che riproporre lo scontro, ancora insoluto, tra le nozioni antica e moderna di legittimità. Sul pto. v. S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997; C. Mortati, *Le forme di governo (Lezioni)*, cit.

<sup>239</sup> Durante l'epoca liberale i diritti politici subiettivi costituivano lo strumento a disposizione della borghesia di mantenere il controllo sulla società politica. Si avvertiva, infatti la necessità di semplificare la complessità della società riducendola a uno Stato mono-classe, C. Mortati, *Le forme di governo (Lezioni)*, cit.; M.S. Giannini, *Il pubblico potere*, Il Mulino, Bologna, 1986; Rebuffa, *Costituzioni e costituzionalismi*, Giappichelli, Torino, 1990, pp. 55 ss.

<sup>240</sup> Il che non era altro che un'estensione della libertà di mandato connaturata al rapporto di rappresentanza liberale e necessaria alla piena indipendenza dei rappresentanti. La dipendenza economica avrebbe impedito direttamente una libertà decisoria. M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., M. Rubechi, *Il diritto di voto, profili costituzionali e prospettive evolutive*, cit., p. 11; E. Spagna Musso, *Diritto costituzionale. Principi generali*, Cedam, Padova, 1976, pp. 172 ss.

sieme<sup>241</sup>, suggellarono il definitivo superamento dello Stato liberale e la nascita di una nuova architettura statale democratico-pluralista.

Il neonato Stato tese a riunire i concetti di sovranità e rappresentanza<sup>242</sup> che tanto lo Stato liberale aveva tanto faticato a dividere nelle rinnovate istituzioni parlamentari<sup>243</sup>. Il Capo di Stato perse la propria centralità e, ove questo abbia conservato poteri equivalenti a quelli di un monarca, la sua legittimazione promanava direttamente dal popolo, nuovo detentore della sovranità. Non solo, il circuito rappresentativo divenne lo strumento principe attraverso cui la sovranità poteva esercitarsi, tant'è che le caratteristiche del voto, sostanziali e procedurali, divennero le condizioni imprescindibili affinché la rappresentanza, e quindi la democrazia stessa, potessero prodursi<sup>244</sup>.

Riassumendo, ciò che rende tanto difficile la determinazione dell'idea di Stato democratico-pluralista<sup>245</sup> è la gradualità della sua genesi, che lo ha visto innestarsi, più che sostituirsi, al modello liberale<sup>246</sup>. Infatti, i suoi numerosi elementi essenziali tra cui spiccano le istanze rappresentative

---

<sup>241</sup> Si badi, in questa sede non ci si riferisce ai “*catch all parties*”, ovvero formazioni che siano in grado di mobilitare una massa di elettori, ma ai partiti di lotta affermatasi in Germania sul finire del 1800 ad opera del movimento operaio, e poi divenuto modello per tutti quei partiti che si proponessero di mobilitare masse considerevoli di sostenitori. G.U. Rescigno, *Alcune considerazioni sul rapporto partiti-stato-cittadini*, in *Studi Mortati*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 957 ss.; O. Kirchheimer, *La trasformazione dei sistemi politici dell'Europa occidentale*, in G. Sivini, *Sociologia dei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1971, pp. 43 ss.; sono stati definiti anche come luoghi di elaborazione di linee politiche condivise da E. Rossi, *I partiti politici*, Laterza, Roma-Bari, 2007, pp. 38 ss. Sul frazionamento politico della società quale concausa della formazione dei partiti v. S. Rokkan, *Citizens, Elections, Parties; Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, Universitetsforlaget, Oslo, 1970 e D. Fisichella, *Elezioni e democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1982.

<sup>242</sup> M. Olivetti, *Articolo 1*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 18; V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, in Id., *Stato, popolo, governo*, Giuffrè, Milano, 1985.

<sup>243</sup> A. Barbera, *I Parlamenti*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

<sup>244</sup> G. Ferrara, *Gli atti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 13 ss.

<sup>245</sup> Già il solo riferimento all'elemento della statualità, però, porta la dottrina a considerare come democratico il solo modello occidentale, che è frutto di una comune esperienza di civiltà. Sul pto. L. Elia e G. Busia, *Stato democratico*, cit., p. 58; S.P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon and Shuster, New York, 1996. In particolare, Norberto Bobbio riconosce tre correnti di pensiero all'origine della nozione di democrazia e il cui intreccio e scambio avrebbe portato alla sua accezione contemporanea. Quella aristotelica, per cui la democrazia era il governo dei molti (si badi, non di tutti, vista l'esclusione di donne e schiavi), in contrapposizione a quello dei pochi (oligarchia) e di uno solo (monarchia). Vi aggiunge poi la tradizione romana, ripresa anche in epoca medioevale, per cui alla democrazia corrispondeva un principio ascendente del potere, dal popolo, anziché discendente dalla divinità, poi dal monarca ecc. Infine, la teoria moderna di ispirazione machiavellica distingueva tra democrazia come autonomia e autocrazia come eteronomia, evidenziando l'autogoverno del popolo. Sul pto. cfr. N. Bobbio, *Democrazia*, in *Dizionario della politica*, Utet, Torino, 1983-1990, pp. 287 ss. *Contra* A. Sen, *La démocratie des autres*, Édition Payot, Paris, 2005, anche se si fa ivi riferimento a forme assembleari locali certo diffuse e conosciute, ma altra cosa è lo Stato democratico.

<sup>246</sup> Al punto che alcuni autori si riferiscono allo Stato liberale come solo a una fase intermedia nella transizione dallo Stato assoluto a quello democratico. V. F. Cuocolo, sub *Forme di Stato e di governo*, cit., p. 505

fondate sul suffragio universale, i principi di libertà<sup>247</sup> e i diritti sociali<sup>248</sup> non hanno che integrato i valori cardine dello Stato liberale, che così conservano la propria centralità<sup>249</sup>. Tuttavia, proprio perché condivisi, i principi dello Stato liberale non possono considerarsi determinanti la forma di Stato democratica, diversamente dal principio di sovranità popolare, elemento qualificante la nuova forma di Stato e che trova tutt'oggi nel suffragio universale una delle sue principali espressioni, in quanto tenta di realizzare la perfetta immanenza del potere in coloro che ne sono i suoi ultimi destinatari. L'estensione del diritto di voto riformulò, infatti, le nozioni di libertà individuale, non più (solo) sfera inviolabile dall'ingerenza dello Stato, ma frutto della partecipazione al potere dello stesso<sup>250</sup>, e di sovranità, che ne vide mutare il titolare dalla nazione al popolo<sup>251</sup>. Pertanto, non stupisce che diversi autori decisero di concentrare l'analisi della forma democratica sugli elementi del suffragio, *in primis* la disciplina elettorale.

Joseph Schumpeter definì il metodo democratico «*That institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive*

---

<sup>247</sup> Hans Kelsen distingue come Rousseau tra libertà naturale (libero arbitrio, illegalità e liberazione dal legame sociale) e libertà sociale. L'ordine sociale presuppone una discordanza quantomeno potenziale tra ordine sociale (tu devi) e volontà dei consociati (ciò che tu vuoi), l'eventuale unanimità vorrebbe dire sempre perfetta coincidenza tra i due, e quindi l'ordine perderebbe di senso. H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in H. Kelsen, *La democrazia*, cit., p. 40; Id., *Allgemeine Staatslehre*, 1925, pp. 32 ss.

<sup>248</sup> I diritti sociali promuovono un processo di liberazione dell'individuo da tutte le forme di soggezione derivanti dallo stato di bisogno, cercando di conseguire il bene comune, e trovano un limite intrinseco nelle risorse dello Stato; L. Elia e G. Busia, *Stato democratico*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, cit., p. 72. Sul pto. Ci si limita a rinviare a A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte generale I*, Cedam, Padova, 1991; A. Baldassarre, *Libertà, Problemi generali*, cit.; G. Amato, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. Amato, A. Barbera, C. Fusaro (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997, pp. 50-51. Georges Burdeau vi inserisce anche la ricerca del benessere, in G. Burdeau, *Democrazia*, in *Enc. Novecento*, Treccani, Roma, 1977, pp. 52 ss; *contra* Francis Fukuyama, che ritiene ciò possa portare a una sorta di nichilismo che celebri la democrazia non di per se stessa, ma per il benessere materiale da questa promesso, cfr. F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, The Free Press, New York, 1992.

<sup>249</sup> Ad esempio il principio di limitazione del potere, il principio di uguaglianza o le libertà negative.

<sup>250</sup> Ormai andava palesandosi che la "volontà generale" era tale solo di nome, dal momento che dava voce a una fascia ridotta ed elitaria della popolazione, cfr. sul pto. G. De Ruggiero, *Storia del liberalismo europeo*, Feltrinelli, Milano, 1962, pp. 50 ss. Pertanto, le masse, escluse dalla partecipazione politica, per uscire dall'anonimato cui erano state relegate, elaborarono forme alternative di "pubblicità", dando vita a forme associative, dapprima lavorative o sindacali e in seguito politiche e partitiche. Sulla rilevanza della questione sociale nel XIX sec v. G. Burdeau, *Traité de science politique*, LGDJ, Paris, 1966-77; C. Mortati, *Le forme di governo*, cit., p. 5, ritiene che la democrazia perfetta non sia mai esistita, né potrà esistere.

<sup>251</sup> L'espressione "potere del popolo", però, non è univoca, sul pto. cfr. M. Freedon, *Political Concepts and Ideological Morphology*, in *Journal of Political Philosophy*, n. 2, 1994, p. 147 e Id., *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*, Oxford University Press, Oxford, 1996. Sul rapporto tra Stato e le diverse concezioni della sovranità v. C. Mortati, *Principi fondamentali (Art. 1-12)*, in G. Branca, *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Roma, 1975.

*struggle for people's vote*»<sup>252</sup>. Una definizione ritenuta incapace di cogliere le sfumature che la partecipazione politica può assumere<sup>253</sup>.

Le successive generazioni di politologi tentarono di modificare, o almeno ridefinire, la definizione schumpeteriana. William H. Riker, per esempio, argomentò che «*the essential democratic institution is the ballot box and all that goes with it*»<sup>254</sup>; Amy Gutmann sottolineava che la democrazia presupponesse una partecipazione popolare effettiva, in modo che l'elettorato sia un soggetto effettivamente autonomo nella propria espressione e non semplice elettore<sup>255</sup>. Samuel Huntington elaborò una nozione, detta *minimale*, che, pur restando incentrata sul procedimento elettorale, esige che sussistano determinati elementi, come il carattere libero e uguale del voto e la garanzia delle libertà a questo consustanziali<sup>256</sup>.

Philippe Schmitter e Terry Karl proposero, invece, una nozione di democrazia su tre livelli, un primo concettuale e incentrato sulla partecipazione politica<sup>257</sup>, un secondo procedurale e di cui si fornivano sette condizioni necessarie ma non sufficienti<sup>258</sup>, infine un terzo livello operativo e incentrato sul concreto funzionamento del regime democratico e il ruolo dei rappresentanti<sup>259</sup>. Larry Diamond, Juan Linz e Seymour Lipset indicarono tre condizioni essenziali perché un regime possa de-

---

<sup>252</sup> J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and democracy*, Harper, New York, 1947, p. 269; B. Reilly, *Democracy in Divided Societies; Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, p. 3.

<sup>253</sup> A. Gutmann, *The Disharmony of Democracy*, in J.W. Chapman, I. Shapiro (a cura di), *Democratic Community*, XXXV, New York University Press, New York, 1993, p. 129. Lo stesso Hans Kelsen sostenne che ridurre la democrazia a un mero formalismo, spogliandola del proprio contenuto valoriale, si sarebbe tradotta in un'apologia delle autocrazie, cfr. H. Kelsen, *I fondamenti della democrazia*, in Id., *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1955.

<sup>254</sup> W.H. Riker, *The Art of Political Manipulation*, Yale University Press, New Haven, CT and London, 1986, p. 25.

<sup>255</sup> A. Gutmann, *The Disharmony of Democracy*, cit., pp. 129 e 144 ss.

<sup>256</sup> Come le libertà di associazione, espressione o riunione ecc. v. S.P. Huntington, *The Third Wave*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991, p.7; M.F. Plattner, *Liberalism and Democracy*, in *Foreign Affairs*, 1998, p. 173.; G. O'Donnell, P.C. Schmitter, *op. cit.*, p. 57. Questa definizione più pragmatica avrebbe avuto il merito di essere universalmente accettata in quanto “*theorists increasingly drew distinctions between rationalistic, utopian, idealistic definition of democracy, on the one hand, and empirical, descriptive, institutional, and procedural definitions on the other, and concluded that only the latter type of definition provided the analytical precision and empirical referents that make the concept a useful one*” in S.P. Huntington, *Democracy in the America: Stopping the Pendulum*, Holmes and Meier, New York, 1989, pp. 6-7.

<sup>257</sup> Gli autori enfatizzano il ruolo della partecipazione politica, da cui dipende il numero di individui verso i quali i governanti sono chiamati a rispondere del proprio operato.

<sup>258</sup> Tra cui la sovranità, anche esterna, della comunità democratica, la previsione nell'ordinamento costituzionale di forme di controllo sull'operato del Governo, la garanzia di tutta una serie di libertà consustanziali alla libertà del suffragio e lo stesso diritto di voto, di cui si enucleano singoli aspetti come l'eguaglianza del suffragio, la sua estensione (attiva e passiva) a tutti i cittadini adulti, la libertà di mandato degli eletti e la periodicità di elezioni libere e uguali. <sup>258</sup> P.C. Schmitter, T.L. Karl, *What Democracy is...and is Not*, in L. Diamond e M.F. Plattner (a cura di), *The Global Resurgence of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1993, p. 45.

<sup>259</sup> P.C. Schmitter, T.L. Karl, *Ibid.*, p. 46.

finirsi democratico: significativa competizione politica tra gruppi o individui; partecipazione inclusiva nella selezione dei leader e delle decisioni politiche con elezioni libere e regolari; un livello di libertà civili e politiche sufficiente a garantire una piena partecipazione politica<sup>260</sup>. Questa, a sua volta, è una specificazione della *poliarchia* di Robert Dahl, intesa come processo di partecipazione e contesa che si approssima, più che soddisfare pienamente, agli ideali democratici<sup>261</sup>.

Più selettiva la nozione pervenutaci da Hans Kelsen, che identificava nella democrazia quel sistema che affidi la produzione delle norme a un corpo elettivo formato sulla più larga base possibile con formula proporzionale e che operi libero da mandati e in base al principio maggioritario, così che l'inevitabile «discordanza fra volontà dell'individuo, punto di partenza dell'esigenza di libertà, e l'ordine statale [...] (sia) ridotta ad un minimo approssimativo[...]»<sup>262</sup>.

Un coro di autori sostiene, quindi, che la democrazia si sostanzia tramite il suffragio universale, per cui il potere politico «si fonda sul consenso di tutti per quanto riguarda la sua esistenza, e sul consenso della maggioranza per quanto riguarda il suo esercizio»<sup>263</sup>, deve ribadirsene l'insufficienza a instaurare *tout court* un regime democratico.

Su questo assunto si fondano le diverse “specificazioni democratiche” menzionate *supra*. Talvolta queste richiamano elementi come la libertà del voto, di associazione, pensiero e che richiedono un articolato disposto attuativo, ma che si legano pur sempre a una nozione sostanziale e non solo formale dell'universalità del suffragio. Alternativamente, vi sono modelli per cui il potere politico si fonda sul consenso di tutti per la sua legittimazione e della sola maggioranza per il suo esercizio. Quest'ultima concezione consente, forse, di disporre di un criterio di valutazione obiettivo e facil-

---

<sup>260</sup> L. Diamond, J. Linz, S.M. Lipset, *Introduction : What Makes for Democracy?*, in L. Diamond, J.J. Linz, S.M. Lipset, *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Lynne Rienner Publishers, London-Boulder, 1995, p. 1 ss.; B. Reilly, *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*, cit., p. 3.

<sup>261</sup> R.A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971, pp. 1-7.

<sup>262</sup> In questo caso la libertà è concepita come autodeterminazione politica del cittadino, partecipazione alla formazione volontà dello Stato. Se da un lato, però, Hans Kelsen esaltava il suffragio universale in un'ottica espansiva delle libertà individuali, dall'altra gettava un certo discredito sul rapporto da questo instaurato: la rappresentanza. Cfr. H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in H. Kelsen, *La democrazia*, cit., pp. 42 e 100 ss.

<sup>263</sup> Solo così può giustificarsi l'obbedienza delle minoranze alla maggioranza, entro limiti delle tutele riconosciute a quest'ultime. G.U. Rescigno, *Democrazia e principio maggioritario*, cit., 1994, p. 213.

mente riscontrabile come la proporzione tra partecipanti e governati e tra maggioranza e opposizione<sup>264</sup>.

## 2.2 Una nuova (de)formazione: la democrazia illiberale

Negli ultimi due secoli l'ideale democratico sembrava aver trovato la propria realizzazione tramite l'espedito elettorale e la presenza nelle istituzioni di almeno un organo collegiale direttamente rappresentativo<sup>265</sup>. Tuttavia, sebbene l'idea per cui «le elezioni non sono solo la vita delle democrazie, ma anche la morte delle dittature»<sup>266</sup> possa apparire seducente, lo studioso delle transizioni non deve lasciarsene abbagliare.

Le elezioni multipartitiche sono relativamente semplici da riprodurre anche in assenza dei principi basilari del governo liberale, cosicché «la democrazia prospera, il liberalismo costituzionale no»<sup>267</sup>.

Senza la garanzia delle libertà e diritti che consentano al corpo elettorale di esercitare un effettivo controllo politico sugli eletti e un'effettiva partecipazione mediata, il procedimento elettorale si

---

<sup>264</sup> V. In tal senso F. Lanchester, *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 1107. Come misurabilità non ci si riferisce agli indici matematici utilizzati da taluna dottrina allo scopo di applicare metodologie matematiche all'analisi della democrazia; ma al fatto per cui continuamente politici, studiosi, teorici ecc. con indici, questa volta indiretti, quantitativi o qualitativi, valutano se la politica si allontani o avvicini al modello di democrazia praticato o perseguito dalla collettività. Vi è dissenso su quali elementi prendere in considerazione, sul metro di valutazione, su come combinare i diversi elementi per pervenire a un giudizio globale. V. D. Zolo, *Il principato democratico. Per una teoria realistica della democrazia cit.*, pp. 51-52 e Id., *Theoretical Language. Evaluation and Prescriptions: A Postempirical Approach*, in E. Pattaro (a cura di), *Reason in Law*, II, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 371-381. Sulla teoria economica della democrazia se la teoria dei giochi v. D. Zolo, *Il principato democratico*, cit., pp. 35-37; A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper, New York, 1957; A. Pappalardo, *L'analisi economica della politica*, in A. Panebianco (a cura di), *L'analisi della politica*, Il Mulino, Bologna, 1989; G.E. Rusconi (a cura di), *Giochi e paradossi in politica*, Einaudi, Torino, 1989. Ovviamente la democrazia conosce molti limiti o condizionamenti ad opera di numerosi fattori come l'allocatione delle risorse, controllo mezzi di comunicazione, poeti invisibili ecc.; v. la bibliografia citata alle note 1 e 26 in A. Baldassarre, *I limiti della democrazia*, Laterza, Bari, 1985.

<sup>265</sup> G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 325, che sottolinea come serva che l'elezione diretta non sia una formalità; P. Martelli, *Elezioni e democrazia rappresentativa. Un'introduzione teorica*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 3.

<sup>266</sup> S.P. Huntington, *The Third Wave*, cit., p. 37.

<sup>267</sup> F. Zaccaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Internazionale*, 1997, n. 209, pp. 17-26. Anche se come si è già detto non può esistere una democrazia che rinunci ai principi del liberalismo. Sul pto. vedi anche M. Chege, *Remembering Africa*, in *Foreign Affairs*, vol. 71, n. 2, 1991; A. Joya, *The Egyptian Revolution: Crisis of Neoliberalism and the Potential for Democratic Politics*, in *Review of African Political Economy*, 2011, pp. 367 ss.; R. Joseph, *Democratization in Africa after 1989*, in *Comparative politics*, n. 29, 1997, p. 364.



riduce a mera *factio*, con cui non si determinerebbe un leader legittimo, ma legittimerebbe un leader già determinato<sup>268</sup>.

Tuttavia, anche una sola parvenza democratica è in grado di rafforzare, pur momentaneamente, la legittimità di un regime autoritario, come dimostrerebbe la diffusione di regimi ibridi che «uniscono un consistente grado di democrazia a un consistente grado di illiberalismo»<sup>269</sup> e classificati come proto-democrazie, democrazie iniziali o illiberali<sup>270</sup>. Un esempio ne sono stati il regime di Ben Ali in Tunisia e di Mubarak in Egitto, ma se ne potrebbero aggiungere molti altri.

Non solo, le transizioni nel contesto islamico sollevano un problema ulteriore e a cui ampio spazio sarà dedicato nel capitolo successivo: la partecipazione alle elezioni di movimenti islamisti, potenzialmente, quando non dichiaratamente, antidemocratici<sup>271</sup>.

In questi casi, anche a fronte di procedimenti elettorali formalizzati trasparenti e aperti, le urne possono condurre all'instaurazione di governi liberticidi<sup>272</sup> o al rafforzamento (momentaneo) dei regimi preesistenti<sup>273</sup>.

Tuttavia, i brogli o la loro semplice e ricorrente accusa spogliano l'elezione della sua funzione legittimante. È per questo motivo che i regimi autoritari hanno elaborato ingegnose alternative alla

---

<sup>268</sup> C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*, cit., p. 227 L'obiettivo della democrazia non è riconoscere nel popolo la fonte storica o ideale del potere, ma conferirgliene l'esercizio. La sua sovranità, pertanto, non può esaurirsi al momento del voto come criticava J.J. Rousseau.

<sup>269</sup> F. Zaccaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, cit.; v. anche D. Bell, D. Brown, K. Jayasuriya, M. Jones, *Towards Illiberal Democracy in Pacific Asia*, St. Martin's Press, Oxford, 1995.

<sup>270</sup> G. Sartori, *Democrazia*, in *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1990, pp. 37 ss.; M.F. Plattner, *Liberalism and Democracy*, in *Foreign Affairs*, 1998; R. Lucifredi, *Elementi di diritto pubblico*, Il gabbiano, Genova, 1988, pp. 122 ss.

<sup>271</sup> B. Rutherford, *Can an Islamic Group Aid Democratization?*, in J.W. Chapman, I. Shapiro (a cura di), *Democratic Community*, cit., pp. 313-314.

<sup>272</sup> In particolare «richiede condizioni come il pluralismo dell'informazione, la partita delle armi, bilanciamenti e contrappesi» B.G. Mattarella, *Le regole dell'onestà*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 80; R. Bodei, *La fragilità delle democrazie*, in *Il Mulino*, n. 4, 2009, pp. 531-544.

<sup>273</sup> Questo *escamotage* consentirebbe di aggirare (almeno temporaneamente) uno dei principali fattori di instabilità dei regimi autoritari, ovvero la realizzazione di organi costituzionali non elettivi ma che si pretendevano essere rappresentativi del popolo, nel tentativo di sciogliere il concetto di rappresentanza dal meccanismo elettorale. R. Lucifredi, *Elementi di diritto pubblico*, cit., pp. 122 ss.

frode elettorale per minare l'indipendenza e l'autonomia degli altri attori istituzionali e ridurre qualsiasi formula democratica presente nella Costituzione a un orpello o clausola di stile<sup>274</sup>.

Ad esempio, la formazione di un partito personale (il dominio in Tunisia del Raggruppamento costituzionale democratico e in Egitto del Partito nazionale democratico), ulteriormente rafforzato dall'instaurazione di un regime *de-facto* monopartitico con l'esclusione delle altre forze politiche rilevati dalla contesa elettorale, è lo «strumento con cui il Regime può infiltrarsi all'interno della società e controllarla»<sup>275</sup>. Il controllo dell'Assemblea rappresentativa può conseguirsi tramite l'instaurazione di una maggioranza assoluta alle Camere o, più subdolamente, con l'indebolimento delle forze di opposizione, trasformando il Parlamento nel teatro di un combattimento impari<sup>276</sup>.

Nel primo caso, potranno agevolmente superarsi i *quorum* disposti dalla Costituzione a protezione di determinate materie<sup>277</sup>, mentre nel secondo si consentirà l'ingresso in Parlamento di forze politiche minori o estremiste, che da un lato non siano percepite dalla popolazione come un'effettiva alternativa allo *status quo* e dall'altro – a causa di ideologie spesso inconciliabili – non siano in grado di formare una coalizione stabile o di adottare un programma condiviso. In questa prospettiva la manipolazione della legislazione elettorale e del sistema elettorale in senso stretto risultano centrali per il controllo dell'Esecutivo sul Legislativo<sup>278</sup>. Non deve dimenticarsi, inoltre,

---

<sup>274</sup> Per questioni di economicità del lavoro non saranno affrontate nel dettaglio le modalità con cui il Capo di Stato può esercitare il controllo sul proprio partito. Sul punto si rinvia a J. Gandhi, A. Przeworski, *Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats*, in *Comparative Politics*, n. 40, 2007, pp. 1279 ss.; B. Magaloni, *Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule*, in *Comparative Political Studies*, n. 41, 2008, p. 716; C. Alexander, *Back from the Democratic Brink: Authoritarianism and Civil Society in Tunisia*, in *Middle East Report*, n. 205, 1997, p. 37; I.W. Zartman, *Political Elites in Arab North Africa: Morocco, Algeria, Tunisia, Libya and Egypt*, Longman, New York, 1982.

<sup>275</sup> In quanto «i dittatori fanno affidamento sul monopartitismo per costruire e sostenere le alleanze cruciali per il mantenimento del proprio potere» J. Brownlee, *Authoritarianism in an Age of Democratisation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 10.

<sup>276</sup> L. Mezzetti, *Le democrazie incerte, tradizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa Orientale, Africa, America Latina, Asia*, cit., p. 302.

<sup>277</sup> Ad esempio, come i diritti fondamentali, l'organizzazione dei poteri o la legge elettorale. Il controllo dell'assemblea legislativa è funzionale non solo all'approvazione dei provvedimenti dell'Esecutivo, ma anche a monopolizzare l'attività dell'organo, spogliando le opposizioni dell'iniziativa legislativa. Emblematico il caso della Costituzione tunisina del 1959, durante la cui vigenza le proposte di legge dei singoli parlamentari, prima di essere presentate alle camere, dovevano essere discusse segretamente da una commissione parlamentare che riproponesse la composizione dell'organo. Va da sé che il partito di regime, dominante anche nella commissione, poteva modificarle a propria discrezione e senza renderne conto né alla popolazione, né all'assemblea. I membri dell'opposizione erano *de facto* spogliati di una qualsiasi influenza sull'agenda legislativa. Cfr. M.P. Angrist, *Parties, Parliament and Political Dissent in Tunisia*, in *Journal of North African Studies*, n. 4, 1999, p. 98; IDEA, *Democracy in the Arab World*, 2005, pp. 32 ss.

<sup>278</sup> Per un approfondimento sulla distinzione tra legge elettorale e legislazione elettorale si vedano G. Schepis, *I sistemi elettorali, teoria-tecnica-legislazioni positive*, Caparrini, Empoli, 1955 e D.W. Rae, *The Political Consequence of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven, 1971.

che i regimi investono consistenti risorse economiche – a cui le formazioni politiche di opposizione non hanno accesso – per supportare il proprio partito, specie nella pre-campagna elettorale<sup>279</sup>.

Concludendo, le elezioni svolte in tali contesti non danno vita a un rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti, in quanto spogliate della pluralità, onestà ed inclusività che dovrebbero essere loro proprie. La loro funzione, infatti, non è il conferimento di un mandato, ma il rafforzamento del controllo dell'autorità<sup>280</sup>. Per questi motivi sono definite limitate<sup>281</sup> e fungono da “*barometro del regime per il controllo sull'arena politica e sulla capacità dell'opposizione di contestarne il dominio*”<sup>282</sup>. In altre parole, sono strumentalizzate dal Regime al fine di legittimare sé stesso<sup>283</sup>.

### 2.3) *L'anima della democrazia: il diritto di voto*

Come evidenziato nel paragrafo precedente, con l'estensione del suffragio (quasi) tutti i cittadini sono divenuti parte attiva del sistema politico, interpreti di un ruolo lontano dai riflettori istituzionali, ma fondamentale<sup>284</sup>. Tuttavia, nello stato democratico-pluralista il circuito rappresentativo non esaurisce le forme di partecipazione popolare, esistendo due tipologie di voto<sup>285</sup>. Una prima, elettiva, attraverso il quale gli elettori concorrono a determinare i soggetti incaricati di assumere la deci-

---

<sup>279</sup> S.E. Noueihed, *The Paradox of Good Governance Under Authoritarian Regimes*, cit., p. 55.

<sup>280</sup> A. Hermassi, *Changement socio-economique et implications politiques: le Maghreb*, in G. Salamé (a cura di), *Démocraties sans démocrates. Politiques d'ouverture dans le monde arabe et islamique*, Fayard, Paris, 1994, pp. 330-332.

<sup>281</sup> Cfr. J. Brownlee, *Authoritarianism in an Age of Democratisation*, cit., p. 3.

<sup>282</sup> *Ivi*, p. 7.

<sup>283</sup> Per definire la parziale e ottriatata apertura democratica delle autocrazie trovano utilizzo anche altri termini come: regimi ibridi, autoritarismi competitivi, semi-democrazie, democrazie illiberali, autoritarismi morbidi, autoritarismi elettorali. Cfr. S. Levitsky, L.A. Way, *The Rise of Competitive Authoritarianism*, in *Journal of Democracy*, vol. 13, n. 2, 2002, p. 12 e A. Schedler, *The Menu of Manipulation*, in *Journal of Democracy*, vol. 13, n. 2, 2002, p. 38. Vedi anche L. Whitehead, *Democratization Theory and Experience*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 13; A. D'Antena, *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in *Diritto e società*, 1996, pp. 95 ss.; F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano, 2006; F. Casella, *Profili costituzionali della rappresentanza: percorsi storici e comparatistici*, Jovene, Napoli, 1997; M. Luciani, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito*, Crisafulli, Paladin, Cedam, Padova, 2004; G. Ferrara, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Rivista diritto costituzionale*, 1998, p. 22.

<sup>284</sup> Riprendendo la metafora teatrale di Laurence Whitehead, Domenico Fisichella ricordò che “*in politica come a teatro, non tutti gli attori sono primi attori*” v. D. Fisichella, *Elezioni e democrazia: un'analisi comparata*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 60.

<sup>285</sup> S. Rodriguez, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 28.

sione politica<sup>286</sup> e una seconda, deliberativa, con cui l'individuo partecipa in prima persona alla sua assunzione<sup>287</sup>, ma non mancano classificazioni alternative<sup>288</sup>.

Nel presente elaborato ci si concentrerà esclusivamente sulla prima, avendo lo studio per oggetto il concorso della riforma della disciplina elettorale *lato sensu* alla stabilizzazione delle transizioni prodottesi durante la cd. primavera araba.

Storicamente il suffragio poteva essere espresso da singoli individui, il cui peso era variabile a seconda di diversi parametri, o da un gruppo all'interno del quale si era già espressa la volontà dei componenti<sup>289</sup>. Dall'epoca liberale, questo diritto è stato oggetto di un lungo e acceso dibattito dottrinale<sup>290</sup>, che ne indicava il fondamento, ora nell'individuo, ora nella comunità o, addirittura, in entrambi<sup>291</sup>. In altri termini, ci si interrogò se il voto potesse configurarsi come un diritto proprio del singolo oppure una funzione pubblica doverosa, al fine di non compromettere il funzionamento delle istituzioni<sup>292</sup>, o ancora un'interpolazione delle due posizioni<sup>293</sup>.

Un primo orientamento ritiene che la capacità di partecipare alle scelte della comunità sia un diritto innato dell'individuo e che tutte le persone ne siano, entro specifici parametri di esercizio, titolari. Un diritto, quindi, soggettivo con gradazioni diverse, che spaziano dal radicalismo rousseviano per cui deriverebbe dall'appartenenza del singolo a una comunità, in quanto detentore di una frazio-

---

<sup>286</sup> Una procedura volta alla preposizione di determinati individui a cariche autoritative e all'istituzione di un organo rappresentativo che eserciti in via mediata il potere sovrano. In altre parole, si delega il compito di prendere le decisioni politiche a un gruppo ristretto di "pubblici ufficiali" M. Gallagher, P. Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 3; T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 134 ss. Sulla distinzione tra voto politico e amministrativo v. G. Ferrari, *Elezioni (teoria generale)*, cit. e J.C. Masclat, *Droit électoral*, Presses Universitaires de France, Paris, 1989, pp. 12 ss.

<sup>287</sup> E. Grosso, *Articolo 48*, cit., pp. 961 ss.; F. Lanchester, *Voto (diritto di)*, cit., pp. 1108 s.; J.M. Mackenzie, *Free Elections. An Elementary Text Book*, George Allen & Unwin, London, 1958, pp. 3 ss.; F. Lanchester, *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, Bulzoni, Roma, 1987; T. Santarelli, *Rappresentanza e sistemi elettorali*, Eum, Macerata, 2009, p. 19.

<sup>288</sup> Arend Lijphart suddivise le votazioni popolari in: *referendum*, elezione dell'esecutivo, primarie ed elezioni di revoca, cfr. A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 1999, pp. 209 ss.

<sup>289</sup> Ci si riferisce alla rappresentanza organica di epoca medioevale o alle assemblee della Roma repubblicana, v. E. Ruffini Avondo, *La ragione dei più: ricerche sulla storia del principio maggioritario*, Il Mulino, Bologna, 1977.

<sup>290</sup> V. Almeno E. Bettinelli, *Elettorali (sistemi)*, in *Digesto discipline pubb.*, Utet, Torino, 1990, pp. 436 ss.; G. Ferrari, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. Dir.*, vol XIV, Giuffrè, Milano, 1965, e S. Furlani, *Elettorato attivo*, in *Noviss. Dig. it.*, Utet, Torino, 1960, pp. 288 ss. e la bibliografia ivi citata.

<sup>291</sup> F. Lanchester, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 1116 ss. E *Id.*, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 44 ss.

<sup>292</sup> In tal senso v. G. Pitruzzella, *Elezioni (elezioni politiche: elettorato)*, in *Enc. giur.*, XII, Treccani, Roma, 1989, p. 1.

<sup>293</sup> G. Jellinek, *La dottrina generale del diritto e dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1949.

ne, pur minimale, della sovranità<sup>294</sup> a quella moderata lockiana e che legava il diritto (privato) di voto al territorio<sup>295</sup>.

Nel solco di quest'ultima si inserisce la tradizione britannica, che tradizionalmente legava la capacità del cittadino di partecipare alle decisioni elettive, dapprima alla titolarità di diritti reali<sup>296</sup>, poi al pagamento di una specifica tassa e, infine, all'interesse nella gestione della cosa pubblica<sup>297</sup>. Prendeva corpo, così, un modello di gestione del potere incentrato sulla presenza di soggetti intermedi: la democrazia rappresentativa. Una declinazione dell'ideale democratico concorrente, se non in antitesi, con l'accezione classica, che chiamava tutti i membri della comunità a concorrere direttamente all'assunzione delle decisioni politiche<sup>298</sup>.

Il voto elettivo presentava indiscutibili vantaggi, consentendo al corpo elettorale di esprimersi più agevolmente e per mezzo dei suoi rappresentanti, la cui maggioranza avrebbe interpretato libera da ogni vincolo di mandato o altra forma di soggezione (anche economica) la volontà generale della Nazione<sup>299</sup>.

In netta contrapposizione con le teorie subiettive francese e britannica si poneva la dottrina tedesca, che conferiva al voto una connotazione spiccatamente funzionale a cui dover adempiere nell'interesse della comunità d'appartenenza, Stato o nazione che fosse, vera titolare del potere originario di suprema decisione<sup>300</sup>. In altri termini, si riconosceva all'individuo il diritto di voto solo in quanto appartenente in senso formale (*status* di cittadino) a una comunità statale. Il "diritto" così

---

<sup>294</sup> Questo orientamento poggia ovviamente sul principio di sovranità popolare di origine rousseviana, che pur riconoscendo la necessità dello Stato-apparato, sosteneva che le decisioni concrete dovesse prenderle il popolo direttamente, facendo così venire meno la necessità di configurare il voto e la rappresentanza come elementi necessari del funzionamento statale. J.J. Rousseau, *Du contra social, ou principe du droit politique*, mentre Locke concepiva una sua limitazione relativa al diritto di proprietà J. Locke, *Due trattati sul governo*,

<sup>295</sup> F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., pp. 45 ss.

<sup>296</sup> D. Butler, *The British Electoral System since 1918*, Clarendon Press, Oxford, 1963, pp. 1 ss.

<sup>297</sup> F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., pp. 45 ss.; R. Martucci, *Proprietari o contribuenti. Diritti politici, elettorato attivo ed eleggibilità nel dibattito istituzionale francese da Necker a Mounier (Ottobre 1788-Settembre 1789)*, in *Ann. Macerata*, 1989, II, pp. 679 ss.; D. Held. *op. cit.*, pp. 104 ss.

<sup>298</sup> M.I. Finley, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Laterza, Roma-Bari, 2010 e C.H. McIlwain, *Costituzionalismo antico e moderno*, Il Mulino, Bologna, 1990.

<sup>299</sup> L'assenza del vincolo di mandato distingue la rappresentanza moderna da quella organica feudale, v. N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991; M. Rubechi, *Il diritto di voto, profili costituzionali e prospettive evolutive*, cit., p. 16 e G. Chiara, *Titolarità del voto*, cit. p. 27; G. Duso, *La rappresentanza politica, genesi e crisi del concetto*, Franco Angeli, Milano, 2006, pp. 59 ss.

<sup>300</sup> P. Costa, *Cittadinanza*, cit., p. 84

configurato era finalizzato al rinnovo degli organi rappresentativi dello Stato e poteva limitarsi più o meno selettivamente in base alle esigenze e bisogni di quest'ultimo<sup>301</sup>.

Sul finire del XIX secolo, la dottrina tedesca tentò di ridurre a una sintesi l'ossimoro diritto-funzione, abbracciando una nozione dualista che riformulava il voto come un diritto funzionale<sup>302</sup>: una soluzione di compromesso che riconosceva un diritto subiettivo, ma i cui termini erano storicamente determinati dall'ordinamento<sup>303</sup>.

Il progressivo allargamento del suffragio tra XIX e XX secolo andò di pari passo con l'affermarsi sulla scena politica di forme primigenie di partito politico di massa, soggetti intermedi che miravano a organizzare, oltre che mobilitare, la partecipazione popolare<sup>304</sup>. La loro formazione evidenziò quanto il suffragio ristretto aveva tentato di occultare: la frammentarietà della nazione e — conseguentemente — della sua volontà. Si incrinava irreparabilmente, così, il corollario liberale dell'unicità della volontà statale, frutto dell'omogenea coesione dei soggetti rappresentati.

Tuttavia, per superare definitivamente l'esperienza dello Stato liberale occorrerà attendere il riconoscimento formale dei partiti politici, del cui ruolo si tratterà nei paragrafi successivi, e l'estensione del suffragio. In particolare, l'ultimo tassello di questo processo lungo oltre un secolo sarà l'estensione del voto alle cittadine, fino ad allora escluse dalla gestione della cosa pubblica per consuetudine, se non diritto naturale, più che disposizioni positive<sup>305</sup>.

Pare pacifico, quindi, far coincidere l'avvento dello Stato democratico pluralista con l'universalizzazione del diritto di voto. La sua estensione gli ha consentito, inoltre, di divenire un vera e propria libertà fondamentale e inviolabile, in quanto più alta espressione del principio di sovranità po-

---

<sup>301</sup> P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Mohr, Freiburg, 1888, pp. 308 ss.

<sup>302</sup> G. Jellinek, *La dottrina generale del diritto e dello Stato*, cit., pp. 153 ss.; Per Santi Romano il diritto di voto corrispondeva al diritto a partecipare alla vita dello stato, a divenire attivi in nome e per conto del medesimo, v. S. Romano, *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1947, pp. 112 ss.; Luigi Rossi lo definiva un diritto soggettivo, ma esercitato per la collettività, cfr. L. Rossi, *Natura giuridica del diritto elettorale politico*, in Id., *Scritti vari di diritto pubblico*, VI, Giuffrè, Milano, 1941, pp. 46 ss.; V.E. Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Giuffrè, Milano, 1954 e Id., *principi di diritto costituzionale*, cit.; A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Cedam, Padova, 2003; U. Prosperetti, *L'elettorato politico attivo*, Giuffrè, Milano, 1954, pp. 593 ss.; Giuseppe Ferrari parlerà di situazione giuridica composta: potestà in capo al corpo elettorale, diritto soggettivo in capo agli elettori e anche funzione in G. Ferrari, *Elezioni (teoria generale)*, cit., pp. 635 ss.; L. Duguit, *Traité de droit consitutionnel*, Ancienne Librairie Fontemoing & Co., Paris, 1928, p. 585.

<sup>303</sup> Si ricorda anche l'esistenza di un'accezione strutturale per cui il voto sarebbe un potere. V. sul pto. C. Esposito, *Libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, in Id., *Diritto vivente: Capo dello Stato e altri saggi*, Giuffrè, Milano, 1992; A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Cedam, Padova, 2003.

<sup>304</sup> M. Rubechi, *Il diritto di voto*, cit., p. 24

<sup>305</sup> E. Grosso, *Art. 48*, cit., p. 963; per Brunelli ciò si radicava nella separazione tra sfera privata destinata alla cura della donna e una pubblica, dominata dagli uomini, G. Brunelli, *Donne e politica*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 20.

polare, dei valori di dignità e autodeterminazione del singolo<sup>306</sup>. Ciononostante, il suo carattere funzionale non verrà meno, ma sarà piuttosto trasposto dalle limitazioni al corpo elettorale all'effettiva operatività della democrazia e l'aderenza al principio maggioritario<sup>307</sup>. Quest'ultimo nacque per liberare la maggioranza (il terzo stato) dalla sudditanza alla minoranza (aristocrazia e clero), in ossequio, quindi, al principio di uguaglianza<sup>308</sup>. Tuttavia, da una prospettiva gius-filosofica non è affatto ovvio che la maggioranza abbia diritto di comandare sulla minoranza senza che ciò riproponga un principio antidemocratico quale l'“*ubi maior minor cessat*”<sup>309</sup>. Il problema è molto avvertito, tant'è che molte Costituzioni moderne prevedono per la modifica di alcune norme il raggiungimento di maggioranze qualificate. Ci si sforza di coinvolgere nel processo politico anche le minoranze per rendere il più favorevole possibile il rapporto tra il numero degli individui soggetti alla decisione e di quello dei partecipanti alla sua adozione<sup>310</sup>.

Oggi quello maggioritario è sia un principio funzionale che di rappresentanza, in quanto consentirebbe di sottrarre le coalizioni e le scelte governative all'arbitrio di micro-partiti cui un sistema

---

<sup>306</sup> In particolare dovrebbe dirsi di prima generazione vista la sua origine in epoca liberale, ma la sua generalizzazione dovette attendere, per l'appunto l'uscita dall'epoca liberale, rendendone, così difficile la sistemazione. M. Olivetti, *I diritti fondamentali, Lezioni*, Grenzi, Bari, 2015, p. 499; V.E. Orlando, *Principi di diritto costituzionale*, Barbera editore, Firenze, 1928, p. 92 s.; A. Baldassarre, *Diritti inviolabili*, in *Enc. Giur.*, XI, Treccani, Roma, 1989; G. Peces-Barba Martinez, *Diritti e doveri fondamentali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Utet, Torino, 1990, pp. 139 ss.; A. Baldassarre, *Libertà. I) Problemi generali*, in *Enc. Giur.*, XXI, Treccani, Roma, 1990; Ciò anche da una prospettiva sovranazionale, si pensi al Patto di New York del 1960, alla Convenzione diritti politici donna di New York del 1963 e alla Dichiarazione dei diritti umani del 1959.

<sup>307</sup> Vale la pena spendere una riflessione su quest'ultimo principio cardine del funzionamento democratico, ma apparentemente antitetico, in quanto l'universalità del suffragio sottende il principio dell'uno vale uno. R.A. Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, trad. it., Roma, 1990 (1989), p. 176; F. Galgano, *Principio di maggioranza*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano, 1986, pp. 547 ss.; E. Ruffini, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Adelphi, Perugia, 1976; G. Amato, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1994, p. 172; G.U. Rescigno, *Democrazia e principio maggioritario*, cit.; F. Galgano, *Principio di maggioranza*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano, 1986, pp. 547 ss.

<sup>308</sup> C. Fusaro, *Principio maggioritario e forma di governo*, Laurus, Firenze, 1990; N. Bobbio, C. Offe, S. Lombardini, *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Il Mulino, Bologna, 1984; P. Favre, *La décision de majorité*, Presses de Sciences politiques, Paris, 1976; E. Spitz, *Majority Rule*, Chatham House, Chatham, 1984. H. Kelsen, *La democrazia*, cit., G. Amato, *Il dilemma del principio maggioritario*, cit., pp. 172 ss.; G.U. Rescigno, *Democrazia e principio maggioritario*, cit.

<sup>309</sup> O. Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Weidmann, Berlin, 1881, p. 476 ss.; Id., *Sulla Storia del principio maggioritario*, in *Rev. soc.*, 1961, p. 1103; G. Della Volpe, *Rousseau e Marx*, Editori Riuniti, Roma, 1957; H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in Id., *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1955, p. 46.

<sup>310</sup> H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in H. Kelsen, *La democrazia*, cit., p. 46.

eccessivamente proiettivo consentirebbe di detenere un'importanza sproporzionata rispetto al proprio peso<sup>311</sup>.

Ai fini dello studio delle transizioni democratiche, quindi, la lettura delle norme attuative del diritto voto, chiamate al duplice compito di garantire la sovranità popolare e la governabilità diviene di primaria importanza

### 2.3.1) I caratteri e garanzie del voto

«Il voto, l'elezione e la rappresentanza sono il corredo strumentale senza il quale la democrazia non si realizza»<sup>312</sup>, ma come questi elementi sostanziano la democrazia, così a loro volta le loro enunciazioni di principio devono trovare espressione in una copiosa normativa attuativa, a cui si affida il compito di determinare: l'estensione del corpo elettorale; le modalità di esercizio da parte dei cittadini del diritto ad associarsi in partiti politici; le modalità di candidatura e concorrenza tra i candidati; le formule di conversione dei voti in seggi; l'istituzione di autorità preposte alla vigilanza della contesa elettorale ecc.

Ma iniziamo con ordine dall'analisi degli elementi, *rectius*: caratteri, essenziali del diritto di voto.

*In primis* vi è l'universalità, una qualifica che non deve trarre in inganno. L'ordinamento riconosce al singolo un diritto inviolabile di partecipazione, certo, ma allo stesso tempo ne inserisce l'esercizio all'interno di un più ampio procedimento d'espressione di una volontà super-individuale e collegiale. In altri termini, l'individuo è titolare di un diritto subiettivo, ma il soggetto a cui la somma dei voti viene poi imputata è il corpo elettorale<sup>313</sup>.

---

<sup>311</sup> Va da se, infatti, che l'elezione di un collegio di rappresentanti sollevi contestualmente la problematica di come quest'ultimo sia poi chiamato ad esprimersi o, se vogliamo, esprimere la volontà del corpo elettorale. Il diritto a partecipare all'assunzione delle decisioni implica la necessità di poteri incisivi in capo ai singoli membri o gruppi inclusi dal collegio, nonché di determinare gli effetti delle decisioni prese da quest'ultimo. Sul punto cfr. G. Amato, *Il dilemma del principio maggioritario*, cit., pp. 176 ss.; R. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*, Yale University Press, New Haven-London, 1982, pp. 97 ss. Sul più generale tema del rapporto tra inclusione e cittadinanza v. J. Habermas, *Morale diritto politica*, Einaudi, Torino, 1992, pp. 112 ss.

<sup>312</sup> T.E. Frosini, *Forme di governo*, cit., p. 232.

<sup>313</sup> La questione si complicherebbe ulteriormente, se si considerasse il triplice rapporto tra popolazione e popolo, popolo e corpo elettorale ed, infine, tra corpo elettorale ed eletti. Il diritto di voto e la sua disciplina sono il punto di incontro dello Stato inteso come comunità, il popolo (almeno i cittadini politicamente attivi) e lo Stato inteso come istituzione, dove le decisioni dei primi si riflettono sul secondo, per poi retroagire sul popolo stesso. Il che solleva un'ulteriore questione, ovvero se il corpo elettorale sia un organo dello Stato o del popolo. Il principio democratico, per cui lo Stato istituzione trarrebbe la propria legittimità dal popolo fa propendere ormai per la seconda, anche se il popolo è chiamato a esercitare la propria sovranità nelle forme e limiti della Costituzione. Lo Stato apparato diventa così servente rispetto al popolo e ne consente, anzi, l'espressione. F. Lanchester, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, cit. pp. 1120-1121.



Quest'ultimo non coincide né con la popolazione, né con il popolo, dei quali rappresenta una frazione ritagliata sulla base di parametri formali tendenzialmente coincidenti con l'ottenimento della capacità d'agire e dello *status* di cittadino<sup>314</sup>. Parimenti, l'ordinamento prevede anche l'assenza dei cd. requisiti negativi, ovvero l'assenza in capo ai titolari del diritto di partecipazione di cause ostative al suo esercizio quali sentenze di incapacità, diagnosi di malattie mentali, comminazione di condanne penali e, ove prevista, di indegnità morale<sup>315</sup>. La presenza o meno di questi requisiti sarà poi accertata dall'amministrazione statale, che provvederà, in caso positivo all'iscrizione dell'avente diritto nelle liste elettorali<sup>316</sup>.

*In secundis*, vi è la libertà del suffragio già riconosciuta come centrale in epoca liberale e che lo Stato stesso si impegna a garantire<sup>317</sup>. Si suole proteggere, così, il processo di volizione del cittadino da pressioni indebite in guisa che il voto rappresenti la libera e genuina manifestazione della volontà individuale<sup>318</sup>. Tuttavia, la libertà dell'elettore può esplicarsi in due momenti diversi: la concreta espressione del suffragio nel segreto dell'urna e l'antecedente processo di formazione della volontà.

A tal proposito devono ricondursi, da un lato, la disciplina delle incompatibilità o ineleggibilità dei candidati e legate a posizioni soggettive suscettibili di turbare questa libertà<sup>319</sup>, dall'altro, la regolamentazione delle fasi che accompagnano il momento del voto e ne contribuiscono alla definizione<sup>320</sup>. Tra queste ultime vi sono gli importantissimi aspetti legati al finanziamento dei partiti, le

---

<sup>314</sup> I diritti politici restano ancora limitati allo status di cittadino, distinguendosi da quelli fondamentali o umani, sul pto. G. Volpe, *Diritti politici*, A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., pp. 36 ss. Pare, infatti, razionale che tutti siano tenuti a partecipare alle spese pubbliche che finanziano diritti sociali che nel loro godimento sono universali, mentre diritti e doveri di appartenenza alla comunità restino circoscritti a cittadini. Cfr. Sul tema E. Peuchot, *Droit de vote et condition de nationalité*, in *Rev. dr. pubs.*, 1991, pp. 481 ss.

<sup>315</sup> F. Lanchester, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, cit., p. 1112.

<sup>316</sup> E verso cui è possibile per il cittadino fare ricorso a specifici organi o commissioni di vigilanza elettorale in relazione a diniego, cancellazioni ecc.

<sup>317</sup> Ciò ha portato parte della dottrina a riconoscere come democrazie anche gli ordinamenti classici o di epoca liberale, sul pto. cfr. D. Held, *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1989, pp. 33 ss.; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 433 ss.; L. Paladin, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 292 ss.; P. Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1991, pp. 151 ss.

<sup>318</sup> Per il Costituente tedesco questa libertà coincideva con l'assenza di pressioni dirette e indirette, cfr. Von I. Münch, *Grundgesetz Kommentar*, II, Beck, München, 1976, p. 388; mentre in ambito EDU la libertà è contemplata all'art. 3 del primo protocollo addizionale alla CEDU, cfr. R. Goy, *La garantie européenne du droit a des libres elections législatives: l'art. 3 du premier protocole additionnel à la Convention de Rome*, in *Rev. Dr. publ.*, 1986, pp. 1274 ss.

<sup>319</sup> La tutela della libertà prevede il divieto non solo di atti di coercizione fisica, ma anche di coazione psicologica tramite denaro o l'esercizio di altro tipo di influenze. A quest'ultima fattispecie si riferisce, in genere, il divieto fatto a talune categorie di individui di candidarsi, come ad esempio pubblici ufficiali o soggetti incaricati di pubblici servizi o servizi di pubblica necessità, ministri di culto ecc.

<sup>320</sup> Cfr. M. Rubechi, *Il diritto di voto*, cit., pp. 91 ss.; F. Lanchester, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, cit.

regole sulla selezione delle candidature, di condotta durante la campagna elettorale, la disciplina della stessa ecc.<sup>321</sup>. Elementi cruciali, che prendono in considerazione il processo volitivo nella sua complessità, dalla formazione alla sua espressione<sup>322</sup>.

Tuttavia, la principale tutela alla libertà del suffragio è la sua segretezza<sup>323</sup>, tramite la quale si vuole impedire sia che il cittadino possa essere bersaglio delle predette pressioni indebite o altri condizionamenti, sia il diffondersi di pratiche quali la compravendita del voto<sup>324</sup>.

Segretezza e libertà tutelano il voto in tutte le sue fasi e sono pertanto talmente importanti da potersi considerare prerequisiti della democraticità stessa del sistema.

### 2.3.2) *Le caratteristiche del voto*

Oltre a determinate garanzie, il voto deve presentare delle caratteristiche proprie specifiche.

Innanzitutto, la sua personalità, per cui il voto deve esprimersi personalmente e direttamente dall'avente diritto, il che si lega alla libertà di scelta, ma soprattutto all'uguaglianza del peso del voto oltre a essere divieto implicito del voto multiplo (il diritto di un soggetto a votare più volte nella medesima elezione) o plurimo (l'attribuzione a determinati soggetti di voti aggiuntivi)<sup>325</sup>.

Anche il principio di eguaglianza tocca in profondità il diritto di voto e trova le sue ragioni nel passaggio da ordinamenti organizzati per classi a regimi incentrati, invece, sull'individuo. La sua applicazione in chiave formale costituiva l'architrave dello Stato liberale, ma la successiva genera-

---

<sup>321</sup> V. Sul pto. E. Griglio, *Trasparenza ed eguaglianza nel finanziamento della politica: alcuni riflessioni a margine della sentenza della Corte suprema USA Citizens United vs. Federal Election Commission del 2010*, in G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, E. Griglio (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale "di contorno" in Europa*, Cedam, Padova, 2011.

<sup>322</sup> In particolare la regolamentazione della campagna elettorale dell'accesso ai media è divenuta sempre più importante e, di conseguenza, articolata. Sono norme costituzionalmente rilevanti G. Gardini, *Le regole dell'informazione. Principi giuridici, strumenti, casi*, B. Mondadori, Milano, 2009.

<sup>323</sup> Sul caso italiano v. E. Grosso, *Articolo 48*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Tomo II, Utet, Torino, 2006, p. 972 e alla dottrina ivi citata.

<sup>324</sup> F. Lanchester, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, cit, p. 1127.

<sup>325</sup> E. Grosso, *Art. 48*, cit., pp. 961 ss.; F. Furlan, *Articolo 48*, in S. Bartole, R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, pp. 484 ss. Il che si lega anche al "peso" del voto calcolato in base alla delimitazione territoriale delle circoscrizioni ecc., per il caso francese v. J.C. Masclet, *Droit électoral*, cit.; Association française des constitutionnalistes, *Campagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière. L'encadrement juridique de la vie politique*, Economica, Paris, 1989; Y. Meyer, *Demokratische Wahl und Wahlsystem*, in J. Isensee e P. Kirchhof (a cura di), *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 1987, pp. 249 ss.; D.E. Butler, *The British Electoral System since 1918*, cit., p. 96 ss. Vi sono, però, eccezioni come il voto per procura ancora concesso a taluni soggetti in Francia (art. 71 code électoral) o il Regno Unito che lo dispone ma in alternativa al voto per corrispondenza. E. Grosso, *La titolarità del diritto di voto*. Giappichelli, Torino, 2001, pp. 137 ss.

lizzazione del diritto di voto non ne ha incrinato la centralità, anzi, semmai è accaduto il contrario<sup>326</sup>.

L'uguaglianza del voto conosce una prima declinazione storica detta "in entrata", per cui i voti degli aventi diritto sono tra loro equivalenti, e una seconda, più recente, detta "in uscita" ovvero operativa sugli effetti del voto, nello specifico sulla composizione dell'Assemblea rappresentativa.

La prima, si riconnette direttamente al principio di uguaglianza e di sovranità popolare, dei principi talmente consolidati da essere considerati imprescindibili ai fini della qualificazione di un ordinamento come democratico<sup>327</sup>.

La seconda viene riferita da autorevole dottrina al principio di uguaglianza sostanziale e alla sua applicazione all'interno e sulla composizione degli organi democratici<sup>328</sup>, sollevando il problema se la sua applicazione dovesse limitarsi alle sole chances o anche ai risultati delle elezioni<sup>329</sup>.

A questo punto, però, non può non rilevarsi come le garanzie, i caratteri e caratteristiche del voto, per non restare dei principi muti, debbano trovare espressione nella normativa attuativa, la legislazione elettorale. Di riflesso, quindi, la disciplina del voto è costitutiva, oltre che strumentale, della qualità democratica dell'ordinamento. Non solo, essendo il riconoscimento del suffragio universale e del diritto di voto da parte dei diversi ordinamenti (financo quelli antidemocratici!) generalizzato, le eventuali differenze o distorsioni si annidano proprio nella legislazione elettorale «la regola fondamentale di distribuzione delle carte tra i partecipanti al gioco»<sup>330</sup>.

---

<sup>326</sup> L. Preti, *Diritto elettorale*, cit.

<sup>327</sup> M. Rubechi, *Il diritto di voto*, cit., p. 112.

<sup>328</sup> G. Ferrara, *Democrazia e Stato nel capitalismo maturo*, in *Democrazia e diritto*, 1979, nn. 4-5, pp. 513 ss.; G.U. Rescigno, *Democrazia e principio maggioritario*, cit., pp. 221 ss. Per una rilettura v. A. Morrone, *L'uguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio costituzionale?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2014, pp. 47 ss.

<sup>329</sup> L.F. Goldstein, *The Constitutional Rights of Women. Cases in Law and Social Change*, University of Wisconsin Press, Madison, 1988; C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Problemi giuridici delle istituzioni*, Giuffrè, Milano, 1984, pp. 37 ss.; M. Luciani, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, pp. 32 ss.; Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, C.F. Müller, Karlsruhe, 1967.

<sup>330</sup> F. Lanchester, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, cit., p. 1129.

### 2.3.3) *Diritto internazionale e diritto di voto: il ruolo della Commissione di Venezia*

A cominciare dalla seconda metà del XX secolo la dottrina costituzionalista “internazionale” ha iniziato ad interessarsi al tema del diritto di voto, come evidenziato dai riferimenti a quest’ultimo e altri diritti politici nelle Carte dei diritti all’epoca ratificate<sup>331</sup>.

La Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, che avrebbe dovuto costituire la “base costituzionale” della ri-edificanda comunità internazionale, conteneva uno specifico articolo dedicato ai diritti politici dei singoli. L’art. 21 attribuisce a ciascun individuo il diritto di “*partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti*” (comma 1). Inoltre, la volontà popolare “*è il fondamento dell’autorità di governo*” e “*deve essere espressa attraverso periodiche e genuine elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo procedura equivalente di libera votazione*” (comma 3). La Dichiarazione delle nazioni unite celebra l’avvento dei principi fondamentali dello Stato democratico rappresentativo su quello liberale, stabilendo la centralità del principio di sovranità popolare, che si esprime principalmente attraverso le elezioni con un voto, universale, libero e uguale.

A distanza di pochi anni venne, in ambito europeo, la Convenzione europea per la salvaguardia diritti umani e delle libertà fondamentali (1950) integrata nel 1952 dal suo Primo Protocollo, che all’art. 3 prevede il «diritto a libere elezioni» in «condizioni tali da assicurare la libera espressione dell’opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo».

L’importanza nel diritto internazionale e regionale dell’elemento democratico viene sottolineata ulteriormente dall’istituzione in seno al Consiglio d’Europa nel 1990 dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, meglio nota come Commissione di Venezia<sup>332</sup>. Compiti dell’organo sono di provvedere a fornire pareri legali al Consiglio, raccomandazioni ai Paesi membri e produrre codici depositari delle esperienze, prassi e condotte nelle materie di cui-competenza. Queste sono principalmente tre: istituzioni democratiche e diritti fondamentali, giustizia costituzionale e giustizia ordinaria, e, infine, elezioni, referendum e partiti politici. Con riferimento a quest’ultimo ambito ha assunto un’importanza fondamentale il Codice di buona condotta elettorale approvato il 2002 a Venezia.

---

<sup>331</sup> Sull’internazionalizzazione dei diritti fondamentali v. G. Rolla, *La tutela dei diritti costituzionali*, Carocci, Roma, 2012; con specifico riferimento al diritto di voto G. Guarino, *Corte costituzionale e leggi elettorali: note di un internazionalista a margine di una recente sentenza*, in *Consulta Online*, 2014, pp. 13 ss.

<sup>332</sup> F. Duranti, *La Commissione di Venezia e il diritto comparato*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2, 2017, pp. 243 ss.

Il Codice nasce come strumento per poter determinare la democraticità delle elezioni sulla base rispetto di alcuni principi cardine del diritto elettorale europeo, così come elaborati dalla Corte di Strasburgo. La Commissione di Venezia è stato un attore di primo piano nella transizione tunisina, mentre il suo Codice, pur in assenza di una qualsiasi cogenza nei contesti di riferimento del presente studio, consente allo studioso di disporre di un versatile e pratico strumento di valutazione della democraticità delle riforme elettorali introdotte in Tunisia, Egitto e Marocco tra 2010 e 2018.

Preliminarmente il Codice detta i principi fondamentali del voto — universalità, libertà, segretezza e natura diretta — e la periodicità delle elezioni. Il punto 5<sup>o</sup> ricorda come, ormai, l'elezione delle assemblee rappresentative costituisca un patrimonio comune e consolidato del contesto europeo, ma non si estenda *tout court* alle seconde camere, le quali possono essere rappresentative dei soli enti intermedi, quando non ~~di~~ esprimono altre forme di rappresentanza sociale o economica<sup>333</sup>.

Il documento suggerisce, inoltre, che i mandati dei parlamentari abbiano una durata massima di quattro o cinque anni, contro i sette previsti per i Capi di stato. Non solo, l'effettività delle previsioni sul suffragio deve essere garantita da una serie di misure — pubbliche, permanenti e costantemente aggiornate — relative alla redazione e conservazione delle liste elettorali. Il loro rispetto deve, altresì, essere controllato da parte dell'autorità giudiziaria, cui compete anche il controllo su ogni limitazione dell'elettorato attivo, che non potrà mai essere automatica.

All'art.3 si distingue tra libertà del voto nella sua formazione e sua espressione, ribadendo la necessaria neutralità dello Stato durante la campagna elettorale.

La personalità del voto, invece, sembra restare sullo sfondo o quantomeno sottesa quando si sconsiglia, ad esempio, la pratica del voto per corrispondenza all'interno del Paese, soprattutto dove vi sia il rischio, dovuto a elementi culturali e/o sociali, di voto familiare e qualora il sistema postale non sia in grado di garantire la segretezza e sicurezza della corrispondenza. Per gli aventi diritto residenti all'estero, invece, il voto per corrispondenza viene fortemente consigliato, purché vengano rispettate alcune condizioni minime a sua tutela. Stesso dicasi per il voto per procura, che, ove previsto, deve limitarsi a casi specifici e a un numero di voti per procura limitato<sup>334</sup>.

Con riferimento all'uguaglianza, il Codice distingue sia tra quelle in entrata e uscita — pari opportunità di partecipazione politica dei cittadini e la possibilità di introdurre misure correttive posteriori al voto in favore di alcune categorie protette — che tra quelle ristretta e proporzionale — misu-

---

<sup>333</sup> Emblematica è la composizione del Consiglio della Shura egiziano (art. 82 Cost. 2012) e della Camera dei Consiglieri marocchina (art. 60 Cost. 2011). Sul pto. cfr. F. Palermo, M. Nicolini, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Edizioni scientifiche, Napoli, 2013; S. Bonfiglio (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparata*, Cedam, Padova, 2008.

<sup>334</sup> Punti 30 e 38 Codice di buona condotta elettorale.

re che garantiscano l'accesso alla competizione elettorale alle diverse forze politiche legittime e strumenti che tengano conto della reale consistenza dei medesimi — nel processo di formazione dell'assemblea rappresentativa.

Il Codice contiene anche un'ampia parte dedicata alla “stabilità” del diritto elettorale e delle sue fonti. Infatti, da un lato si richiama l'esigenza di non confondere il corpo elettorale con mutamenti repentini della disciplina del voto, dall'altro di non dare adito a dubbi sull'imparzialità del complesso di norme. A tal fine il Codice raccomanda che il nucleo essenziale del sistema elettorale in senso stretto — la formula, la definizione dei collegi e l'identificazione dell'organo preposto al controllo — non siano modificati a meno di un anno dalla scadenza naturale della legislatura. Non solo, si suggerisce di disciplinare questi ultimi tre profili con norme di mano costituzionale o comunque superiori alla legge ordinaria, così da impedire che eventuali sue riformi entrino immediatamente e facilmente in vigore<sup>335</sup>.

Infine, il Codice prevede che il rispetto delle predette garanzie sia assicurato da un organo imparziale e competente per l'applicazione del diritto elettorale, specie nei Paesi privi di una lunga tradizione d'indipendenza dell'amministrazione rispetto al potere politico<sup>336</sup>. In questi contesti è consigliabile la creazione di commissioni elettorali indipendenti e imparziali, dal livello nazionale fino al livello del seggio elettorale. La Commissione elettorale centrale, inoltre, dovrebbe avere natura permanente e comprendere soggetti competenti in tema elettorale tra cui: almeno un magistrato; dei delegati di partiti già rappresentati al parlamento o che hanno ottenuto almeno un certo numero di voti; dei rappresentanti delle minoranze nazionali e, facoltativamente, un rappresentante del ministero dell'Interno.

#### *2.4) L'altro lato del voto: i partiti politici*

Come si è osservato precedentemente, un ruolo fondamentale nella configurazione costituzionale e politica dello Stato democratico-pluralista è stato assunto dai partiti politici, soggetto «indispensabile sia per l'assunzione di una coscienza politica nei cittadini, sia per l'ordinata espressione di que-

---

<sup>335</sup> M. Rubechi, *Il diritto di voto*, cit., p. 172.

<sup>336</sup> Sezione II, pto. 3.1.

sta e sia infine per consentire l'influsso costante e consapevole della pubblica opinione nella direzione politica dello Stato»<sup>337</sup>.

Non solo, l'emergere di una molteplicità di opinioni configgenti tra loro ha imposto allo Stato democratico pluralista l'accoglimento di un principio di tolleranza per cui il dissenso — espresso in ottemperanza delle norme penalmente rilevanti — non possa reprimersi, ma vada anzi garantito. Questa tutela, dapprima limitata a idee e valori, si estese anche alle formazioni sociali e politiche, dove le prime operano per la realizzazione di interessi comuni ai propri componenti, mentre le seconde hanno per obiettivo l'accesso al potere politico<sup>338</sup>. Sul piano almeno teorico, la politica precede il diritto, in quanto individua i fini supremi dello Stato e cerca di darvi attuazione tramite il secondo, in un moto univoco in cui i fini vengono poi specificati in regole giuridiche<sup>339</sup>. In un'ottica più pragmatica, però, il fine politico informa l'agire delle istituzioni dello Stato e, anziché collocarsi esternamente al diritto, ne diviene piuttosto l'essenza o la fonte prima<sup>340</sup>. Si parla, perciò di rapporto circolare tra politica e diritto<sup>341</sup>, un circuito in cui l'associazionismo politico, nelle sue diverse declinazioni, è chiamato a dare vita al disposto costituzionale<sup>342</sup>. Libertà di associazione e libertà politiche non sono quindi che le due facce della moneta democratica<sup>343</sup>.

Tuttavia, questa affinità non fu da subito accettata. Storicamente, per il timore che delle “associazioni private” invadessero le funzioni dei poteri di Stato o potessero financo sostituirvisi, gli ordinamenti europei disposero dei limiti rigorosi alla loro attività<sup>344</sup>. Di conseguenza, il fenomeno partitico rimase a lungo estraneo alle teorizzazioni classiche sia della forma di stato che di gover-

---

<sup>337</sup> Citazione di C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di ricerca*, s.l., 1949, pp. 5-6.

<sup>338</sup> In certi ordinamenti, definiti *democrazie protette*, l'esigenza di garantire il pluralismo e la tolleranza porta a vietare organizzazioni politiche antagoniste a questi principi. La Germania federale con l'art. 21.2 GG ne è l'esempio più celebre. R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 51.

<sup>339</sup> G. Jellinek, *La dottrina generale dello Stato-Volume I, Studi introduttivi. Dottrina generale sociale dello Stato*, Società Editrice Libreria, Milano, 1921, pp. 62-63.

<sup>340</sup> G. Jellinek, *Mutamento e riforma costituzionale*, trad. it., Lecce, Pensa Editore, 2004, p. 67.

<sup>341</sup> G. Jellinek, *Ibid.*, p. 41.

<sup>342</sup> G. Miele, *La validità delle leggi: studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Milano, Giuffrè, 1964 e Id., *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1954, pp. 265 ss.; C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana*, La Garangola, Padova, 1954, p. 215 ss. Curiosamente, la Costituzione materiale non sarebbe la condizione della validità formale dell'ordinamento né la sua attuazione concreta, ma la causa prima del suo avverarsi.

<sup>343</sup> V.E. Orlando, *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, in *Biblioteca di scienze giuridiche e amministrative* diretta da A. Brunialti, V, Unione tipografica editrice, Torino, 1890, pp. 1053 ss.; A. Brunialti, *Associazione e riunione (diritto di) (storia del diritto pubblico)*, in *D.I.*, IV, t. 2, 1893-1899, pp. 37 ss.

<sup>344</sup> A. Brunialti, *ult. op. cit.*, pp. 28 ss.

no<sup>345</sup> e relegato a una dimensione privata, come evidenzia la legge generale francese sulla formazione dei partiti del 1901<sup>346</sup>. In epoca liberale i partiti non costituivano che dei gruppi ristretti di persone legate da grandi omogeneità economica e culturale, la cui attività, generalmente, si concentrava all'interno dei Parlamenti e solo occasionalmente al loro esterno, ad esempio durante le elezioni con la formazione di comitati elettorali o circoli d'opinione a supporto delle personalità di spicco affiliate<sup>347</sup>.

Con l'estensione del suffragio i partiti si ritrovarono a fungere da cerniera tra lo Stato e una società ben più ampia e diversificata, la cui mobilitazione richiese loro di assumere una struttura permanente<sup>348</sup>. Se fino ad allora la volontà dell'individuo *uti singulo* non aveva rilevanza politica, i partiti — nella forma flessibile dell'associazione libera, se non senza forma giuridica alcuna — divennero il luogo in cui queste gocce venivano raccolte «fonti sotterranee che alimentano un fiume il quale esce in superficie soltanto nell'Assemblea popolare o Parlamento, per poi scorrere qua in un unico letto»<sup>349</sup>. In questo ambiente carsico si svolgeva, ignorato dall'osservatore di allora, una parte essenziale, anzi, essenzialissima, di formazione della volontà generale.

---

<sup>345</sup> Non che tutte le vicende relative al sistema partitico fossero rilevanti allo studio della forma di Stato e di governo, al contrario, solo quelle in grado di dare vita a situazioni di fatto costanti potranno sperare di divenire regole convenzionali o consuetudinarie. Cfr. sul punto P. Ridola, *Partiti politici*, cit., p. 100 e ss.; M. Dogliani, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, p. 224. Triepel individuò quattro fasi del rapporto tra ordinamenti costituzionali e partiti. La prima di ostilità (*Bekämpfung*), la seconda di indifferenza (*Ignorierung*), la terza di riconoscimento (*Anerkennung und Legalisierung*) e infine di costituzionalizzazione (*Inkorporation*), H. Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Liebmann, Berlin, 1930, pp. 12 ss.

<sup>346</sup> La norma in questione regola la formazione dei partiti con il diritto comune delle associazioni. Sul pto. v. M.R. Kheitmi, *Les partis politiques et le droit positif français*, LBDJ, Paris, 1984, pp. 211 ss. Triple rivendicava il carattere non statale dei partiti H. Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, cit., pp. 28 ss.; H. Heller, *Staatslehre*, cit., p. 187; R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, in *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 1928, p. 241; C. Mortati, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 1972; S. Romano, *Principii di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1947, p.179. La dottrina tedesca per prima li integrò nella forma democratico-liberale, riformulando gli assetti democratici fino ad allora consolidati. G. Leibholz, *La rappresentanza nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989.

<sup>347</sup> R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 35 ss.; G. Burdeau, *Traité de science politique, I. Le Pouvoir politique*, LGDJ, Paris, 1949, pp. 424 ss. Benjamin Constant definì i partiti delle “associazioni di persone che professano la stessa dottrina politica” spontanee e libere da vincoli associativi, B. Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, II, Guillaumin, Paris, 1861, p. 285; H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, cit., pp. 5 ss.

<sup>348</sup> G. Leibholz, *Der Strukturwandel*, cit., pp. 79 e 85 ss.; O. Kirchheimer, *Parteistruktur und Massendemokratie in Europa*, in *Beiträge*, cit., pp. 288 ss.; F. Neumann, *Nascita e sviluppo dei partiti politici*, in G. Sivini, *Sociologia dei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1972, pp. 47 ss.; C.J. Friedrich, *Governo costituzionale e democrazia*, cit., pp. 618 ss.; G. Sivini, *La sociologia dei partiti*, Il Mulino, Bologna, 1979, pp. 23 ss.; H. Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, cit., p. 33; H. Heller, *Staatslehre*, cit., p. 247; G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 1979, pp. 309 ss. Autorevole dottrina continuava a ritenere che lo studio dei partiti fosse di competenza delle scienze sociali e non giuridiche G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Häring, Berlin, 1905, pp. 110 ss.

<sup>349</sup> H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in H. Kelsen, *La democrazia*, cit., pp. 55-62



Tuttavia, nonostante il loro evidente rilievo pubblicistico, si dovettero aspettare i primi decenni del XX secolo perché i partiti facessero ingresso nel diritto positivo — legislazione elettorale e Costituzioni<sup>350</sup> — scandendone l'evoluzione da gruppo di potere<sup>351</sup> a organo para-costituzionale e protagonista indiscusso del circuito rappresentativo e del rapporto tra pubblici poteri, al punto che si parlerà di: *Parteienstaat* o Stato dei partiti<sup>352</sup>.

Quest'ultimo si presenta come un surrogato della democrazia diretta, o meglio, una sua forma razionalizzata, in quanto un sistema dei partiti strutturato rafforza la democrazia e limita — specie durante le transizioni democratiche — il rischio di derive personalistiche e plebiscitarie<sup>353</sup>.

Ma una “strutturazione” dei partiti non richiede semplicemente il riconoscimento del loro ruolo, ma anche e soprattutto la regolazione delle modalità di individuazione dei candidati<sup>354</sup>, di presentazione delle liste, di accesso ai finanziamenti e rimborsi delle spese elettorali e delle modalità di accesso ai media tradizionali e digitali ecc.

In assenza di questa specifica legislazione il ruolo dei partiti rischia di degenerare, dal momento che questi «riflettono [...] lo stato di scarsa educazione [...] del popolo, mancano di solide tradizioni di attaccamento agli ideali di libertà, raccolgono un'infima minoranza della popolazione»<sup>355</sup>.

---

<sup>350</sup> Alle origini del moderno dibattito sulla problematica costituzionale dei partiti v. R. Von Mohl, *Die Parteien im Staat*, in G. Zebura, *Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1969, p. II ss.; H. Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, 1930, pp. 12 ss. Ora anche in E. Gianfrancesco e G. Grasso (a cura di), *La Costituzione dello stato e i partiti politici*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015; C. Friedrich, *Governo costituzionale e democrazia*, cit., pp. 586 ss.; A. Schlesinger, *Political Parties*, in *International Encyclopedia of the Social Sciences*; R. Pelloux, *Les partis politiques dans les constitutions d'après guerre*, in *Rev. dr. pub.*, 1934, pp.238 ss.

<sup>351</sup> D. Hume, *Parties in général*, 1741, ora in G. Giarrizzo (a cura di), *Antologia degli scritti politici*, Il Mulino, Bologna, 1961, pp. 148 ss.; M. Weber, *Economia e società*, A. Mondadori, Milano, 1974, pp. 282 ss.; M. Duverger, *Les parties politiques*, A. Colin, Paris, 1973, pp. 15 ss; G. Perticone, *Partito politico*, in *Novissimo Digesto I.*, vol. XII, 1965, pp. 519 ss.

<sup>352</sup> Sul pto. G. Maranini, *Governo parlamentare e partitocrazia*, in *Rass. dir. pubblico*, II, 1951, p. 36; C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana*, La Garangola, Padova, 1954, pp. 231 ss. Addirittura l'emergere di una nuova forza politica da solo può modificare il regime politico, v. P. Barile, *La Costituzione come norma giuridica: profilo sistematico*, Barbera, Firenze, 1951, p. 44. *Contra* Costantino Mortati, per cui il partito non può essere concepito come un organo o un insieme di organi dello Stato (così come altre figure consimili), - opinione che sarebbe esatta solo in uno Stato totalitario - «in quanto il partito come tale rimane fuori dell'organizzazione statale, affidato com'è alla spontanea iniziativa dei cittadini che lo formano e lo fanno funzionare e non esprime volontà imputabile allo Stato, esplicando un'attività preparatoria rispetto a quella della formazione della volontà stessa, pure se, nella concreta realtà, assuma una particolare efficacia» C. Mortati, *Istituzioni*, cit., pp. 878-879; C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti politici*, cit.

<sup>353</sup> C. Mortati, *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze, 1946.

<sup>354</sup> Oggi la funzione di presentazione dei candidati a cariche pubbliche quasi esclusiva dei partiti politici, che si confermano parte dello Stato comunità. Cfr. P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 66 ss.

<sup>355</sup> C. Mortati, *Discorso all'Assemblea Costituente sul progetto di Costituzione della Repubblica Italiana*, in *Raccolta di scritti*, vol. I, op. cit., p. 925.

Presupposto di tale funzionalità pubblica, quindi, è che i partiti condividano la stessa ideologia fondamentale «cioè sulla base dell'accordo sostanziale delle varie forze contrastanti, intorno a certi principi fondamentali, i quali valgono a caratterizzare il tipo di Stato: se cioè non sussiste al di là delle divisioni, un'omogeneità della struttura sociale che sottostà alle formazioni politiche e della quale queste appaiono espressioni»<sup>356</sup>. L'ideologia fondamentale cui Mortati si riferisce è la democrazia interna<sup>357</sup>, requisito che può anche fungere, però, da strumento di repressione dell'opposizione<sup>358</sup>.

Ma se una volta i partiti davano un ordine alle altrimenti convulse istanze popolari, oggi sono accusati financo del contrario, cioè di frammentare artificiosamente il corpo elettorale creando più problemi di quanti ne risolvano. L'insofferenza nei loro confronti è tale che se ne è suggerita la sostituzione, da un lato, con forme associative di scopo<sup>359</sup>, dall'altro, con strumenti di democrazia diretta<sup>360</sup>. La crisi dell'istituzione partitica non costituisce una novità e segue il solco di una più generalizzata crisi della democrazia rappresentativa, anche se in realtà potrebbe attribuirsi a una più generalizzata crisi della democrazia<sup>361</sup>.

---

<sup>356</sup> C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti politici*, cit., p. 7.

<sup>357</sup> In particolare nelle procedure di scelta dei candidati, su modello delle elezioni primarie statunitensi

<sup>358</sup> Lo stesso Costantino Mortati, in un primo momento favorevole a una regolamentazione pubblica dei partiti, dopo l'esperienza fascista e la polarizzazione politica conseguente il 1948, optò per un'abiura delle posizioni precedentemente assunte. C. Mortati, *I partiti politici nello Stato democratico*, Studium, Roma, 1959; Id., *Il controllo democratico dei partiti e dei sindacati*, in *Studi politici*, nn. 3-4, 1960.

<sup>359</sup> F.A. Hermens, *La democrazia rappresentativa*, Vallecchi, Firenze, 1968, in particolare p. 219.

<sup>360</sup> Democrazia rappresentativa e diretta, infatti, non sono due sistemi alternativi, ma possono integrarsi vicendevolmente. N. Bobbio, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in G. Quazza (a cura di), *Democrazia e partecipazione*, Stampatori, Torino, 1978, pp. 22 ss.; G. Sartori, *Democrazia-Cosa è*, Rizzoli, Milano, 1993, pp. 78 ss.; S. Mirante, *La democrazia partecipativa*, in G. Falcon (a cura di), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2008, pp. 5 ss.; M. Gallagher, P. Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 3.

<sup>361</sup> Su tutti vedi le prolusioni pisane di S. Romano, *Lo stato moderno e la sua crisi*, in *Annuario dell'Università di Pisa*, 1910. Per Carl Schmitt il parlamentarismo sarebbe oggi in crisi perché i partiti si sono ridotti a essere gruppi di pressione sociale o economici, interessati all'assunzione del potere, per cui concludono compromessi e coalizioni sostituendo il negoziato, o mercimonio, alla discussione pubblica, ormai ridotta a formalità, cfr. C. Schmitt, *Parlamentarismo e democrazia*, Marco Editore, Cosenza, 1998, p. 90. Vi sono autori, come A. Mangia, *La rappresentanza politica*, cit., p. 19, che ne ricollegano la crisi al più generale indebolimento o superamento dell'istituzione statale, almeno in alcuni ambiti una volta di suo esclusivo controllo come quello economico; v. anche G. Guarino, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed Istituzioni comunitarie*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 21 ss.; A. Barbera, *Dalla Costituzione Mortati alla Costituzione della Repubblica*, in *Una e indivisibile*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 9 e 41 ss. a Id., *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, pp. 853 ss. Sul deficit della rappresentanza in senso contenutistico v. M. Nicoletti, O. Brino, *Ernst-Wolfgang Böckenförde, Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 515 ss.; B.R. Barber, *A Passion for Democracy*, Princeton University Press, Princeton, 1998, p. 119; R. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago, 1956, pp. 3 ss.; per un'analisi generale della crisi delle democrazie occidentali v. R.D. Putnam, *Democracy in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2002.

In questo modo il principio maggioritario, liberato dal condizionamento organicistico, diviene esplicitazione piena della democrazia politica come regola del gioco, e i partiti appaiono, come deve essere, strumenti della mediazione, senza spossare il popolo e i cittadini della loro sovranità. La pienezza del rapporto rappresentativo è anche recuperata perché i gruppi parlamentari, in cui gli eletti si organizzano, appaiono in duplice veste, come delegati del partito ma anche come organi dell'assemblea e quindi con un rapporto di responsabilità anche verso gli elettori.

### 2.5) La disciplina del voto: più di una procedura

La dottrina ha da sempre constatato l'importanza della disciplina elettorale nel concretamento della democrazia rappresentativa. Con estrema lucidità già Montesquieu aveva rilevato che nei regimi democratici: «*il est aussi important d'y régler comment, par qui, à qui, sur quoi, les suffrages doivent être données, qu'il est dans une monarchie de savoir qui est le monarque, est de quelle manière il doit gouverner*»<sup>362</sup>. In una voce ormai classica della *Encyclopedia of social sciences*, William Mackenzie definì le elezioni come «una forma di procedura riconosciuta dalle leggi di un'organizzazione, attraverso la quale tutti o alcuni fra i suoi membri scelgono un piccolo numero di persone per rivestire cariche autoritative nell'organizzazione (stessa)»<sup>363</sup>. Oppure, Attilio Brunialti giunse ad affermare che: «la legge elettorale [era] la base fondamentale di tutte le istituzioni del governo rappresentativo» e che (essa) aveva «un'importanza non minore delle norme fondamentali dello Statuto medesimo»<sup>364</sup>. Più sinteticamente Stein Rokkan le definì una procedura istituzionalizzata per la scelta di titolari di cariche da parte di alcuni o di tutti i membri di una determinata collettività<sup>365</sup>. Robert A. Dahl, riferendosi alle otto garanzie del sistema democratico, ne menzionò ben tre in ambito elettorale: il diritto al voto (attivo); l'eleggibilità delle cariche pubbliche; la celebrazione di elezioni libere e corrette<sup>366</sup>.

---

<sup>362</sup> C.L. de Montesquieu, *De l'esprit des lois*, in *Oeuvres complètes*, Gallimard, Paris, 1951, volume II, capitolo 2, p. 240.

<sup>363</sup> V. *Elections*, in *Int. Encyclopedia of Social Sciences*, Macmillan The Free Press, New York, 1968, vol. V, p. 2; "Election is the process of selecting the officers or representatives of an organisation or group by the vote of its qualified members".

<sup>364</sup> A. Brunialti, *Elezioni*, in *Il digesto italiano*, X, Utet, Torino, 1914, p. 228.

<sup>365</sup> Si veda *Elections*, in *Int. Encyclopedia of Social Sciences*, cit., p. 6.

<sup>366</sup> R.A. Dahl, *Poliarchia. Partecipazione e opposizione dei sistemi politici*, FrancoAngeli, Milano, 1986, p. 29.

A prescindere dalla definizione data, emerge con chiarezza come la legislazione elettorale sia fondamentale alla democrazia — in quanto costituita dall'insieme delle norme incaricate di realizzare e regolare il circuito rappresentativo<sup>367</sup> — e consenta di individuare la forma di Stato e di governo<sup>368</sup>. È proprio su questa base che la giuspubblicistica del secolo scorso ha investito la questione elettorale di un'importanza assoluta, elevandola a materia più importante della scienza del diritto pubblico, spostando l'attenzione da chi sia o meno legittimato al suffragio, attivo o passivo, a come il procedimento debba svolgersi<sup>369</sup>.

Le elezioni, infatti, servono a legittimare il sistema e a determinare l'indirizzo politico generale dello stesso<sup>370</sup>, contribuendo ad esprimere la domanda politica e rappresentando interessi e opinioni esistenti, garantendo un ricambio pacifico delle élites<sup>371</sup>. Non manca chi, però, ritenga lo scopo precipuo delle elezioni quello di formare all'interno del paese e dei suoi organi istituzionali una maggioranza in grado di governare e una minoranza in grado di controllare, rispondere quindi a una funzione non solo rappresentativa ma anche decisionale<sup>372</sup>.

Gli anni '20 e '30 del secolo scorso hanno costituito, da questo punto di vista, uno spartiacque fondamentale nel quale la generalizzazione del voto, e i meccanismi elettorali di base proporzionale, si sono scontrati con le difficoltà dei regimi democratici, collassati e degenerati, a causa della propria intrinseca instabilità, in regimi autoritari<sup>373</sup>.

Si comprese, così, l'importanza dell'incidenza sull'operatività dei sistemi elettorali di fattori

---

<sup>367</sup> La relazione tra democrazia e legislazione elettorale sarebbe biettiva, in quanto la democrazia non può prescindere dalle elezioni, mentre al di fuori di un contesto democratico una selezione non potrà mai dirsi elettorale. T. Santarelli, *Rappresentanza e sistemi elettorali*, cit., p. 17. F. Lanchester, *Voto (Diritto di: Diritto Pubblico)*, cit., pp. 1107 ss.

<sup>368</sup> La cui analisi richiede la lettura delle norme che stabiliscono chi sia legittimato a partecipare all'espressione della volontà collettiva, di che cosa, o chi venga votato e in che modo e con quali procedure, F. Lanchester, *Voto (Diritto di: Diritto Pubblico)*, cit., pp. 1107 ss.; M. Volpi, M. Luciani et al., *Riforme Elettorali*, cit., p. 25.

<sup>369</sup> F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 7.

<sup>370</sup> Ci si trova quindi nella fase cruciale del processo di specificazione dell'indirizzo politico che inteso nel senso più lato, inizia — nelle società contemporaneo di tipo pluralistico — con la presentazione dei programmi di partito e con l'espressione delle scelte elettorali da parte degli aventi diritto. Il modo di ulteriore discriminazione dello stesso tra i soggetti politici ed i supremi organi costituzionali differisce nei diversi contesti in relazione ai concreti rapporti di forze esistenti all'interno degli stessi. Si veda sulla nozione T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 134 ss.

<sup>371</sup> Si veda A. Pizzorno, *I soggetti del pluralismo. Classi, partiti, sindacati*, Il Mulino, Bologna, 1980, pp. 19 e ss.

<sup>372</sup> M. Volpi, *Il popolo*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto Pubblico Comparato*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 373.

<sup>373</sup> L'argomento dei sistemi elettorali si pone, quindi, tra due fuochi: il primo rappresentato dalle istanze di una maggior partecipazione pubblica (o popolare) alle scelte fondamentali del sistema; il secondo dall'efficienza gestionale dello stesso. Oltre, quindi, alla rappresentatività e all'uguaglianza formale, la questione elettorale ha sollevato il problema della governabilità, della stabilità ed efficienza dell'ordinamento, tutte questioni a cui le istituzioni politiche devono rispondere rafforzando le proprie capacità decisionali. F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 8.

quali: il livello di omogeneità-eterogeneità e sviluppo della società civile; l'influenza di ideologie antidemocratiche; il numero e la natura delle formazioni politiche che per definizione strutturano le preferenze elettorali ecc.<sup>374</sup>

Le transizioni democratiche producono generalmente un mutamento intenso dei soggetti politicamente rilevanti, seguito da una variazione radicale del regime politico nel suo complesso. Il momento elettorale diviene, quindi, fondamentale al radicamento di una democrazia pluralista. Per contro, fino ad ora ci si è riferiti alla *legislazione elettorale* e non al solo sistema elettorale, perché si ritiene non ci si possa limitare a una lettura dei soli meccanismi adottati per la conversione dei voti in seggi, elemento necessario, ma del tutto insufficiente ai fini del presente studio<sup>375</sup>. Sistema elettorale in senso stretto e legislazione elettorale, infatti, seppur collegati tra loro non vanno confusi, in quanto rispondono a funzioni ed esigenze diverse<sup>376</sup>.

Da un lato, quindi, avremo l'analisi del sistema elettorale in senso stretto, termine con cui ci si riferisce all'insieme di norme che disciplinano la conversione dei voti in seggi e che si compone di tre ingranaggi principali: il ritaglio delle circoscrizioni; le modalità di espressione della propria preferenza da parte dell'elettore; la formula con cui i voti vengono trasformati in seggi<sup>377</sup>. Dalla loro diversa interpolazione hanno origine i diversi sistemi elettorali, che rendono sempre più la dicotomia classica "maggioritario-proporzionale" insufficiente a coglierne le differenze rilevanti<sup>378</sup>. Dall'altro la disamina della legislazione elettorale, l'insieme di tutte le norme che disciplinano il processo elettivo e gli strumenti a tutela dell'uguaglianza tendenziale delle opportunità all'interno della contesa politica. In particolare si approfondirà l'ampia area della legislazione elettorale di contorno, comprensiva, cioè, di tutta la normativa atta a regolare la contesa politica (lo svolgimento

---

<sup>374</sup> "Party is any political group that presents at election, and is capable of placing through elections, candidates for public office". G. Sartori, *Parties and Party Systems, A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976, p. 64.

<sup>375</sup> F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 14.

<sup>376</sup> M. Gallagher, P. Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, cit., p. 3; Giovanni Schepis, per molto tempo hanno distinto il sistema elettorale dal procedimento volto al concretamento dell'atto elettivo, identificando nel primo il complesso di norme relative al procedimento, e nel secondo i meccanismi tecnici di suddivisione dei seggi, cfr. G. Schepis, *I sistemi elettorali, Teoria-tecnica-legislazioni positive*, Caparrini, Empoli, 1955, p. XXI; Douglas W. Rae distingueva le *election laws* dalle *electoral laws*, D. W. Rae, *The Political Consequence of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven, 1971. Stein Rokkan affermò che qualsiasi tipo di classificazione dei sistemi elettorali deve partire dall'analisi di sei diverse dimensioni: chi vota; il peso di ciascun elettore; la standardizzazione delle procedure e libertà di scelta; il tipo di circoscrizione; i livelli di scelta offerti all'elettore; la procedura di calcolo con cui i voti sono trasformati in seggi S. Rokkan, *Cittadini, elezioni e partiti*, cit.

<sup>377</sup> F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 41; G. Schepis, *I sistemi elettorali, Teoria-tecnica-legislazioni positive*, cit., p. XXI; si legga anche D. W. Rae, *The Political Consequence of Electoral Laws*, cit.

<sup>378</sup> F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 85-86.

della campagna elettorale, registrazione dei candidati ecc.), i meccanismi di garanzia e le regole per la formazione degli organi rappresentativi<sup>379</sup>.

### 2.5.1) Voto e territorio

Il graduale abbandono di una configurazione dell'entità rappresentata secondo un criterio “soggettivo” in favore di uno “oggettivo” ha comportato, tra le altre cose, l'omologazione delle nozioni di collegio e di circoscrizione elettorale<sup>380</sup>. Pertanto, pare preferibile riferirsi al *formante circoscrizionale*, con cui si indica la porzione geografica o l'area territoriale nell'ambito del quale gli aventi diritto sono chiamati ad eleggere i loro rappresentanti<sup>381</sup>.

Ogni «*criterion of apportionment always contains a value*»<sup>382</sup> dal momento che influisce direttamente sul “peso” di ciascun voto espresso. Tra questi quello che pare essere il più obiettivo è quello demografico, per cui ogni circoscrizione assegnerà un numero di seggi variabile a seconda del numero di abitanti<sup>383</sup>. Esistono anche criteri alternativi, che derogano parzialmente al principio di uguaglianza per far fronte a determinate ed ineliminabili istanze di rappresentanza di determinati

---

<sup>379</sup> F. Lanchester, in M. Volpi, M. Luciani et al., *Riforme Elettorali*, Laterza, Bari-Roma, 1995, prima edizione, p. 22.

<sup>380</sup> Ad esempio nei paesi anglofoni «il termine constituency può talvolta intendersi, oltre che come circoscrizione, anche come collegio elettorale» G. Pertone, *Il sistema elettorale inglese*, Sansoni, Firenze, 1946, p. 24.

<sup>381</sup> Si veda A. Ferrara, voce *Collegio elettorale*, in M. Aini (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Laterza, Bari-Roma, 2000, p. 66.

<sup>382</sup> A. De Grazia, *General Theory of Apportionment*, in *Law and Contemporary Problems*, 1952, pp. 256-257.

<sup>383</sup> Questo è a sua volta composto da due diverse fattispecie di parametro, o indice: quantitativo (abitanti, residenti, cittadini, elettori iscritti, elettori attivi, elettori validamente votanti); qualitativo (etnico, geografico, politico amministrativo). Il principio demografico è emerso anche nella sentenza della Corte Suprema americana, *Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 1 (1964); e *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964), in cui essa fece valere «un principio di uguaglianza del voto prima d'ora mai ravvisato dalle Corti», conseguibile attraverso l'applicazione del criterio della popolazione per la suddivisione del corpo elettorale in collegi, «cioè con distribuzione della rappresentanza politica in stretta proporzione con la consistenza numerica dei collegi» in G. Bognetti, *Malapportionment. Ideale democratico e potere giudiziario nell'evoluzione costituzionale degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 1. Il rapporto tra il numero di abitanti e di rappresentanti eletti prenderà il nome di *magnitudo*. L. Trucco, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 146.

enti<sup>384</sup>, ma che non possono comunque discostarsi eccessivamente dal criterio demografico<sup>385</sup>.

Tuttavia, è sempre possibile alterare l'esito del voto mentendo inalterata la proporzione tra elettori ed eletti e modificando i limiti territoriali tracciati (il *re-apportionment*). Potenzialmente, è possibile confezionare con un'abilità quasi "sartoriale" circoscrizioni su misura di candidato o partito da favorire<sup>386</sup>. Gli effetti di questa pratica illecita sono massimi nei sistemi maggioritari a collegio uninominale<sup>387</sup>, e hanno conosciuto una recente applicazione anche nelle società etnicamente divise, allo scopo di diminuire la concentrazione di una o più minoranze in diversi distretti<sup>388</sup>.

---

<sup>384</sup> I. Ciolli, *Il territorio rappresentato*, Jovene, Napoli, 2010, p. 16.

<sup>385</sup> L'aggiornamento della *magnitudo* e dell'estensione delle circoscrizioni si rende necessaria per rispettare il più possibile la corrispondenza con l'andamento demografico dello Stato, diversi ordinamenti prevedono una loro revisione a intervalli regolari. In ambito europeo si sta assistendo a un'intensificazione dei controlli demografici, ad es. in Svizzera la precedente disposizione di legge per cui «le principe du recensement décennal» è stata sostituita da un controllo concomitante il singolo episodio elettorale: «l'attribution des sièges aux cantons sera revue à l'occasion de chaque renouvellement intégral de la chambre basse»; Dossier di studi del Senato francese, sul tema: *l'adaptation des circonscriptions parlementaires à la démographie*, n. 190, all'indirizzo <http://www.senat.fr/lc/lc190/lc190.pdf>, 31/10/2008, p. 10; L. Trucco, *Fondamenti del diritto e legislazione elettorale*, cit., p. 20; I. Ciolli, *Il territorio rappresentato*, cit.; Si veda A. Ferrara, voce *Collegio elettorale*, cit.

<sup>386</sup> Questo fenomeno prende il nome di "gerrymandering" o disegno fraudolento dei collegi. L'espressione fu coniata in seguito all'*apportionment* disposto dal governatore del Massachusetts Elbridge Gerry (1744-1814) nel 1812. Per un approfondimento sul tema si veda F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 186 e ss; M. Duverger, *I Sistemi Politici*, trad. it., Laterza, Roma-Bari, 1978, p. 96; L. Trucco, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., p. 187.

<sup>387</sup> A. Russo, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto, Un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 146.

<sup>388</sup> Si veda la pronuncia della Corte Suprema americana, *Davis v. Bandemer*, 478 US 109 (1986), del 30 giugno, in cui, chiamata a verificare la compatibilità costituzionale di un disegno dei collegi (accusato di favorire il partito repubblicano dell'Indiana), la Corte, pur non entrando nel merito dichiarò: «The mere lack of proportional representation will not be sufficient to prove unconstitutional discrimination» essendo necessario, per poter ravvisare la violazione del XIV Emendamento, che «the electoral system is arranged in a manner that will consistently degrade a voter's or a group of voters' influence on the political process as whole» (478 U.S. 110). Tra l'altro la giurisprudenza concernente il "gerrymandering razziale", aveva già avuto modo di avvertire circa l'inammissibilità di disegni di collegi fondati esclusivamente su criteri di tipo etnico (si veda la Corte Suprema americana, *Carolina v. Katzenbach*, 383 U.S. 301 (1966) del 7 marzo, resa sul *Voting Right Act* del 1965). Tale giurisprudenza ha trovato a distanza di tempo un'importante conferma in criteri di *apportionment* di tal tipo, dato che «redistricting plan that uses race "segregate voters by drawing "uncouth" lines is harmful in a way that a plan that uses race to distribute voters differently is not, for the former bears an uncomfortable resemblance to political apartheid»; si veda Corte Suprema americana, *Shaw v. Reno*, 509 U.S. 630 (1993) del 28 giugno.

## 2.5.2) Voto e preferenze

La funzione della scheda elettorale è di strutturare l'atto di scelta, chiedendo all'elettore di optare tra varie alternative<sup>389</sup>. Donald Rae distingue tra scelte categoriche, in cui si richiede di indicare un solo candidato oppure una determinata lista partitica, e ordinali, in cui l'elettore ha la possibilità di sistemare in una serie preferenziale candidati e partiti, o di distribuire i suoi voti tra le liste o tra i candidati<sup>390</sup>. Altra dottrina considera, invece, la combinazione di fattori a carattere “quantitativo”, numero di preferenze a disposizione, e “qualitativo”, modalità con cui è possibile esprimere tali suffragi<sup>391</sup>.

Qualora fosse possibile esprimere più preferenze, però, ci si deve porre il problema della doverosità o meno di esprimere tutti i voti a propria disposizione. L'eventuale obbligo solleva numerosi problemi in *primis* il *donkey vote*<sup>392</sup>, mentre nei sistemi a preferenza facoltativa il rischio è di favorire un solo candidato a scapito degli altri, avvicinandosi negli effetti a un sistema *first past the post*<sup>393</sup>.

La differenza tra i due tipi di scheda si riflette sia sul piano tecnico che su quello politico<sup>394</sup>. Compilando una scheda nominale l'elettore è costretto a incanalare la sua preferenza, cosicché, indipendentemente dalla formula adottata, il calcolo del risultato sarà più semplice. Nel caso della scheda ordinale egli potrà spaziare tra più partiti e candidati, condizionando maggiormente il risultato<sup>395</sup>.

---

<sup>389</sup> D.W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, cit., p. 16. In inglese il termine *ballot* indica sia il voto, lo scrutinio, la votazione (ovvero il processo di registrazione dei suffragi), sia la scheda (*ballot paper* o *ballot*) che contiene il nome dei candidati concorrenti. V. la voce *ballot* in J. Gould, W. L. Kolb, *A Dictionary of the Social Sciences*, The Free Press, New York, 1964.

<sup>390</sup> D. W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, cit., pp. 16 ss.

<sup>391</sup> L. Trucco, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., pp. 17 ss.

<sup>392</sup> Letteralmente significa “*voto somaro*”, circostanza in cui i cittadini assegnino le preferenze in base all'ordine dei candidati in lista, e non sulla scorta di un effettivo *animus preferendi*, per un'analisi più approfondita del fenomeno si consiglia la lettura di B. Reilly, *Democracy in Divided Societies; Electoral Engineering for Conflict Management*, cit.

<sup>393</sup> B. Reilly, *Democracy in Divided Societies; Electoral Engineering for Conflict Management*, cit., p.156.

<sup>394</sup> F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 88.

<sup>395</sup> F. Lanchester, *Ibid.*, p. 88 ss.



### 2.5.3) *La formula*

L'ultimo degli "ingranaggi" si riferisce alla famosa *querelle* che da oltre un secolo divide politologi e i giuristi di tutto il mondo: il conflitto tra sistemi maggioritari e proporzionali.

Per il momento basti dire che le formule proiettive rispondono a un'esigenza rappresentativa delle società, rafforzando la legittimità dell'organo e della classe politica, a scapito della loro stabilità e funzionalità<sup>396</sup>. Le formule selettive, invece, assicurano una maggiore funzionalità del sistema, garantendo la formazione di maggioranze stabili a scapito della rappresentatività dell'organo. Conseguentemente, a diverse formule corrisponderanno effetti diversi sul processo di consolidamento democratico, la governabilità, la legittimità e la capacità di rinnovamento delle istituzioni in corso di formazione<sup>397</sup>.

Tuttavia, gli eventuali esiti dipenderanno anche da fattori esterni quali la società civile nella quale le formule sono chiamate a operare, il regime politico e molti altri. Pertanto, *“l'indicatore e/o la garanzia del carattere poliarchico del sistema elettorale è costituito più dal complessivo contesto giuridico e politico della formula elettorale che non dalla sua natura maggioritaria o proporzionale”*<sup>398</sup>. Quindi, sarebbe antiscientifico attribuire ogni responsabilità politica alla formula o aspettarsi che questa, come per incanto, determini automaticamente un ruolo all'opposizione, rafforzi gli esecutivi, legittimi i partiti; il tutto prescindendo dal contesto in cui è chiamata a operare, perché, citando Claude Emeri, *“se la qualità di una fotografia può essere parzialmente imputata alla carta su cui viene stampata, questa non è certo responsabile della bruttezza del soggetto raffigurato”*<sup>399</sup>, o, come più elegantemente disse Samuel Huntington, *“non ci sono soluzioni [...] che dovrebbero essere universalmente adottate, ma vi sono solo errori che dovrebbero essere universalmente evitati”*<sup>400</sup>.

---

<sup>396</sup> M. Duverger, *I Sistemi Politici*, cit., pp. 120 ss.

<sup>397</sup> J. Molina, *Electoral Systems and the Consolidation of Democracy*, paper presented at the XVI Ipsa World Congress, Berlin, 1994, p. 21.

<sup>398</sup> C. Emeri, *Il Dibattito Attuale sui Sistemi Elettorali Maggioritari e Proporzionali*, in M. Luciani, M. Volpi, in *Riforme Elettorali*, cit., p. 79.

<sup>399</sup> C. Emeri, *Il Dibattito Attuale sui Sistemi Elettorali Maggioritari e Proporzionali*, cit., pp. 66-67.

<sup>400</sup> S.P. Huntington, *Democratic Development in the Post-Cold War: from Expansion to Consolidation*, in *International Order and Domestic Political Economy in Post-Cold War System: Implication to Asia Pacific Region*, IPSIA Roundtable Kyoto, March 25-26 and 27, 1994, I vol., p. 15.

### 2.5.3.1 Analisi delle formule selettive

Le formule elettorali che più di ogni altre sono strettamente collegate all'accezione mandataria della rappresentanza sono quelle selettive o maggioritarie<sup>401</sup>.

Queste formule vennero alla luce in un contesto istituzionale poco articolato, non destinato a riflettere le complessità sociali esistenti, e consentivano all'elettore di approvare o disapprovare le candidature secondo meccanismi di selezione di tipo binario e senza valutazioni ulteriori circa il livello di gradimento nei confronti dei candidati prescelti<sup>402</sup>.

Tuttavia, consentendo i sistemi maggioritari a un solo partito di governare escludendo la minoranza, la loro democraticità richiede un elemento ulteriore: l'omogeneità della società che sono chiamati a rappresentare, così che se anche un partito rimanesse a lungo escluso dall'agone politico, gli elettori troverebbero una tutela dei loro interessi ad opera delle altre formazioni politiche<sup>403</sup>.

Generalmente, possono distinguersi da due a cinque formule selettive principali, ma in questa sede si è preferito tali solo (???) il *plurality*, *majority* e il voto alternativo, che pur risponde alla logica del “*winner takes all*”<sup>404</sup>.

Il *plurality*, o maggioritario a turno unico, è tra le formule più antiche e diffuse al mondo<sup>405</sup>.

---

<sup>401</sup> L. Trucco, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, cit., p. 254; per un'analisi storica v. F. Galgano, *La forza del numero e la legge della ragione. Storia del principio maggioritario*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 29. In seguito, pur assumendo caratteristiche diverse, il suo principio fondante rimase quello della *pars sanior* della società, per cui si assunse che il volere di una parte dell'elettorato -la maggiore- corrispondesse a quella dell'intero corpo elettorale e che tutti i partecipanti fossero vincolati per legge e in coscienza alle decisioni risultate attraverso questa procedura. S. Rokkan, *Cittadini, elezioni e partiti*, cit., p. 243.

<sup>402</sup> L. Trucco, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, cit., p. 264.

<sup>403</sup> “Specialmente nelle società plurali, divise in modo netto da fratture di carattere religioso, culturale, etnico o razziale, che determinano sottogruppi praticamente separati, organizzati attraverso dei partiti, gruppi di interesse e mezzi di comunicazione, manca la flessibilità necessaria per la democrazia maggioritaria [...] in queste situazioni, il governo maggioritario si rivela non soltanto non democratico, ma anche pericoloso, poiché le minoranze alle quali si nega l'accesso al potere si sentiranno escluse e discriminate, e perderanno la loro fedeltà nel regime”, A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, cit., p. 52.

<sup>404</sup> Fulco Lanchester e Mauro Volpi vi comprendono solamente le formule maggioritarie classiche: *plurality* e *majority*, F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 99; M. Volpi., *Sistemi elettorali*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 374. Al contrario Stein Rokkan e Arend Lijphart vi inseriscono anche la formula del voto alternativo, per un totale di tre formule, S. Rokkan, *Cittadini, elezioni e partiti*, cit., p. 243; A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, cit., p. 167. Secondo Reilly le formule maggioritarie sono in totale cinque. B. Reilly, *Democracy in Divided Societies; Electoral Engineering for Conflict Management*, cit., pp. 14-15.

<sup>405</sup> Secondo la tradizione, tale meccanismo sarebbe stato adottato per la formazione di assemblee rappresentative di rilievo nazionale da quando “*Simon de Montfort ayant fait prisonnier le roi Henri III en 1265 avait demandé en effet, au nom de ce dernier, à chaque comté d'élire deux chevaliers et aux principaux bourgs d'élire deux bourgeois qui devaient constituer le Parlement*”, L. Touvet, Y. M. Doublet, *droit des élections*, Paris, Economica, 2007, p. 401. Il *plurality system* si dimostrò nel contesto inglese adatto alla “*concezione dei corpi della rappresentanza*”, cfr. O. Massari, *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di partito responsabile*, in O. Massari, G. Pasquino (a cura di), *Rappresentare e governare*, il Mulino, Bologna 1994, p. 25.

Tuttavia, il suo successo si lega strettamente alla storia inglese, dove il suo primato non fu mai messo seriamente in discussione e vide, anzi, la nascita del binomio *plurality* e collegi uninominali, che fu di così grande successo da divenire la normale forma di applicazione della formula<sup>406</sup>. Ne esistono anche delle varianti, il *plurality at large* e il *block vote*, in cui il *plurality* si applica a collegi plurinominali, ma sono scarsamente utilizzate<sup>407</sup>.

Il principale elemento di criticità del *first past the post*, nelle sue diverse configurazioni, rimane l'eventualità che un numero esiguo di voti risulti decisivo per l'esito dell'elezione, venendo, con l'attribuzione di tutti i seggi, sovra-rappresentato il vincitore<sup>408</sup>. La sua selettività favorisce, infatti, la formazione di sistemi politici bipartitici<sup>409</sup>, salvo si sia in presenza di importanti minoranze geograficamente concentrate<sup>410</sup> o non vi sia alcun partito in grado di superare il 30%-35% dei voti<sup>411</sup>. Per stemperare questa implicazione alcuni sistemi prevedono un *quorum* strutturale (per la validità della votazione si richiede una determinata affluenza alle urne) di solito maggiore o uguale alla metà degli aventi diritto.

Nonostante questi limiti, la sua linearità e semplicità ne fanno l'apprendimento semplice e consentono alle autorità garanti di concentrarsi sulle problematiche attigue al voto materiale, come la campagna e le spese elettorali<sup>412</sup>.

L'introduzione dei *quorum* strutturali è stata probabilmente all'origine della formula selettiva nota come *majority*, che rispetto la precedente si denota per una minore distorsività della

---

<sup>406</sup> L. Trucco, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, cit., p. 51.

Nel primo caso l'elettore può attribuire una sola preferenza a fronte di una pluralità di seggi in palio: in questo modo in un collegio con  $n + 1$  seggi, conseguono la carica gli  $n+1$  candidati che, nella graduatoria delle preferenze, hanno ottenuto i migliori piazzamenti. Il pregio di questa formula è la riduzione della "sterilizzazione" del voto individuale in virtù di un numero di seggi in palio maggiore rispetto il sistema uninominale. Nel secondo, invece, l'elettore ha in dotazione più preferenze da assegnare ai candidati; mentre, la distribuzione dei seggi ai candidati dal miglior piazzamento rimane analoga a quanto visto precedentemente. v. <sup>407</sup> B. Reilly, *Democracy in Divided Societies; Electoral Engineering for Conflict Management*, cit., p.15.

<sup>408</sup> La maggioranza relativa viene anche chiamata ironicamente da Sartori: "maggior minoranza" G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 19; F. Lancheter, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 99; M. Volpi., *Sistemi elettorali*, cit., pp. 374-375; A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, cit., p. 163; M. Duverger, *I Sistemi Politici*, cit., pp. 278 ss.

<sup>409</sup> M. Duverger, *I partiti politici*, cit., pp. 278 ss.

<sup>410</sup> In India il modello maggioritario *plurality*, a causa dell'assurda frammentazione religiosa, politica, etnica ha prodotto un sistema multipartitico; A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, cit., p. 324.

<sup>411</sup> Circostanza che costringerebbe le forze politiche maggiori ad allearsi con i partiti più piccoli, in cambio della nomina di alcuni candidati propri nei collegi più sicuri. M. Volpi., *Sistemi elettorali*, cit., pp. 374-375; A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, cit., p. 324.

<sup>412</sup> Trattandosi di "un congegno elettorale per la trasformazione dei voti in seggi estremamente semplice e diretto" comprensibile "da parte di qualsiasi cittadino, pur se sprovvisto di preparazione specifica in materia", P.G. Lucifredi, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema britannico*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 33.

rappresentanza. A differenza del *plurality*, per il conseguimento dei seggi o del seggio in palio è necessaria la maggioranza assoluta (50% + 1) dei voti, una performance per nulla scontata, così che nei collegi privi di una maggioranza assoluta dovrà svolgersi un turno ulteriore<sup>413</sup>. Quest'ultimo potrà limitarsi ai soli due candidati più votati al primo turno (ballottaggio) o avere una soglia meno selettiva ed eleggerà il candidato col maggior numero di preferenze<sup>414</sup>.

Il doppio turno produce una molteplicità di effetti sulla contesa elettorale, incoraggiando la trattativa tra le forze politiche e moderandone le linee politiche, e consentirebbe all'elettore di ponderare meglio il proprio voto se non cambiare orientamento a urne "riaperte"<sup>415</sup>. Due, però, sono i suoi principali aspetti negativi. In primo luogo, penalizza i candidati delle minoranze, poco attrattivi per il voto della massa degli elettori, in secondo luogo, oltre a raddoppiare i costi del processo, si affatica il corpo elettorale la cui affluenza tende a diminuire<sup>416</sup>.

Infine, la terza fattispecie di formula selettiva è il voto alternativo, la quale trova generalmente applicazione in collegi uninominali<sup>417</sup>. Gli elettori indicano i candidati da loro prescelti secondo un ordine di preferenza, e se un candidato ottiene una maggioranza assoluta di voti espressi come prima preferenza viene eletto. Qualora la predetta maggioranza non fosse raggiunta, si eliminerà il candidato più debole (con meno prime preferenze) e i suoi voti saranno trasferiti al candidato indicato per secondo sulla scheda, e così via fino all'ottenimento di una maggioranza assoluta.

Il sistema è applicabile anche ai collegi plurinominali, solamente che per ottenere un seggio non sarà necessario raggiungere il solo quoziente naturale. Una volta ottenuto il seggio, gli ulteriori voti assegnati ai vincitori saranno trasferiti al candidato indicato per secondo, e così via fino all'esaurimento di tutti i seggi<sup>418</sup>. Il principale vantaggio rispetto al *majority* sarebbe di consentire all'elettore di sfumare e articolare la propria preferenza in un unico turno, senza ricorrere al

---

<sup>413</sup> S. Rokkan, *Cittadini, elezioni e partiti*, cit., p. 244; F. Lancheter, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 99.

<sup>414</sup> Ad esempio, il modello francese prevede l'accesso al secondo turno di tutti i partecipanti che abbiano superato una soglia predeterminata (nel caso di specie fissata nel 1976 al 12.5%); M. Volpi, *Sistemi elettorali*, cit., pp. 374-375; S. Rokkan, *Cittadini, elezioni e partiti*, cit., p. 244; F. Lancheter, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 99.

<sup>415</sup> Un esempio può essere dato dalla partecipazione del KKK alle elezioni degli Stati del Sud. Se l'elezione fosse avvenuta applicando semplicemente il *plurality*, i candidati del KKK, forti di un supporto fedele e molto radicato, avrebbero potuto vincere facilmente. Introducendo, invece, un secondo turno si assistette a un'alleanza delle altre forze politiche per boicottare il KKK e impedirne la vittoria. B. Reilly, *Democracy in Divided Societies; Electoral Engineering for Conflict Management*, cit., pp. 29 ss. Cfr anche M. Duverger, *I Sistemi Politici*, cit., pp. 105-107.

<sup>416</sup> B. Reilly, *Democracy in Divided Societies; Electoral Engineering for Conflict Management*, cit., p. 30.

<sup>417</sup> "Il voto alternativo, usato in Australia, è una vera formula maggioritaria" A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, cit., p. 167.

<sup>418</sup> B. Reilly, *Democracy in Divided Societies; Electoral Engineering for Conflict Management*, cit., p. 16.

secondo turno. Tuttavia, permangono le medesime criticità relative alla rappresentanza delle minoranze<sup>419</sup>.

Al termine di questa analisi sommaria delle formule selettive, emergono i limiti loro intrinseci. In primis il rischio di *rendere* l'assemblea eletta monocolore, in contraddizione con la vocazione ontologica di ogni organo rappresentativo. Questo rischio sarà tanto più ridotto tanto quanto più i collegi tenderanno all'uninomialità<sup>420</sup>. Non solo, la prima legge di Maurice Duverger sarebbe messa in discussione sia dalla presenza di importanti minoranze geograficamente concentrate, o qualora non vi sia alcun partito in grado di superare il 30%-35% dei voti<sup>421</sup>. Per queste ragioni le formule maggioritarie, da un lato, risultano antitetiche ad un'efficace tutela delle minoranze e rappresentanza della società nelle sue diverse componenti, dall'altro consentono la formazione di governi solidi e responsabili<sup>422</sup>.

### 2.5.3.2) *Le formule proporzionali*

Le formule proiettive poggiano sull'idea per cui le istituzioni rappresentative dovrebbero riprodurre il più fedelmente possibile il corpo elettorale, ponendo in secondo piano la rappresentanza-mandato a fondamento dei sistemi maggioritari<sup>423</sup>. Tuttavia, si fa presto a dire formula proporzionale, perché ne esistono una pluralità di declinazioni, alcune delle quali possono

---

<sup>419</sup> Ciò vale anche se applicato in società omogenee come il caso del Senato australiano, l'effetto disproporzionale sarebbe ulteriormente amplificato in società etnicamente divise, in quanto suscettibile di escludere completamente parte della popolazione dalla rappresentanza parlamentare. Nonostante ciò spesso è stato proposto a contesti multietnici come il caso Sudafricano. B. Reilly, *Democracy in Divided Societies, Electoral Engineering for Conflict Management*, cit., p. 153.

<sup>420</sup> Il formante circoscrizionale interagisce notevolmente con le formule maggioritarie orientandole in senso più o meno inclusivo. Minore sarà la dimensione del collegio, maggiore sarà il numero di seggi per elettori e quindi minore sarà la disproporzionalità complessiva del sistema.

<sup>421</sup> La seconda legge di Duverger prevedeva che sistemi maggioritari a turno unico favoriscano formati politici bipartitici. La vocazione bipartitica sarebbe tradita anche in questo scenario: le forze politiche maggiori sarebbero costrette ad allearsi con i partiti più piccoli, in cambio della nomina di alcuni candidati propri nei collegi più sicuri. La necessità del loro appoggio per la vittoria in dei collegi-chiave li renderebbe indispensabili alle forze politiche maggiori, e, quindi, non eliminabili (impedendo così il bipartitismo ab origine): cfr. M. Duverger, *I partiti politici*, cit., pp. 278 ss.; M. Duverger, *I Sistemi Politici*, cit., p. 118; M. Volpi, *Sistemi elettorali*, cit., pp. 374-375.

<sup>422</sup> F. Lancheter, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., pp. 123 ss; A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, cit., p. 111; L. Lowell, *Governments and Parties in Continental Europe*, Houghton Mifflin, Boston, 1896, pp. 70-74.

<sup>423</sup> In presenza di identità deboli o di una forte professionalizzazione politica sarà più facile tralignare, e, infatti, la scena politica è ricca di rappresentanti che hanno "tradito" la propria classe, fede religiosa o etnia dando luogo in certi contesti a delle vere e proprie "transumanze". In un simile contesto è preferibile introdurre dei meccanismi istituzionali di controllo della responsabilità dei deputati. M. Cotta, alla voce *Rappresentanza*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, cit., p. 225.

portare ad esiti più distorti delle stesse formule selettive(!).

Queste formule si propongono di riprodurre i reali rapporti di forza tra partiti, assegnando un numero di seggi parlamentari in rapporto ai voti ottenuti da ciascuno e tenendo conto, fin dove possibile, della volontà degli elettori. Una logica differente rispetto alle formule maggioritarie, che mirano a enucleare, se non formare artificialmente, una maggioranza all'interno dell'organo rappresentativo. Per contro, è innegabile, quindi, una certa tendenza a favorire la frammentazione del sistema partitico, che a sua volta sarà causa di governi di coalizione instabili e fondati su un programmi di compromesso<sup>424</sup>. Nonostante questa pesante ipoteca sulla solidità degli esecutivi, la formula proporzionale è tutt'oggi raccomandata per la formazione delle Assemblee costituenti, in modo che fungano da cassa di risonanza delle diverse componenti della società<sup>425</sup>. (anche perché il loro compito principale non è quello di esprimere un esecutivo)

Le formule proiettive, infatti, garantiscono alle minoranze e all'opposizione maggiori *chances* d'accesso in seno alle assemblee rappresentative<sup>426</sup>. Ciò è tanto più prezioso, quanto più la società di riferimento è segnata da conflitti tra le proprie componenti etniche e religiose. In simili circostanze un sistema maggioritario rischierebbe di polarizzare il conflitto, estromettendo dalle istituzioni le minoranze più deboli<sup>427</sup>. La proporzionale consente di risolvere il problema del loro accesso alle istituzioni rappresentative senza dover ricorrere a un sistema di quote — potenzialmente lesivo dell'uguaglianza formale del voto —, fintanto che saranno previste delle soglie di sbarramento marginali<sup>428</sup>.

Prima di procedere a un'analisi delle formule in senso stretto, deve ricordarsi come la loro natura possa essere enfatizzata o mitigata dal disegno delle circoscrizioni elettorali: minore sarà la loro dimensione, maggiore sarà la selettività, anche per una formula proporzionale<sup>429</sup>. Ciò consente anche di limitare, tramite delle soglie dette implicite, l'accesso all'assemblea ai soli partiti di una

---

<sup>424</sup> M. Duverger, *I partiti politici*, cit., pp. 290 ss; M. Duverger, *I Sistemi Politici*, cit., p. 120.

<sup>425</sup> M. Duverger, *I Sistemi Politici*, cit., p. 120.

<sup>426</sup> T. Santarelli, *Rappresentanza e sistemi elettorali*, cit., p. 24; G. Baldini, A. Pappalardo, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 4; M. Duverger, *I Sistemi Politici*, cit., pp. 107-120.

<sup>427</sup> A. Lijphart, *Introduzione*, M. Gallagher, P. Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, cit., p. viii.

<sup>428</sup> L'introduzione di quote, inoltre, pregiudicherebbe la semplicità del sistema al punto che se ne sconsiglia l'adozione da parte delle nuove democrazie dove i partiti "nazionali" non si siano ancora sviluppati. Cfr. A. Lijphart, *Introduzione*, M. Gallagher, P. Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. viii.

<sup>429</sup> C. Emeri, D. Germinario (a cura di), *Il dibattito attuale sui sistemi elettorali maggioritari e proporzionali*, in M. Luciani, M. Volpi, *Riforme elettorali*, cit., p. 73. D'altro canto, l'adozione di circoscrizioni troppo estese rischia da un lato di ledere il rapporto tra elettore ed eletto, fenomeno di alienazione del voto o sindrome del "granello di sabbia nel deserto". E dall'altro?

certa consistenza, consentendo una razionalizzazione della distribuzione dei seggi<sup>430</sup>.

Tre sono le famiglie principali di formule proiettive: a scrutinio di lista (la più diffusa e importante); proporzionali miste; il voto singolo trasferibile<sup>431</sup>.

Nella prima possono distinguersi in base alla formula matematica usata per la ripartizione dei seggi elettorali tra metodo e del quoziente e dei divisori successivi<sup>432</sup>.

Il metodo del quoziente è forse il più antico e intuitivo tra i diversi proporzionali. Ve ne sono due declinazioni principali: fisso e naturale. Il primo stabilisce prima dell'elezione il "costo in voti" per ottenere un seggio, mentre il quoziente naturale si ricava dalla proporzione tra il numero totale dei voti espressi divisi per il numero complessivo di seggi da assegnare e il numero di voti ottenuti dalla lista diviso per i seggi a questa spettanti<sup>433</sup>. Così, però, può accadere che rimangano dei seggi non assegnati. In tal caso è possibile ricorrere a diversi espedienti tra cui le formule di *Hamilton* e *Niemeyer*<sup>434</sup>, o operare una rettifica del quoziente, dividendo il totale dei voti per il numero dei seggi aumentato di una o più unità in modo da ottenere un quoziente più basso<sup>435</sup>.

---

<sup>430</sup> Per ovvi motivi l'applicabilità del proporzionale ai collegi uninominali è impossibile, o per lo meno comporterebbe i medesimi risultati delle formula selettive. Più ampio sarà il collegio maggiore sarà la rappresentatività garantita dal sistema. Si può andare, quindi, da un massimo della proporzionalità nel caso dell'attribuzione dei seggi a un unico collegio nazionale, o a un numero comunque molto limitato, a una forte disproporzionalità, quando siano previsti numerosi collegi dal limitato numero di seggi (non più di cinque o sei in media) che avrebbero l'effetto di penalizzare soprattutto i partiti minori, in quanto si innalzerebbe la soglia implicita di accesso. M. Volpi, *Sistemi elettorali*, cit., pp. 373-374.

<sup>431</sup> Le quali prevedono tutte che i partiti presentino delle liste di candidati in collegi plurinominali, che gli elettori diano il proprio voto per una lista o per l'altra e che i seggi siano distribuiti proporzionalmente al numero di voti ottenuto. A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, cit., p. 167.

<sup>432</sup> Un'ulteriore differenza osservabile tra le formule proporzionali attiene al fatto che le liste elettorali siano aperte, parzialmente aperte, o chiuse. Nei sistemi a lista chiusa, gli elettori possono soltanto votare per una lista nel suo complesso, senza poter esprimere preferenze all'interno di essa. I candidati verranno eletti seguendo strettamente l'ordine nel quale il partito li ha proposti. Nei sistemi completamente aperti gli elettori votano unicamente i candidati individuali, e l'ordine di elezione è determinato dal numero di preferenze raggiunto individualmente da ogni candidato. I sistemi parzialmente aperti, invece, sebbene sia prevista la possibilità di esprimere una o più preferenze, tende a prevalere l'ordine di lista presentato dai partiti. A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945 - 1990*, Oxford University Press, Oxford, 1994, pp. 153-159; F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forme di governo*, cit., pp. 105-106.

<sup>433</sup> Il quoziente fisso, essendo indipendente dal numero di voti validamente espressi (solitamente si basa sul numero di abitanti), risulta molto più selettivo del suo corrispettivo naturale. J.M. Carey, *Electoral Formula and the Tunisian Constituent Assembly*, cit., p. 3; S. Rokkan, *Cittadini, elezioni e partiti*, cit., pp. 250 ss.

<sup>434</sup> La prima prevede l'assegnazione dei seggi rimasti ai partiti con i resti maggiori, mentre la seconda dispone una distribuzione in ordine decrescente dei seggi alle liste coi resti maggiori calcolati considerando le prime tre cifre successive alla virgola. F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forme di governo*, cit., pp. 99-106.

<sup>435</sup> Validi esempi ne possono essere il metodo *Hagenbach-Bischoff* e il metodo *Imperiali*. Il primo risolveva il paradosso per cui, nella redistribuzione dei resti più alti, venivano considerate anche le liste che non avessero raggiunto la soglia del quoziente naturale, dando così un seggio a liste che non ne avrebbero avuto diritto, in quanto da escludersi già dalla prima assegnazione. Se si fosse diminuito il quoziente, i partiti minori avrebbero avuto maggiori probabilità di accesso ai seggi, senza doversi affidare alla forzatura di cui sopra, ecco quindi, la correzione del quoziente "n+1" della formula *Hagenbach-Bischoff*, e la sua variante "n + 2" di *Imperiali*. F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forme di governo*, cit., pp. 108 ss.

In alternativa, può ricorrersi a delle formule che non incorrano in questa problematica, ovvero le formule dei divisori successivi e in particolare le formule D'Hondt e Sainte Laguë<sup>436</sup>, le quali si basano sulla proprietà aritmetica per cui se si dividono più numeri per il medesimo divisore, i quozienti così ottenuti mantengono tra loro la medesima proporzione dei numeri dividendi<sup>437</sup>.

Ulteriore tipologia di formula proporzionale è quella “mista”, che, come indica il nome stesso, propone di superare le criticità proprie delle formule selettive e proporzionali riducendole a una sintesi<sup>438</sup>. Ovviamente, uno dei due aspetti tenderà a prevalere sull'altro, ma l'esito sarà appunto, nel suo complesso, ibrido<sup>439</sup>.

Infine, vi è il voto unico trasferibile, che differisce dal sistema di lista per il fatto che gli elettori votano dei singoli candidati anziché la lista di partito. La scheda è simile a quella del voto alternativo<sup>440</sup>, ma la procedura per determinare i candidati vincenti è più complessa<sup>441</sup>.

---

<sup>436</sup> Nella sua accezione classica i divisori saranno intervallati l'un l'altro da un'unità, dividendo, così, le liste per 1, 2, 3, 4, ecc. fino alla concorrenza di un numero totale di quozienti uguale a quello dei rappresentanti da eleggere. La variabile fondamentale è data dallo “spazio” tra i divisori, più questi saranno fra loro “distanti”, più sarà facile per le liste minori ottenere dei seggi, e viceversa. Come alternative al metodo d'Hondt sono stati elaborati due metodi sviluppati nei sistemi scandinavi: del resto più grande; e il sistema di Sainte Laguë delle divisioni successive per numero dispari. La formula del primo è  $T = V / (MP)$ , questo è un invito esplicito alla frammentazione perché la soglia diminuisce fortemente all'aumentare del numero dei partiti. La formula della soglia è  $(V - 1)(2M + P - 2)$ . Il contributo maggiore sta nel progressivo aumento del costo dei nuovi seggi. Maggiore il numero di seggi già ottenuto da un partito in un dato collegio, più voti ancora saranno necessari per il successivo. La formula d'Hondt non fa alcuna differenza tra i primi e gli ultimi seggi; mentre la formula Sainte Laguë prevede che i voti complessivamente ottenuti da ciascun partito siano divisi per 1.3.5.ecc. In tal modo ogni primo seggio costerà 1'000 voti, il secondo 1'500 ecc. Questa è una formula ottimale per i piccoli partiti e contemporaneamente scoraggia le alleanze o le fusioni. S. Rokkan, *Cittadini, elezioni e partiti*, cit., p. 250. L.Trucco, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, cit., p. 67.

<sup>437</sup> La formula della “media più alta” mira a conseguire, per mezzo di progressivi avvicinamenti, il divisore “ottimale”, quello che consenta di attribuire tutti i seggi con le minori distorsioni possibili. Il metodo prevede che se dopo un primo riparto restano dei seggi vacanti, questi siano assegnati calcolando la media aritmetica delle due liste migliori, attribuendoli alla lista con il risultato migliore della divisione tra le loro cifre elettorali e la predetta media (fino a esaurimento seggi). Per la ricerca del divisore migliore è possibile utilizzare l'ulteriore variante delle “più alte medie”, che prevede l'aggiunta teorica di un seggio al numero dei seggi conseguiti in prima battuta da ciascuna lista ( qualora la lista non ottenga alcun seggio si avrà  $0 + 1$ ). Una volta diviso nuovamente il totale dei voti di ciascuna lista per il numero di seggi teorici così ottenuto, si prevede che il seggio sia attribuito alla lista che presenti il quoziente più alto, in quanto ciò indica essere la più vicina al risultato ideale. L.Trucco, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, cit., p. 67.

<sup>438</sup> Questa fattispecie di formula è divisibile in tre diverse categorie: le giustapposizioni, che prevedono la compresenza di meccanismi diversi tra loro ma autonomi e indipendenti; le fusioni, che presentano, sì, delle composizioni di diversi diversi, ma che amalgamandosi fra loro costituiscono un sistema unitario; le combinazioni, le quali presentano sistemi di votazione plurimi e distinti, ma funzionalmente collegati, il che si riflette tra l'altro sulla strutturazione duplice delle schede elettorali. A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, cit., pp. 168-169.

<sup>439</sup> A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, cit., p. 169.

<sup>440</sup> Contiene i nomi dei candidati che gli elettori devono classificare secondo un ordine di preferenza.

<sup>441</sup> Si operano infatti due trasferibilità di voto: ogni surplus di voti che non serve ai candidati che hanno già raggiunto la quota minima richiesta per conseguire il seggio è trasferita al secondo candidato indicato in lista; il candidato meno votato viene eliminato e le sue schede saranno trasferite seguendo l'ordine di preferenza indicato dall'elettore, seguendo il medesimo criterio. Si procederà in tal senso fino all'esaurimento dei seggi disponibili. A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, cit., p. 168.



### 2.5.3.3) I correttivi

Dall'esame delle diverse formule proporzionali «si desume che queste presentano un certo grado di selettività e assegnano un premio mascherato in seggi alle liste più forti, le quali hanno bisogno di meno voti per conquistare un seggio in più rispetto alle liste più piccole»<sup>442</sup>. La loro selettività può essere accentuata ricorrendo a strumenti correttivi, riducendo la proporzionalità del sistema. I principali strumenti consistono nella previsione di soglie di sbarramento – una percentuale di voti sotto al quale non si ottiene alcun seggio – oppure l'attribuzione di un premio di maggioranza in seggi alle liste o coalizioni che superino una certa percentuale. L'effetto, in ambo i casi, è quello di falsare la rappresentatività del sistema riducendo il numero di partiti per garantire una maggiore solidità delle maggioranze di governo, a meno che gli strumenti correttivi non siano troppo esigui o aggirabili<sup>443</sup>.

Le soglie di sbarramento si concretizzano in percentuali specifiche, stabilite normativamente, indicanti il numero minimo – in valore assoluto o, più spesso, percentuale – di voti validi che le parti in lizza sono chiamate ad ottenere per accedere alla distribuzione dei seggi. Per questo motivo, la loro misura è oggetto, assai sovente, di attenta e accesa negoziazione tra le parti politiche in campo<sup>444</sup>. Una certa soglia di sbarramento è sempre connaturata a un sistema elettorale, dato che è sempre necessario ottenere un determinato numero di voti per conseguire sicuramente un seggio, tant'è che si parlerà di soglia di sbarramento esplicita e implicita<sup>445</sup>. Nei casi in cui la soglia sia bassa, essa finisce per avere un impatto assai ridotto, del tutto simbolico qualora sia inferiore a quella implicita, limitandosi a segnalare l'esistenza di qualche filtro in entrata.

Diverso, e più frequente, il caso in cui le soglie esplicite siano elevate; infatti, l'aumento della soglia di accesso “naturale” alla ripartizione delle cariche produce effetti manipolativi ad effetto disproporzionale, oltre ad aumentare la selettività del sistema elettorale. L'applicazione delle soglie può avvenire a livello nazionale o locale, ma nel secondo caso si presuppone l'impiego della medesima soglia in tutte le circoscrizioni, a meno che non sia giustificata da una specifica previsione costituzionale. Occorre comunque riconoscere che la clausola di sbarramento nazionale

---

<sup>442</sup> M. Volpi, *Sistemi elettorali*, G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, in *Diritto pubblico comparato*, cit., p. 376.

<sup>443</sup> M. Volpi, *Ibid.*, p. 377.

<sup>444</sup> L. Trucco, *Fondamenti del diritto e legislazione elettorale*, cit., p. 41.

<sup>445</sup> Si intende il numero minimo di voti per ottenere un seggio, si veda L. Trucco, *Fondamenti del diritto e legislazione elettorale*, cit., pp. 67-81-82 -85.

sia la più utilizzata

La conseguenza diretta dell'apposizione di soglie di sbarramento è, ovviamente, di favorire le grandi formazioni politiche eliminando le parti in competizione meno organizzate, producendo effetti selettivi, nel senso della semplificazione dell'offerta elettorale. Le forze politiche più deboli, prima ancora della competizione elettorale, sono, così, indotte a unirsi nella consapevolezza di avere così maggiori possibilità di superare lo sbarramento. In tal modo si cerca di evitare il fenomeno della frammentazione parlamentare, vero e proprio “spauracchio” degli esecutivi parlamentari<sup>446</sup>. In tali contesti, come è noto, la vitalità dell'Esecutivo deriva dalla sussistenza del rapporto di fiducia coll'organo parlamentare: è evidente che maggiore sarà la sua frammentazione più inaffidabile il suo sostegno al governo<sup>447</sup>.

L'utilizzo di soglie di sbarramento troppo elevate comporta il rischio di una “maggiorizzante” del sistema, un deterioramento del pluralismo politico e della presenza stessa di opposizioni. A tal proposito alcuni sistemi presentano delle clausole alternative che consentano l'accesso a forze che altrimenti sarebbero escluse dall'assegnazione dei seggi.

Si può rilevare, quindi, che l'accesso ai seggi possa essere regolabile o limitabile in un numero infinito di modi, però, la condizione principale dev'essere il rispetto della democraticità e della pluralità, in modo che le condizioni apposte al sistema elettorale non finiscano col compromettere l'imparzialità e competitività dello stesso, prefigurando il risultato elettorale<sup>448</sup>.

Il secondo correttivo all'eccessiva inclusività del sistema è rappresentato dai “seggi premio”. A differenza delle soglie di sbarramento o dei quozienti corretti, il premio di maggioranza esplica i propri effetti non *ex ante*, ma *ex post* rispetto al voto, essendo collegato al solo risultato dello scrutinio.

Il premio di maggioranza è uno strumento di coartazione della volontà elettorale, che aumenta ulteriormente la “distanza” tra la volontà degli elettori e la composizione dell'organo rappresentativo. Questo meccanismo assegna dei seggi successivamente all'applicazione della formula elettorale, costituendo una vera e propria alterazione del risultato. Lo scopo è di assicurare, accentuare, o costituire, una maggioranza stabile all'interno dell'assemblea attribuendo a chi avesse ottenuto la maggioranza relativa dei suffragi più della metà dei seggi in Parlamento. Va da sé, che una simile operazione alteri i reali rapporti di forza emersi dalle elezioni tra le diverse liste,

---

<sup>446</sup> M. Duverger, *I partiti politici*, cit., pp. 290 ss.

<sup>447</sup> L. Trucco, *Fondamenti del diritto e legislazione elettorale*, cit., pp. 43-44.

<sup>448</sup> L. Trucco, *Fondamenti del diritto e legislazione elettorale*, cit., p. 44.

mutando l'espressione del voto popolare, ed è, quindi, suscettibile di ledere i principi cardine della democrazia elettorale: eguaglianza e libertà del voto.

Vi sono diverse modalità in cui il premio di maggioranza possa può agire: la prima è il premio di consolidamento, con il quale si rafforza una maggioranza assoluta già presente in Parlamento per consolidarne, appunto, la posizione; la seconda è il premio "specifico" attribuito a una maggioranza relativa in modo da conseguire una maggioranza assoluta; in ultima ipotesi vi è il premio "generico" attribuito *ex lege* alla forza politica che abbia ottenuto una semplice maggioranza semplice.

Non si deve nascondere che tutte e tre le tipologie di premio presentano gli stessi elementi di criticità sovraesposti, fermo restando che il premio non potrebbe mai arrivare al punto di precludere l'accesso alle sedi rappresentative di forze di minoranza o frustrare i meccanismi costituzionali di garanzia "antimaggioritari".

Simili ai premi, nel senso che operano una distribuzione dei seggi slegata dai reali rapporti di forza emersi dal dato elettorale sono i diritti di tribuna o quote di garanzia, con le quali si riservano ai rappresentanti di certe minoranze dei seggi (come avveniva in Egitto sia per le donne che, in una certa misura, per i Copti).

Concludendo, è opportuno tornare a rilevare come, per ragioni prettamente matematiche, l'attuazione di una formula proporzionale pura richieda l'assegnazione di tutti i seggi in un solo collegio compatto e dotato di una grande magnitudine<sup>449</sup>. Tuttavia, secondo gli analisti, l'applicazione di una proporzionale pura, o radicale, pregiudicherebbe comunque il legame tra la base degli elettori e gli organi rappresentativi. Ciò avverrebbe sia *ex ante* perché il cittadino conferirebbe al proprio voto un valore pressoché nullo (sindrome della "goccia nell'oceano"); sia *ex post* a causa degli squilibri territoriali della rappresentanza che inevitabilmente si producono, che priverebbero alcune porzioni geografiche della possibilità di eleggere dei propri rappresentanti<sup>450</sup>.

Oltre alla più volte citata fragilità degli Esecutivi formantesi in contesti politici regolati da formule proiettive, e alla crisi del rapporto rappresentativo tra elettore ed eletto, vi è un'altra importante conseguenza dell'adozione delle formule proiettive, definita da Stein Rokkan come *congelamento*.

Il congelamento, come suggerisce il nome stesso, consiste nella stabilizzazione delle forze politiche, in una loro sedimentazione e chiusura. Nei casi ~~nel caso~~ italiano e tedesco, ad esempio, il passaggio ai proporzionali, operò la cristallizzazione della composizione politica, esercitando un

---

<sup>449</sup> La magnitudine è il rapporto tra il collegio e il numero di seggi, a un collegio con molti seggi corrisponderà un'alta magnitudine e viceversa.

<sup>450</sup> L. Trucco, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, cit., p. 78.

ruolo conservatore<sup>451</sup>. E' dimostrato, infatti, come nei sistemi proporzionali consolidatisi i nuovi movimenti o partiti abbiano maggiori difficoltà ad accedere alla rappresentanza politica, limitando, così, l'offerta politica e contribuendo al mantenimento dello *status quo*. Le conseguenze sono duplici, da un lato una progressiva disaffezione dei cittadini al processo elettorale e il conseguente incremento dell'astensionismo, dall'altro l'interesse dei partiti a mantenere la situazione per escludere eventuali concorrenti dalla competizione elettorale<sup>452</sup>. I processi di centralizzazione comportano, quindi, un sempre più netto contrasto tra il momento elettorale e gli altri canali di partecipazione al processo decisionale e favoriscono la comparsa destabilizzante dei *catch all parties*<sup>453</sup>.

#### 2.5.3.4) Quale formula?

Quel che preme rilevare per concludere è il così detto fattore ambientale e istituzionale, che può pregiudicare o meno l'efficacia o il recepimento di un sistema elettorale, piuttosto che un altro. Per esempio, un sistema esclusivo può comportare lunghe fasi di stasi nella composizione degli organi rappresentativi rendendo più lenti i cicli di alternanza e quindi viene richiesto agli elettori e ai candidati un maggiore *fair play*, inteso come un'accettazione del risultato elettorale. Questa “esclusione” dalla composizione degli organi rappresentativi può notoriamente constatarsi solo in società omogenee, nelle quali è maggiormente rilevabile l'attitudine a concepire le istituzioni rappresentative come sempre votate al conseguimento del “bene comune” indipendentemente dal loro colore. Un formato bipartitico maggioritario rimarrebbe, però, impossibile in una società con minoranze razziali, linguistiche (che rifiutino di farsi rappresentare dai due partiti maggiori) che siano concentrate, in alte proporzioni, in determinati collegi o in particolari aree geografiche. In società profondamente divise ideologicamente come quelle di Marocco, Egitto e Tunisia, infatti, la possibilità dell'esclusione è tendenzialmente percepita come un pericolo di sopravvivenza identitaria, e in tal senso lo stesso sistema elettorale perderebbe la sua funzione di collettore delle domande sociali provenienti da tutta la società.

Nel corso del XX secolo la diffusione del metodo proporzionale è stato inteso proprio come una

---

<sup>451</sup> A. Panebianco, *Introduzione all'edizione italiana*, in S. Rokkan, *Cittadini, elezioni e partiti*, cit., pp. 24-25.

<sup>452</sup> M. Cotta, alla voce *Rappresentanza*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, cit., p. 228.

<sup>453</sup> S. Rokkan, *Cittadini, elezioni e partiti*, cit., p. 67.

risposta alla domanda di una maggiore ed equa rappresentanza sociale, nella direzione di una più apprezzabile democraticità istituzionale, tuttavia, in forza delle circostanze socio-culturali specifiche di ogni contesto geografico, si è notato come formule uguali abbiano potuto portare a esiti molto diversi. Ad esempio, il Regno del Marocco adotta una formula relativamente selettiva, ma la natura pulviscolare del sistema partitico e sociale ha fino ad oggi impedito il formarsi di maggioranze stabili. Pertanto, prima di poter stabilire se una legislazione elettorale sia frutto di scelte arbitrarie operate dal Regime, deve verificarsene l'adeguatezza ai numerosi elementi ambientali, sociali e culturali che ne possono aver richiesto l'adozione.

## CAPITOLO III

### LA DEMOCRAZIA NEL CONTESTO DELL'ISLAM MEDITERRANEO

SOMMARIO: 3.1) IL NORD AFRICA E LA DEMOCRAZIA — 3.1.1) IL RUOLO DEI MILITARI: GUARDIANI AL SERVIZIO DI CHI? — 3.1.2) LA SOCIETÀ CIVILE — 3.1.3) IL MONOPARTITISMO — 3.2) LA RELIGIONE ISLAMICA — 3.2.1) IL MONDO ISLAMICO: UN MOSAICO GIURIDICO — 3.2.2) DIRITTO ISLAMICO E DIRITTO DEI PAESI ISLAMICI — 3.2.3) LE FONTI DEL DIRITTO ISLAMICO — 3.2.3.1) I MADAHIB E LA REGIONALIZZAZIONE DELL'ISLAM — 3.2.3.2) L'JTIHAD: È LA SOLUZIONE? — 3.2.4) ISLAMIZZAZIONE DELLA DEMOCRAZIA O DEMOCRATIZZAZIONE DELL'ISLAM? — 3.2.4.1) SHURA E ASSEMBLEARISMO NELLA TRADIZIONE ISLAMICA — 3.2.4.2) LA KHILAFAH E LA SOVRANITÀ POPOLARE — 3.2.4.3) LA UMMAH TRA POPOLO E NAZIONE — 3.2.5) I MOVIMENTI ISLAMISTI, TRA RIVOLUZIONE E RIFORMA — 3.2.5.1) GENESI E STRUTTURA DELL'ORGANIZZAZIONE MADRE: I FRATELLI MUSULMANI — 3.2.5.2) AN-NAHDA E L'ECCEZIONE TUNISINA — 3.2.5.3) IL PJD MAROCCHINO

#### *3.1) Il Nord Africa e la democrazia*

La democrazia rappresentativa è un modello politico che ha attratto Paesi, culture e realtà ben diverse d'origine. Ciò fu possibile solo con la fine della guerra fredda, che aprì a tutto il mondo la possibilità di adottare il modello occidentale, ormai dominante, in materia di organizzazione dei poteri. Nonostante il diverso clima, però, il mondo arabo-islamico accolse con riluttanza questo cambiamento, anzi, in stati come il Marocco, l'Egitto o la Tunisia le elites al potere si guardarono bene dall'insidiare il proprio dominio della scena politica. A parziale e limitate liberalizzazioni, infatti, non corrispose mai la volontà di instaurare un regime democratico e rappresentativo, quanto quella di placare le critiche della Comunità internazionale.

Non sorprende, quindi, che fino ai moti del 2010 e 2011 la politica araba continuasse a essere dominata da una doppia immagine: quella delle monarchie tradizionali e quella degli Stati di sicurezza nazionale (*mukhabarat*)<sup>454</sup>. Inoltre, le timide aperture politiche concesse dai regimi militari o tradizionali nelle proprie legislazioni elettorali (finanziamento e riconoscimento dei

---

<sup>454</sup> N.E. Ghozali, *L'introuvable bonne gouvernance démocratique dans les payes du Maghreb le déni de liberté*, in Y. Ben Achour, J.R. Henry, R. Mehdi (a cura di), *Le débat juridique au Maghreb: De l'étatisme à l'État de droit*, Publisud, Paris, 2009, p. 264.

partiti, natura del sistema elettorale, ecc.), anziché rinvigorire il dibattito pubblico e la società civile, erano talmente limitate che solo gli ostracizzati movimenti islamisti potevano sfruttarle per acquisire una maggiore visibilità e peso politici. Il discorso politico subiva, così, una marcata bipolarizzazione tra forze conservatrici dello *status quo* e riformatrici islamiche, a cui corrispondeva una spartizione dello spazio che soffocava sul nascere la formazione di forme terze di associazionismo<sup>455</sup>.

A seguito delle violente repressioni perpetrate da Mubarak, Hassan II e Ben Ali contro i movimenti islamici "in nome della modernità", nella cultura politica nordafricana, e in particolare islamica, si è rafforzata la convinzione che la conquista di alcuni diritti fondamentali – come il pluralismo politico o la trasparenza nelle operazioni elettorali – debba passare per una parziale de-secolarizzazione dello spazio pubblico. Ma vi sono anche altri fattori antagonisti al pluralismo e che ostacolano da sempre la democratizzazione dei Paesi nordafricani, come la presenza di apparati militari inseriti nelle istituzioni e una società civile generalmente atrofizzata. Tuttavia, il principale crittotipo attivo nel contesto di studio è sicuramente quello religioso, ragion per cui gli sarà dedicato nel presente capitolo ampio spazio.

### *3.1.1) Il ruolo dei militari: guardiani al servizio di chi?*

Tra i diversi elementi caratterizzanti lo scenario nordafricano merita un'apposita menzione il ruolo assunto dalla burocrazia militare. Caratteristica comune ai Paesi oggetto d'indagine è la difficoltà nell'organizzare la società nazionale per mezzo di un processo politico democratico ed equilibrato. La conseguente instabilità si è tradotta in continue modifiche delle Carte costituzionali e alternarsi di diverse *élites* al governo, che hanno esaltato le burocrazie militari quale punto di riferimento per la popolazione e le stesse istituzioni. Nella maggior parte dei casi, infatti, l'anti-colonialismo era stato un collante insostituibile per delle società ancora ricche di divisioni tribali, ma che una volta venuto meno riaprì le crepe del coacervo di forze politiche e sociali che aveva

---

<sup>455</sup> Ciò nonostante l'indipendenza dello spazio pubblico «essenziale allo sviluppo, nell'ordine, dello Stato di diritto e della democrazia, ma anche il probabile inizio di un'evoluzione del sistema dei pubblici poteri verso un assetto di tipo democratico-costituzionale, garante della libertà del cittadino». C. Sbailò, "Primavera araba", "risveglio islamico", "deriva autoritaria". *Mutamenti costituzionali nel Nord Africa a tre anni dall'inizio delle rivolte*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, n. 1, 2014, p. 4.

portato all'indipendenza<sup>456</sup>. Gradualmente divenne via, via sempre più accettato che l'Autorità per controllare il Paese dovesse ricorrere non alla legittimità — a cui più o meno direttamente, rinunciava —, ma alla forza militare<sup>457</sup>. Essendo l'appoggio delle forze armate necessario, i militari, sedicenti paladini dello Stato e del Popolo, divennero i burattinai dietro i rocamboleschi cambi di leadership che in molti Paesi si sperava preludessero una democratizzazione, basti pensare alla recente esperienza egiziana.

É interessante osservare come le forze militari seguano nel proprio insediamento ai vertici del potere il medesimo *iter* in Paesi e contesti diversi. In primo luogo, viene costituito un organo collegiale ristretto con duplice funzione di organo legislativo ed esecutivo, che può assumere diversi nomi (Comitato militare di liberazione nazionale, Consiglio rivoluzionario supremo ecc.). In secondo luogo, l'organo così costituito era solito dichiarare la sospensione della Carta costituzionale se non, addirittura, procedere alla sua riscrittura con lo scopo di legittimarsi agli occhi della popolazione<sup>458</sup>. Tali fattori inevitabilmente condizionarono l'architettura istituzionale, la forma e l'attività dei governi dei Paesi oggetto d'esame nel presente elaborato, basti pensare che tutti i presidenti egiziani provenivano dagli alti comandi dell'esercito, che lo stesso Ben Ali, *ex* premier tunisino, prima del proprio insediamento rivestiva l'incarico di ministro della difesa. In Marocco, invece, il controllo che la Corona poteva esercitare effettivamente sull'esercito era inizialmente limitato. Circostanza che consentì l'organizzazione di oltre mezza dozzina di *putsch*<sup>459</sup>, per cui si rese necessario introdurre delle norme che garantissero alla Monarchia una più salda presa sulle gerarchie militari perché si giungesse all'attuale equilibrio.

L'intervento dell'esercito sullo scenario politico, però, non deve stigmatizzarsi, al contrario, in talune circostanze si è rivelato un potente mezzo di modernizzazione e rinnovamento delle società

---

<sup>456</sup> L. Mezzetti, *Le Democrazie Incerte, tradizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa Orientale, Africa, America Latina, Asia*, cit., p. 320.

<sup>457</sup> Il professionalismo dell'esercito si è spesso rivelato un'arma a doppio taglio nelle mani dei regimi autoritari. Per questo motivo spesso le dittature cercano di nominare ufficiali fedeli al *leader*. S.E. Noueihed, *The Paradox of Good Governance Under Authoritarian Regimes*, Lebanese American University, Beirut, 2009-2010, p. 62; L. Mezzetti, *Le Democrazie Incerte, tradizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa Orientale, Africa, America Latina, Asia*, cit., p. 321.

<sup>458</sup> L'argomento è stato affrontato approfonditamente da S. Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*, Prentice Hall, Englewood, 1977.

<sup>459</sup> Il tentato *Coups* di Skhira, condotto nel 1971 da Mohammed Medbouh, e quello degli aviatori, nel 1972, sono solo alcuni esempi di come il Regno maghrebino fosse in realtà politicamente molto fragile. S.G. Miller, *A History of Modern Morocco*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, p. 177.



più tradizionaliste<sup>460</sup>.

La longevità dei regimi garantita dall'impiego dell'esercito non si traduce necessariamente in stabilità. Numerose, infatti, sono state le ribellioni e i colpi di Stato falliti in Algeria<sup>461</sup> ed Egitto, nonostante la presenza degli stessi militari al governo. Turbolenze che alimentarono l'alibi della sicurezza nazionale per giustificare la permanenza delle forze armate al potere e la restrizione delle libertà civili e l'instaurazione di regimi assolutisti e personali. Questi ultimi, gravitavano attorno al carisma di un *leader* espressione delle forze armate e che si assicurava non solo che i militari occupassero gli incarichi di governo cruciali, ma che le forze armate continuassero a godere di un'indipendenza *de facto*<sup>462</sup>. In Egitto, nonostante i ministeri in mano ai militari fossero passati dal 50% all'epoca di Nasser al 7.5% durante la presidenza di Sadat<sup>463</sup>, i successivi Capi Stato — con la sola esclusione di Mohammed Morsi — provenivano dai ranghi dell'esercito.

Tuttavia, deve prendersi atto che, almeno in Egitto, questi "passaggi di consegna" avvennero attraverso i procedimenti previsti dalle rispettive Costituzioni, con l'intenzione di presentarsi alla popolazione come una forza e un potere legittimi. In certi casi le libertà civili vennero, addirittura, estese, ma resta da chiedersi quale valore potessero avere delle elezioni solo parzialmente libere e con un tasso di partecipazione vicino al 20% degli aventi diritto<sup>464</sup>. Inoltre, con il tempo le forze armate hanno dato prova di avere interesse a conservare il proprio ruolo di "giudici del regime", potendo col proprio appoggio — o il suo rifiuto — influenzare la legittimità, e quindi la sopravvivenza, dei regimi in cui operano.

---

<sup>460</sup> Tra i colpi di Stato considerati considerati non esclusivamente negativi si annovera la rivoluzione dei Giovani Ufficiali in Egitto del 1952, che portò al rovesciamento di una monarchia debole e corrotta di Re Farouk e all'instaurazione della Repubblica. E. Picard, *Arab Military in Politics: from Revolutionary Plot to Authoritarian State*, in G. Luciani (a cura di), *The Arabe State*, University of California Press, Berkeley, 1990, pp.189-190 e 203-207.

<sup>461</sup> In Algeria la lotta armata ebbe una grande importanza storica per il conseguimento dell'indipendenza, ciò portò, di conseguenza, a conferire un ruolo politico decisivo ai militari, sia appartenenti all'esercito ufficiale, che alle forze di guerriglia. Nel 1965 un *putsch* portò alla destituzione di Ben Bella e alla nomina a Presidente di Boumedienne, il quale istituì un Consiglio Rivoluzionario (divenne il più alto organo di Stato) composto da 26 membri di cui 22 militari. Alla sua morte gli successe, sia nel ruolo di Capo di Stato che di segretario del Fln (*Front de libération nationale*), l'alto ufficiale dell'esercito Bendjedid, a riprova del forte ruolo delle forze armate nel Paese. Cfr. J.P. Entelis, *Algeria: Technocratic Rule, Military Power*, in I.W. Zartman, *Political Elites in Arab North Africa*, Longman, New York, 1982, pp. 108-109.

<sup>462</sup> Le "smilitarizzazioni" degli anni '70 non alterarono gli equilibri di potere nord-africani, ancora dominati dai militari. P.D. Vincent, *From Political to Economic Actors*, Stanford University Press, Redwood City, 2007, p. 21.

<sup>463</sup> L. Mezzetti, *Le Democrazie incerte, tradizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa Orientale, Africa, America Latina, Asia*, cit., p. 324.

<sup>464</sup> *Ibid.*, p. 325.

### 3.1.2) La società civile

Il concetto di società civile sembrava aver perso la propria centralità e cessato di destare interesse in ambito accademico, fino alla sua "riscoperta" grazie al movimento polacco *Solidarność* (*Solidarietà*) e alla sua battaglia contro il regime socialista<sup>465</sup>. La società civile divenne "l'urlo di battaglia" di chiunque si opponesse a un regime autoritario dall'America Latina all'Africa e al Medio Oriente<sup>466</sup>.

Il rinnovato interesse per la società civile non fu sufficiente, però, a elaborarne una nozione condivisa<sup>467</sup>, anche se autorevole dottrina tentò di determinarne alcune caratteristiche fondamentali<sup>468</sup>. «The realm of organized social life that is voluntary, self-generating, (largely) self-supporting, autonomous from the state, and bound by a legal order or set of shared rules. It is distinct from "society" in general in that it involves citizens acting collectively in a public sphere to express their interests, passions, and ideas, exchange information, achieve mutual goals, make demands on the state and hold state officials accountable. "Civil Society" is an intermediary entity, standing between the private sphere and the state»<sup>469</sup>.

Il ruolo della società civile nei processi di democratizzazione deriva dal suo intrinseco richiamo al pluralismo, alla partecipazione e alla tolleranza<sup>470</sup>, come evidenziato dall'attività di associazioni come: sindacati, federazioni, circoli, unioni, gilde e movimenti sociali ecc<sup>471</sup>. Tuttavia, non deve

---

<sup>465</sup> A. Arato, *Civil Society Against the State: Poland, 1980-1981*, in *Thelias*, n. 47, 1981, pp. 23-47.

<sup>466</sup> Nell'ampia dottrina sul tema, v. tra gli altri: J.L. Cohen, A. Arato, *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge, 1992; E. Gellner, *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*, Hamish Hamilton, London, 1994; J. Keane, *Civil Society and the State: New European Perspectives*, Verso, London 1988; A. Seligman, *The Idea of Civil Society*, The Free Press, New York 1992; E. Shils, *The Virtue of Civil Society*, in *Government and Opposition*, n. 26, 1991; M. Walzer, *Toward a Global Civil Society*, Berghahn Books, Oxford, 1995; J. Keane, *Civil Society, Definitions and Approaches*, The University of Westminster, London, 2010, consultabile all'indirizzo [http://johnkeane.net/wp-content/uploads/2011/01/jk\\_civil\\_society\\_definitions\\_encyclopedia.pdf](http://johnkeane.net/wp-content/uploads/2011/01/jk_civil_society_definitions_encyclopedia.pdf). Con riferimento al Medio Oriente v. A.R. Norton, *Civil Society in the Middle East*, Brill, New York, vol. 2, 1996; I. Harik, *Rethinking Civil Society: Pluralism in the Arab World*, in *Journal of Democracy*, vol. 5, n. 3, 1994, pp. 43-56.

<sup>467</sup> «A number of authors have raised serious doubts about the significance of the very term 'Civil Society.' Some of them believe that it is only a catch-all concept, a notion that has cast its net too widely, at best vaguely referring to the world outside the institutions of government and the State, at worst thoroughly empty. Others, however, claim that the expression, vague and polysemic though it may often be, is a useful one». Cfr. S. Giner, *Civil Society and Its Future*, in J. Hall, *Civil Society: Theory, History, Comparison*, Polity Press, Cambridge, 1995, p. 301; N. Salam, *Civil Society in the Arab World. The Historical and Political Dimensions*, Harvard University, Occasional Publication, n. 3, 2002, p. 3.

<sup>468</sup> Per un'analisi storica dell'evoluzione politica del concetto di società civile, si veda J. Ehrenberg, *Civil Society: The Critical History of an Idea*, New York University Press, New York, 1999.

<sup>469</sup> Così L. Diamond, in N. Salam, *Civil Society in the Arab World. The Historical and Political Dimensions*, cit., p. 3.

<sup>470</sup> N. Salam, *Civil Society in the Arab World. The Historical and Political Dimensions*, cit., p. 3.

<sup>471</sup> P. Noble (a cura di), *Political Liberalisation and Democratization in the Arab World*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1984.

dimenticarsi che, sebbene la società civile possa agire da contrappeso al potere statale, la prima necessità della protezione legale del secondo perché le siano assicurate la libertà d'agire e l'autonomia dei propri membri fondamentali alla sua attività<sup>472</sup>. Con riferimento al contesto di studio, gli Orientalisti derivano la debolezza della società civile nei Paesi arabi dalla mancanza o fragilità, di alcuni suoi prerequisiti, libertà dello spazio pubblico *in primis*. Causa di ciò — non senza un certo pregiudizio — viene attribuita all'Islam<sup>473</sup> e alla sua incapacità di discernere tra sfera temporale e spirituale, che avrebbe inibito l'emergere di uno spazio d'opinione in grado di affrancarsi completamente dall'elemento religioso<sup>474</sup>.

Di tutt'altro avviso gli Islamisti, i quali identificano nell'Islam nientemeno che la sede naturale della società civile e della democrazia (vedi *infra*). Emblematica è la posizione di Fahmi Huwaydi: «The Islamic society was a self-organized society centuries long before the emergence of the idea of civil society, which is much yearned for nowadays by certain people»<sup>475</sup> e di Ahmad Shukr al-Sabihi «The historical experience of the prophet's era constitutes the first experiment of civil contract that history has witnessed and which preceded Rousseau's theory of Social Contract»<sup>476</sup>.

Ciò che unisce le due scuole di pensiero è l'approccio "essenzialista" alla questione, ognuna tesa a dimostrare l'intrinseca liberalità o illiberalità dell'Islam, cosicché né la distorta percezione occidentale dei primi, né l'approccio aprioristico dei secondi rendano giustizia alla religione e storia islamiche, né ci aiutano a verificare se sia ivi realmente esistita una società civile, e, nel caso lo fosse, a valutarne il ruolo svolto, o determinarne l'evoluzione storica. Sarebbe sbagliato, però, considerare l'Islam incompatibile con le norme democratiche, nonostante la sua esperienza politico-storica non possa certo dirsi aver sempre sostenuto la società civile. I principi di unità e coesione della *Ummah* non impedirono — pur talvolta ostacolandola — la formazione, specie nei centri

---

<sup>472</sup> N. Salam, *Civil Society in the Arab World. The Historical and Political Dimensions*, cit., p. 3; Y. Sadowski, *The New Orientalism and the Democracy Debate*, in *Middle East Report*, n. 183, luglio-agosto 1993, pp. 15 ss;

<sup>473</sup> Si riconosce, inoltre, un certo *favor* dell'Islam sunnita verso le dittature: gli *ulama*, infatti, giustificano la sottomissione al despota, qualora l'unità della *Ummah* sia minacciata, o si prospetti il rischio di una deriva anarchica. N. Salam, *Civil Society in the Arab World. The Historical and Political Dimensions*, cit., pp. 3-4; Y. Sadowski, *The New Orientalism and the Democracy Debate*, cit., pp. 15 ss

<sup>474</sup> Bernard Lewis: «Islamic law knows no corporate legal persons; Islamic history shows no councils or communes, no synods or parliaments, nor any other kind of elective or representative assembly. It is interesting that the jurists never accepted the principle of majority decision. There was no point, since the need for a procedure of corporate collective decision never arose. In heaven there was one God, and one alone; on earth there was no court but a single judge, no state but a single ruler», in B. Lewis, *The Shaping of the Modern Middle East*, Oxford University Press, New York, 1994, pp. 45-46. Per un'analisi critica delle tesi della scuola orientalista sulla società civile nel mondo arabo si veda Y. Sadowski, *The New Orientalism and the Democracy Debate*, cit.; si veda anche P. Springborg, *Western Republicanism and the Oriental Prince*, Polity Press, Cambridge, 1992.

<sup>475</sup> F. Huwaydi, *Al-Islam wa 'l-dimuqratiyya*, in *Al-Mustaqbal al-'arabi*, n. 166, 1992, p. 11.

<sup>476</sup> Così Ahmad Shukr al-Sabihi in N. Salam, *Civil Society in the Arab World. The Historical and Political Dimensions*, cit., p. 6.

urbani<sup>477</sup>, di organizzazioni sociali come le gilde (*asnaf*)<sup>478</sup> e di istituzioni come gli enti benefici (*awqaf*)<sup>479</sup>, anzi, entrambe godettero di una notevole autonomia dai governi centrali. La stessa indipendenza era riconosciuta anche alla confraternita dei Sufi<sup>480</sup>, mentre alle minoranze religiose cristiana ed ebraica era riconosciuto uno *status* speciale, che sarà poi istituzionalizzato nel sistema dei *millet* ottomani<sup>481</sup>. Nelle grandi città come Damasco, il Cairo o Tunisi gli *ulama*, o le scuole di diritto islamico, spesso fungevano da intermediari tra lo Stato e il Popolo, delle cui istanze si facevano portatori innanzi al sovrano<sup>482</sup>. Pertanto, pur con le sue specificità, il contesto islamico presentava indiscutibilmente alcune delle condizioni necessarie al suo sviluppo, in maniera non dissimile dal mondo occidentale.

Il progredire nel contesto islamico della società civile, nella sua accezione moderna, ebbe luogo nell'Impero Ottomano del XVIII secolo, prodotto a seguito delle sempre più frequenti contaminazioni col modello europeo, si diffusero nei principali centri dell'Impero circoli, società, e associazioni di ogni genere<sup>483</sup>. I Paesi arabi nati in seguito alla Prima guerra mondiale svilupparono parte di questa eredità, che riuscì a sopravvivere anche ai successivi decenni di oppressione, più o meno diretta, delle potenze coloniali<sup>484</sup>. Paradossalmente, però, nei primi decenni successivi all'indipendenza, lo sviluppo della società civile si fermò.

Le organizzazioni della società civile furono bandite, o dovettero convertirsi in organizzazioni tollerate dal governo, se non direttamente controllate<sup>485</sup>. Solo uno Stato forte, questa la *ratio*, poteva

---

<sup>477</sup> Per approfondimenti sulla vita urbana e le strutture sociali dei Paesi arabi si veda A. Hourani, *Storia dei Popoli Arabi*, Mondadori, Milano, 1991; A. Hourani, S.M. Stern, *The Islamic City: A Colloquium*, B. Cassirer, Oxford, 1970.

<sup>478</sup> Sull'organizzazione delle gilde nella società islamica si veda G. Baer, *Guilds in Middle Eastern History*, in M.A. Cook, *Studies in the Economic History of the Middle East*, Oxford University Press, Oxford 1970, pp. 11-30; A. Hourani S.M. Stern, *The Islamic City: A Colloquium*, cit., pp. 51-63.

<sup>479</sup> Si veda l'articolo *Wakf* in H.A.R. Gibb, J.H. Kramers, *Shorter Encyclopaedia of Islam*, Brill, Leiden, 1974, e *The Encyclopaedia of Islam*, seconda edizione, vol. XI, Brill, Leiden, 2002.

<sup>480</sup> In merito al Sufismo, o il movimento Sufi nell'Islam, si veda A.J. Arberry, *Introduzione alla mistica dell'Islam*, Marietti, Genova, 1986; G. Anawati, L. Gardet, *Mistica islamica, aspetti e tendenze, esperienze e tecniche*, SEI, Torino, 1960; R. Nicholson, *I mistici dell'Islam*, Bocca, Torino, 1925 (riedito come *Sufismo e mistica islamica*, Fratelli Melita, Genova, 1988).

<sup>481</sup> Si veda B. Braude, B. Lewis, *Christians and Jews in the Ottoman Empire: The Functioning of a Plural Society*, Homes and Mayer, New York, 1982.

<sup>482</sup> Per uno sguardo generale si legga N.R. Keddie, *Scholars, Saints and Sufis: Muslim Religious Institutions since 1500*, California University Press, Berkeley 1972, pp. 15-272; per il ruolo degli *ulama* come intermediari tra popolo e Stato si veda A. Hourani, *Storia dei Popoli Arabi*, cit., pp. 160 ss.

<sup>483</sup> Per una breve disamina dei rapporti tra l'Impero Ottomano e l'Occidente si veda A. Hourani, *Storia dei Popoli Arabi*, cit.; *Storia della Turchia*.

<sup>484</sup> Si veda P.S. Khoury, *Syria and the French Mandate: The Politics of Arab Nationalism 1920-1945*, Princeton University Press, Princeton, 1987.

<sup>485</sup> Y. Sadowski, *The New Orientalism and the Democracy Debate*, cit., pp. 15-16.

mobilitare tutte le forze e le risorse nazionali per affrontare la minaccia di Israele e realizzare la tanto aspirata unità araba<sup>486</sup>, nonché accelerare la crescita economica e garantire la giustizia sociale. Per raggiungere questi risultati, si richiese ai cittadini non solo di rinunciare ai propri diritti politici di partecipazione, ma anche di accettare i metodi coercitivi dei propri governi<sup>487</sup>. La coazione dell'ideologia populista e delle istituzioni repressive da un lato assicurò per decenni la legittimità ai regimi, dall'altro atrofizzò la società civile<sup>488</sup>.

Analoga la situazione nei regimi oligarchici dei grandi produttori petroliferi, dove la rinuncia ai diritti politici avvenne sulla promessa di un maggior benessere materiale e di una redistribuzione della ricchezza tramite il *welfare*<sup>489</sup>.

A incrinare il quadro appena menzionato furono due eventi storici: la sconfitta araba ad opera di Israele nel 1967, che mise in discussione le strategie nazionaliste, e la mancata realizzazione di una maggior giustizia sociale; la crisi del Golfo del 1990-1991 minacciò, poi, la legittimità delle "monarchie del petrolio" ed espose al mondo la natura oppressiva del regime iracheno<sup>490</sup>.

La breccia, così generatasi, sarà allargata negli ultimi tre decenni da numerosi altri fattori. I più importanti sono i seguenti:

- l'urbanizzazione di massa e la conseguente crescita dei bisogni socio-economici della popolazione e l'indebolimento dei legami "primordiali"<sup>491</sup>, in un momento in cui i molti Paesi arabi non sono in grado provvedere a molti servizi essenziali come la sanità o l'educazione<sup>492</sup>;
- l'aumento dei laureati, specie in atenei europei o americani, e una più generalizzata alfabetizzazione, a cui corrisponde un incremento della consapevolezza dei propri diritti;

---

<sup>486</sup> E. Picard, *Arab Military in Politics: From Revolutionary Plot to Authoritarian State*, in G. Luciani, *The Arab State*, cit., pp. 189-219.

<sup>487</sup> L. Mezzetti, *Le Democrazie Incerte, tradizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa Orientale, Africa, America Latina, Asia*, cit., p. 315; N. Salam, *Civil Society in the Arab World. The Historical and Political Dimensions*, cit., pp. 9-10.

<sup>488</sup> E. Picard evidenzia che nei regimi autoritari i militari «became the brokers (wusata') between the State and the people for any kind of public transaction, thus eradicating the civilian society they had wanted to shape». Inoltre, «rather than developing the state sector» il ruolo degli ufficiali «who hold civilian functions, lies in allocating the benefits of government operations. Their purpose is to enlist politically devoted clients from the state bureaucracy, who benefit from the patronage process in which goods and services are traded for loyalty and obedience»: E. Picard, *Arab Military in Politics: From Revolutionary Plot to Authoritarian State*, cit., pp. 568-572.

<sup>489</sup> N. Salam, *Civil Society in the Arab World. The Historical and Political Dimensions*, cit., p. 10; Y. Sadowski, *The New Orientalism and the Democracy Debate*, cit., p. 17; L. Mezzetti, *Le Democrazie incerte, tradizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa Orientale, Africa, America Latina, Asia*, cit., p. 315.

<sup>490</sup> S.E. Ibrahim, *Civil Society and Prospects of Democratization in the Arab World*, cit., pp. 27-54; and R. Brynen, B. Korany, P. Noble, *Political Liberalization and Democratization in the Arab World*, cit.

<sup>491</sup> Famiglia, clan, tribù, e confraternita.

<sup>492</sup> N. Salam, *Civil Society in the Arab World. The Historical and Political Dimensions*, cit., p. 11.

- lo sviluppo di organismi internazionali (come la Banca mondiale, ONU ecc.), l'Unione Europea, e gli enti bilaterali che finanziano direttamente – il denaro non passa più per le casse dello Stato - le organizzazioni *in loco*, con le ONG che hanno assunto un ruolo chiave nello sviluppo di un approccio neo-liberale all'economia e alla società;

- la liberalizzazione politica degli ultimi due decenni, anche se volta non alla distribuzione del potere ma al suo mantenimento;

- la rapida diffusione delle nuove tecnologie e dei *social media*, che rendono difficile il controllo degli Stati sull'informazione.

Gli esempi di riviviscenza della società civile araba sono numerosi<sup>493</sup> e spaziano dalle ONG formatesi in Egitto e Marocco nei primi giorni della liberalizzazione degli anni'70, specie quelle femminili e dette *diwaniyyas*<sup>494</sup>, ai circoli culturali di Damasco; alle organizzazioni autonome o sindacali in Tunisia<sup>495</sup>; alle associazioni di avvocati, ingegneri, giornalisti ecc.

Vi sono, però, delle organizzazioni sul cui inserimento nella società civile la dottrina, sia orientalista che apologetica, non è pacifica, e sono: i gruppi islamisti (di cui si tratterà nell'apposito paragrafo); le ONG, in forza della loro dipendenza dai finanziamenti stranieri; le confraternite o le tribù, il cui legame è a metà tra quello associativo e quello familiare. Il modo migliore per rispondere a questi interrogativi è condurre una valutazione caso per caso ed evitare le generalizzazioni.

Per concludere deve riconoscersi che nonostante il rafforzarsi della società civile lo Stato mantiene ancora il primato sulla vita pubblica, pur non essendone più l'unico attore. Inoltre, il formarsi di nuove associazioni non deve essere interpretato necessariamente come un sintomo di un processo di democratizzazione. Basti pensare a tutte quelle organizzazioni che perseguono interessi in aperto contrasto con un'effettiva liberalizzazione della società, o alle formazioni sociali mosse dalla volontà di conquistarsi le simpatie del regime più che di rovesciarlo<sup>496</sup>. La società civile è indubbiamente un importante fattore del processo di democratizzazione, ma non sempre ha svolto

---

<sup>493</sup> N. Salam, *Civil Society in the Arab World. The Historical and Political Dimensions*, cit., pp. 15-16

<sup>494</sup> Una forma di associazione tradizionalmente vietata agli uomini. In Marocco sono attive, inoltre, l'*Association Démocratique des Femmes du Maroc* (ADFM) e l'*Union Action Féminine* (UAF). N. Salam, *Civil Society in the Arab World. The Historical and Political Dimensions*, cit., p. 13; M. Daadaoui, *Party Politics and Elections in Morocco*, in *The Middle East Institute Policy Briefs*, n. 29, 2010, p. 3.

<sup>495</sup> In Tunisia la legge sulle associazioni venne riformata sotto Ben Ali, con la conseguenza che quella tunisina divenne la società più viva e liberale di tutto il mondo arabo. Permanevano, nonostante ciò, le interdizioni per la Lega tunisina per la tutela dei diritti umani e le altre associazioni in conflitto con gli interessi dello Stato: L. Mezzetti, *Le Democrazie Incerte, tradizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa Orientale, Africa, America Latina, Asia*, cit., p. 317.

<sup>496</sup> K. Al Sayyid, *The Concept of Civil Society and the Arab World*, in R. Brynen, B. Korany, P. Noble (a cura di), *Political Liberalization and Democratization in the Arab World*, cit., pp.367-369.

un ruolo determinante al suo perfezionamento<sup>497</sup>.

### 3.1.3) *Il monopartitismo*

I regimi autocratici del Nord Africa derivano nella maggior parte dei casi da governi presidenziali o semi-presidenziali degenerati, ma una carica presidenziale investita di ampi poteri dalla Costituzione, pur priva di un limite alla rinnovabilità del mandato, non è di per sé sufficiente all'instaurazione di una dittatura *ex nihil*. Infatti, alle altre istituzioni dello Stato la Carta fondamentale può aver assegnato strumenti e funzioni di controllo sufficienti a conservare inalterato il bilanciamento dei poteri<sup>498</sup>. Uno scompensamento in questo equilibrio sarà, però, inevitabile qualora si mini l'indipendenza e l'autonomia delle altre istituzioni (organi rappresentativi, magistratura e autorità garanti) assegnandone l'amministrazione a soggetti leali alla presidenza, trasformandole *de facto* in gangli dell'esecutivo<sup>499</sup>.

A tal scopo, la costituzione di un partito di regime e la conseguente instaurazione del monopartitismo sono la *condicio sine qua non* di qualsiasi dittatura longeva «authoritarian rulers rely on a single party to build and sustain the coalitions that are crucial for maintaining their power, a single party is an instrument by which the regime can penetrate and control the society»<sup>500</sup>, inoltre «rulers consolidate regimes by beating their competitors in periods of polarization and open conflict; they sustain those regimes through one single party»<sup>501</sup>. Generalmente, il Capo di Stato esercita un forte controllo sul partito e i suoi membri<sup>502</sup>, cosicché l'unica minaccia alla propria leadership può provenire dal suo *entourage* più stretto, dalle altre cariche cui sono conferite una

---

<sup>497</sup> I. Harik, *Pluralism in the Arab World*, in *Journal of Democracy*, n. 3, 1994, pp. 47-56.

<sup>498</sup> Usando la metafora della bilancia, si potrebbe dire che non rileva la quantità di peso posta sul piatto dell'esecutivo, fin tanto che la Costituzione continuerà a porre un'eguale misura su quelli del legislativo e del giudiziario, mantenendo così un equilibrio. La carica del Capo di Stato potrebbe, quindi, essere ostacolata dall'opposizione degli altri organi istituzionali come l'amministrazione pubblica, le forze dell'ordine, l'assemblea legislativa e la magistratura: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Democracy in the Arab World*, in [http://www.idea.int/publications/dem\\_arab\\_world/index.cfm](http://www.idea.int/publications/dem_arab_world/index.cfm), 2005, pp. 32 ss.

<sup>499</sup> L'allineamento tra presidente, partito e Stato, consente al primo di disporre delle istituzioni che dovrebbero essere indipendenti — i servizi di sicurezza (polizia, esercito, *intelligence*), istituzioni elettorali e finanziarie, i tribunali e le procure — per sopprimere l'opposizione politica, eradicare il dissenso e assicurarsi che le strutture dello Stato siano o fedeli al presidente o troppo intimorite per sfidarlo. Cfr. IDEA, *Democracy in the Arab World*, cit., pp. 34 ss.

<sup>500</sup> J. Gandhi, A. Przeworski, *Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats*, cit., p. 7.

<sup>501</sup> J. Brownlee, *Authoritarianism in an Age of Democratisation*, cit., p. 10.

<sup>502</sup> B. Magaloni, *Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule*, cit., p. 716.

maggior visibilità e poteri e dei propri familiari<sup>503</sup>.

La costituzione di un partito presidenziale può scardinare l'indipendenza dell'assemblea legislativa tramite l'instaurazione di una maggioranza assoluta del partito di regime o, più subdolamente, l'indebolimento delle forze di opposizione, trasformando l'assemblea in «un luogo di un combattimento impari»<sup>504</sup>.

Nel primo caso la formazione di una preponderante maggioranza filo-presidenziale è in grado di frustrare i quorum disposti dalla Costituzione a protezione dei diritti e dei meccanismi fondamentali per il funzionamento del sistema (come ad esempio le leggi elettorali)<sup>505</sup>.

Nel secondo, invece, le forze del regime possono ammorbidire l'opposizione offrendo *benefit* economici o incarichi di governo ai rispettivi *leader*<sup>506</sup>, oppure minarne la credibilità e l'affidabilità. Ciò può avvenire frammentando forzatamente la composizione dell'Assemblea, assicurando al partito di regime un ruolo egemone nel processo legislativo<sup>507</sup>, oppure, introducendo in Parlamento forze estremiste incapaci di coalizzarsi tra loro o di godere del favore di ampie fasce della popolazione: in altri termini "*dividi et impera*"<sup>508</sup>.

Il controllo dell'assemblea rappresentativa non assicura solo l'approvazione dei provvedimenti proposti dall'Esecutivo, ma anche il monopolio l'attività e i poteri dell'organo. Le forze di opposizione sono, infatti, spogliate dell'iniziativa legislativa – generalmente attribuita al Presidente, al governo e, appunto, all'assemblea legislativa e i propri deputati – tramite le norme disciplinanti le proposte di legge dei singoli deputati per estromettere i partiti di minoranza dall'agenda legislativa

---

<sup>503</sup> Durante la presidenza di Bourguiba, la carica di primo ministro fu spogliata di molte funzioni, diventando un "terreno di prova" per gli eventuali successori, piuttosto che un distinto ramo dell'esecutivo. I successivi primi ministri, troppo deboli per sfidare il potere del Capo di Stato, cercheranno in seguito solo il suo appoggio. Ben Ali mantenne il sistema creato dal proprio predecessore assegnando a primi ministri tecnici a soggetti politicamente e socialmente deboli, con pochi contatti sia nella società civile che nell'amministrazione, privi, insomma, di una qualsiasi attitudine a divenire un potere indipendente. C. Alexander, *Back from the Democratic Brink: Authoritarianism and Civil Society in Tunisia*, Middle East Report, n. 205, 1997, p. 37; si consiglia anche la lettura di I.W. Zartman, *Political Elites in Arab North Africa: Morocco, Algeria, Tunisia, Libya and Egypt*, Longman, New York, 1982; J. Gandhi, A. Przeworski, *Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats*, cit., p. 9, consultabile all'indirizzo [politics.as.nyu.edu/docs/IO/2800/cps\\_2007.pdf](http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/2800/cps_2007.pdf).

<sup>504</sup> L. Mezzetti, *Le Democrazie Incerte, tradizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa Orientale, Africa, America Latina, Asia*, cit., p. 302.

<sup>505</sup> IDEA, *Democracy in the Arab World*, cit., pp. 32 ss.

<sup>506</sup> J. Brownlee, *Authoritarianism in an Age of Democratisation*, cit., p. 14.

<sup>507</sup> IDEA, *Democracy in the Arab World*, cit., ss. pp. 31 ss.

<sup>508</sup> "*Fragmenting and moderating political opposition groups*". O. Schlumberger, *Debating Arab Authoritarianism*, Stanford University Press, Redwood, 2007, p. 48.



lontano dai riflettori dell'opinione pubblica<sup>509</sup>.

Emblematico il caso della Costituzione tunisina del '59, durante la cui vigenza le proposte di legge dei singoli parlamentari, prima di essere presentate alle camere, dovevano essere discusse segretamente da una commissione parlamentare che riproponesse la composizione dell'organo. Va da sé che il partito di regime, dominante anche nella commissione, poteva modificarle a propria discrezione e senza renderne conto: né alla popolazione, né all'assemblea. I membri dell'opposizione erano *de facto* spogliati di una qualsiasi influenza sull'agenda legislativa<sup>510</sup>.

Ai fini, quindi, del controllo del potere legislativo appare fondamentale la manipolazione dei sistemi elettorali e delle elezioni.

Nei regimi autoritari le elezioni sono spogliate della loro ontologica rappresentatività, essendo private ab origine della pluralità, onestà ed inclusività che le sono proprie. La loro funzione, infatti, non è di eleggere dei rappresentanti, conferire un mandato, ma è puramente strumentale al regime per rafforzare la propria posizione: «a device used by these regimes in their attempts to increase their legitimacy»<sup>511</sup>. Non è un caso, infatti, che la maggior parte dei regimi autoritari permetta l'esercizio del voto. I regimi spendono consistenti risorse per supportare il proprio partito, specie nella pre-campagna elettorale<sup>512</sup>. Per questi motivi le elezioni sotto i regimi autocratici sono definite limitate (*limited elections*), e fungono da «barometro del regime per il controllo sull'arena politica e sulla capacità dell'opposizione di contestarne il dominio» o da «valvola di sfogo per il malcontento della società e confinare l'opposizione»<sup>513</sup>.

Come detto in precedenza, il monopartitismo è volto al controllo non solo del potere legislativo, ma anche dell'amministrazione dello Stato e del potere giudiziario. In Egitto e Tunisia il Capo di Stato controllava direttamente anche il settore della sicurezza, con la possibilità di avvalersi delle

---

<sup>509</sup> Le *member's bill* sono le proposte di legge provenienti dai singoli deputati. Per poter proporre una norma all'assemblea, per esempio in Tunisia, la proposta doveva superare l'esame di una commissione che rispecchiava la composizione dell'organo – quindi dominata dal partito presidenziale – in questo modo i singoli parlamentari non potevano *de facto* esercitare l'iniziativa legislativa in quanto l'appena menzionato istituto ne negava la presentabilità. IDEA, *Democracy in the Arab World*, cit., pp. 31 ss.

<sup>510</sup> M. P. Angrist, *Parties, Parliament and Political Dissent in Tunisia*, cit., p. 98.

<sup>511</sup> A. Schedler, *The Menu of Manipulation*, cit., p. 38.

<sup>512</sup> S.E. Noueihed, *The Paradox of Good Governance Under Authoritarian Regimes*, cit., p. 55.

<sup>513</sup> J. Brownlee, *Authoritarianism in an Age of Democratisation*, cit., pp. 3 e 7.

forze dell'ordine per tutelare gli interessi del partito<sup>514</sup>. Le forze dell'ordine ignoravano quotidianamente le disposizioni di legge che proibivano la detenzione a tempo indeterminato e i processi segreti. L'adozione di apposite norme antiterroristiche dal contenuto molto vago aggravò ulteriormente la situazione: torture ed interrogatori coercitivi venivano esperiti nei confronti di chiunque si opponesse al regime.

Per definire la parziale e ottrita apertura democratica delle autocrazie venne coniato l'epiteto di "liberalismo autoritario"<sup>515</sup>, per sottolineare come il processo di democratizzazione continuasse a essere soggetto al controllo delle autorità<sup>516</sup>. Come emerge dai cenni fatti, l'Egitto e la Tunisia rientrano indiscutibilmente in questo modello.

In Egitto, le lotte di potere a seguito della rivoluzione dei Liberi ufficiali e l'abolizione della monarchia portarono a un sistema monopartitico costituzionalizzato. Il Raggruppamento della Libertà '*Liberation Rally*' divenne l'espressione politica e sociale delle forze armate, sostituendo gli altri partiti politici (disciolti) e minando ogni movimento che si opponesse alla rivoluzione. Una serie di strumenti legislativi consolidò il potere: una legge del 1956 stabilì il controllo dello Stato su tutte le forme di partecipazione politica; una del 1960 nazionalizzò i *media* e la stampa, impedendo qualsiasi espressione politica eccetto quelle approvate dal governo; una del 1963 richiedeva a tutti i sindacati (forse sindacalisti?) di iscriversi al partito e una del 1964 consentiva ai membri del governo di bandire tutte le organizzazioni che minacciassero la moralità e gli interessi della Repubblica<sup>517</sup>.

Quando successe a Gamel Abd el-Nasser nel 1970, Anwar Al-Sadat procedette rapidamente a sostituire gli ufficiali fedeli al precedente regime con i suoi, mantenendo il sistema di personalizzazione e centralizzazione del potere. Riorganizzò il gabinetto, nominò nuovi governatori nelle regioni economicamente e politicamente più importanti, soppresse l'immunità parlamentare ed espulse numerosi deputati, e purgò i servizi di sicurezza dalle nomine di Nasser. La sua azione

---

<sup>514</sup> Nel 2011 l'omicidio di Khaled Said da parte della polizia ad Alessandria fu la scintilla che accese le proteste contro il regime di Mubarak: United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism: Mission to Tunisia*; United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism: Mission to Egypt*; O. Ashour, *From Bad Cop to Good Cop: The Challenge of Security Sector Reform in Egypt*, Brookings Doha Center/Center on Democracy, Development and the Rule of Law at Stanford University, 11/2012.

<sup>515</sup> Trovano utilizzo anche altri sinonimi come: regimi ibridi, autoritarismi competitivi, semi-democrazie, democrazie illiberali, autoritarismi morbidi; autoritarismi elettorali; S. Levitsky, L.A. Way, *The Rise of Competitive Authoritarianism*, in *Journal of Democracy*, vol. 13, n. 2, 2002, p. 12.

<sup>516</sup> A. Hermassi, *Changement socio-economique et implications politiques: Maghreb*, in G. Salamé (a cura di), *Démocraties sans démocrates. Politiques d'ouverture dans le monde arabe et islamique*, cit., pp. 330-332.

<sup>517</sup> E. Lust-Okar, *Structuring Conflict in the Arab World: Incumbents, Opponents and Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 61.

comprese anche una riforma costituzionale, con l'aggiunta di una seconda Camera al legislativo (il Consiglio della Shura) con 1/3 dei membri nominati direttamente dal presidente, per controllare il processo legislativo di una Camera bassa (l'Assemblea del Popolo) dalla composizione pluripartitica<sup>518</sup>.

In Tunisia si assistette al fenomeno di un monopartitismo *de facto* del Partito Socialista Destouriano (PSD), che derivava dal precedente *Destour* del 1920, evolutosi poi in *Neo-Destour* sotto l'impulso di Bourguiba. Gli studiosi parlano di partito unico anche in Tunisia perché, nonostante la mancanza di una specifica previsione normativa, si scoraggiarono, fino ad arrivare ad escluderle dalla competizione politica, tutte le forze politiche di opposizione. Il presidente Bourguiba dichiarò che «Il PSD non è un partito secondo il significato classico del termine. Non serve gli interessi di una sola classe o fazione [...] Non è orientato verso la lotta di classe [...] il nostro partito non è settoriale e chiuso, esso si propone di rappresentare tutta la nazione» e anche «Neo Destour si presenterà a giusto titolo come partito nazione e sarà destinato a diventare partito unico»<sup>519</sup>.

Ben Ali iniziò la propria presidenza nel 1987 in modo promettente, rilasciando i prigionieri politici, abolendo i tribunali di sicurezza, abrogando le norme sulla sicurezza che consentivano lunghe detenzioni cautelari e abolendo il mandato vitalizio della carica presidenziale. La legislazione liberale sui partiti fu approvata come parte di un "patto nazionale" con le organizzazioni sociali e politiche più importanti. Simbolicamente ruppe col precedente regime rinominando il partito Socialista Destouriano: il Constitutional Democratic Rally<sup>520</sup>. La promessa di democrazia durò solo fino alle prime elezioni parlamentari nel 1989 quando vennero sanciti il mantenimento del maggioritario a liste chiuse (nel quale la lista di partito che avesse ottenuto la maggioranza in un distretto avrebbe vinto tutti i seggi) e l'esclusione del partito islamista an-Nahda, consentendo al RCD di ottenere tutti i seggi e controllare il legislativo fino al termine del suo regime.

Il regime di Ben Ali dimostrò, così, la stessa avversione al pluralismo politico del regime monopartitico di Bourguiba. Senza il carisma del proprio predecessore — identificato dalla

---

<sup>518</sup> M.N. Cooper, *The Transformation of Egypt*, Croom Helm, London, 1982, pp. 70 - 71.

<sup>519</sup> Frammenti tratti da un discorso tenuto dal Presidente Habib Bourguiba il 9 settembre 1970, citato in P. Rondot, *Les parties dans le monde musulman*, in *Pouvoirs*, 1980, n. 12, p. 86. Per approfondimenti si veda R.B. Achour, S.B. Achour, *La transition démocratique en Tunisie: entre légalité constitutionnelle et légitimité révolutionnaire*, in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n. 92, 2012, pp. 713 ss.

<sup>520</sup> C. Alexander, *Back from the Democratic Brink: Authoritarianism and Civil Society in Tunisia*, cit., p. 35; L. Sadiki, *Bin Ali's Tunisia: Democracy by Non-Democratic Means*, in *British Journal of Middle Eastern Studies*, n. 29, 2002, p. 65.

popolazione come liberatore della Tunisia — Ben Ali dovette affidarsi a un forte controllo dell'economia per consolidare il proprio potere<sup>521</sup>, e all'abuso delle leggi sulla sicurezza per impedire ai partiti di opposizione di organizzarsi, pur formalmente consentendo una libera competizione politica<sup>522</sup>.

La storia del pluripartitismo marocchino, invece, è più complessa e articolata, in quanto si inserisce in un contesto relativamente liberale, ma sempre dominato da una Monarchia governante e le cui prerogative non dipendono in alcuna misura dal controllo dell'Assemblea legislativa<sup>523</sup>. In base ai rapporti con la famiglia reale è possibile dividere l'interno del sistema politico marocchino tra partiti di opposizione, che contestano le ampie prerogative della Corona, e *de l'administration*, pronti a collaborarvi in condizione di subalternità.

Dei primi facevano parte il partito conservatore *Istiqlal* (indipendenza)<sup>524</sup>, l'Unione socialista delle Forze Popolari (USFP)<sup>525</sup> e il Partito comunista<sup>526</sup>. Ai secondi appartenevano, invece, il *Mouvement Populaire*, il *Rassemblement national des indépendants* (RNI) e l'*Union constitutionnelle*, i quali formarono una coalizione che rimase al governo dal 1956 al 1997<sup>527</sup>.

In questo ampio lasso di tempo, oltre quarant'anni, Mohammed V, prima, e Hasan II, poi,

---

<sup>521</sup> C. Alexander, *Back from the Democratic Brink: Authoritarianism and Civil Society in Tunisia*, cit., p. 35; L. Sadiki, *Bin Ali's Tunisia: Democracy by Non-Democratic Means*, cit., pp. 67 ss.

<sup>522</sup> N.J. Brown, *Constitutions in a Nonconstitutional World*, State University of New York Press, Albany, 2001, pp. 124–9; R. Owen, *The Rise and Fall of Arab Presidents for Life*, Harvard University Press, Cambridge, 2012, pp. 73–7.

<sup>523</sup> Manipolato (Zartman, *Opposition as Support of the State*, in A. Dawisha, I.W. Zartman (a cura), *Beyond Coercion: Coercion: The Durability of the Arab State*, Croom Helm, London, 1988, p. 64) o controllato (J.C. Santucci, *Les partis politiques marocains à l'épreuve du pouvoir: Analyse diachronique et socio-politique d'un pluralismo sous contrôle*, in *Revue Marocaine d'Administration Locale et Développement*, Remald, Rabat, 2001. Hasan II dirà essere necessario riconoscere all'arbitro (il Capo di Stato) i poteri necessari a far rispettare le regole del gioco democratico, tuttavia, la Corona in Marocco non si limita a regnare, ma governa direttamente. Pertanto è difficile definirla un mero garante dell'equilibrio costituzionale. J. Waterbury, *The Commander of the Faithful: The Moroccan Political Elite. A Study of Segmented Politics*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1970, p. 146.

<sup>524</sup> Fondato nel 1944 il partito originava dal *Comité d'action marocaine*, un'organizzazione creata nel 1934 da poco più di una dozzina di nazionalisti, ma che nel 1943 contava oltre 3'000 membri. Il partito *Istiqlal* si evolse ben presto in un partito di massa con una solida struttura amministrativa composta da sezioni locali e comitati regionali, attivo nella mobilitazione e formazione delle masse con scuole, periodici e attività di beneficenza. Tra il 1947 e il 1951 contava ben due milioni di sostenitori, un marocchino su cinque, tuttavia questi si concentravano per oltre il 70% nelle grandi città. *Istiqlal* appoggiava l'indipendenza del Regno dal giogo francese, ma contestava al contempo il ruolo politico del Monarca, di cui proponeva la riduzione a una figura di garanzia o meramente simbolica. J.C. Santucci, *Les partis politiques marocains à l'épreuve du pouvoir: Analyse diachronique et socio-politique d'un pluralisme sous contrôle*, cit., pp. 20–26.

<sup>525</sup> Fino al 1992 era chiamato *Union nationale des force populaires* (UNFP). Nel 1972 l'UNFP si scisse dal partito *Istiqlal* sull'opportunità o meno di collaborare con il regime, optando per la prima. E. Wegner, *Islamist Opposition in Authoritarian Regimes: The Party of Justice and Development in Morocco*, Syracuse University Press, Syracuse, 2011, p. 3.

<sup>526</sup> Nato nei territori del Sahara occidentale, regione da decenni promotrice di un'istanza secessionista da Rabat.

<sup>527</sup> In comune questi partiti avevano il fatto di raccogliere tra i propri iscritti e candidati prevalentemente gli esponenti delle elites locali e aventi un interesse personale a essere in buoni rapporti con il Re. E. Wegner, *Islamist Opposition in Authoritarian Regimes: The Party of Justice and Development in Morocco*, cit., p. 3.

governarono come dei sovrani quasi assoluti<sup>528</sup>, alternando tra il 1977 e 1992 fasi di liberalizzazione politica a fasi di repressione. Nel 1992 la Corona cercò di integrare nella compagine di governo le forze di opposizione<sup>529</sup>, tuttavia, quando si presentò l'occasione di coinvolgerle nel progetto di riforma costituzionale ne furono escluse<sup>530</sup>. Nel 1996, infine, venne accolta l'istanza perorata da decenni dalle forze di opposizione di rendere tutti i seggi del Parlamento elettivi e di emendare la legislazione elettorale<sup>531</sup>.

### 3.2) La religione islamica

Il diritto, materia viva e vivente frutto delle scelte del popolo e della politica, non può per il suo studio prescindere da una sua storicizzazione. Ciò è ancor più necessario (e problematico!) nel contesto arabo-islamico, dove il confine tra diritto, politica e religione si è sempre rivelato poroso<sup>532</sup>. Si è deciso di affrontare per ultima, così, l'analisi del principale fattore metagiuridico dei Paesi oggetto di studio: la religione Islamica<sup>533</sup>. La sua centralità nella vita politica e sociale, dalla monarchia tradizionalista di Rabat alle secolarizzate repubbliche di Tunisi e del Cairo, è tale che risulta imprescindibile trattare, almeno tangenzialmente, dei suoi dogmi, precetti ed espressioni<sup>534</sup>.

Nonostante la tradizione occidentale distingua tra diritto e morale, l'Islam costituisce agli occhi

---

<sup>528</sup> Rea 1965 e 1970 Hasan II governò e legiferò personalmente durante lo stato d'emergenza conseguente una serie di rivolte popolari dovute alla crisi economica. *Ibid.*, p. 6.

<sup>529</sup> I Re marocchini furono sempre molto abili a sfruttare le divisioni interne ai partiti per vincerne le resistenze e portarli su posizioni più vicine al dialogo o di "distanza relativa". Il coinvolgimento dell'opposizione nelle attività parlamentari, nel caso del Partito comunista il semplice riconoscimento, iniziarono già nel 1972, dopo la marcia verde, ovvero l'annessione Sahara Occidentale alla Corona e il suo abbandono da parte della Spagna. J. Mundy, *How the US and Morocco seized the Spanish Sahara*, in *Le Monde diplomatique*, 2006; M. Tozy, *Monarchie et Islam politique au Maroc*, Presses de Sciences, Paris, 1999, pp. 20-21; A. Youssoufi, *Entretien avec Amir Taheri*, in *Politique internationale*, n. 84, 1999, p. 325.

<sup>530</sup> Il Re affidò l'elaborazione di una bozza a tre docenti di diritto costituzionale francesi: Georges Vedel, Michel Rousset e Yves Gaudemet.

<sup>531</sup> Alle elezioni del 1997 i partiti furono ben sedici, contro i quattro del 1963. M. Willis, *Political Parties in the Maghrib: The Illusion of Significance?*, in *Journal of North African Studies*, n. 7, 2002, p. 13.

<sup>532</sup> V.M. Donini, D. Scolart, *La shari'a e il mondo contemporaneo*, Carocci, Roma, 2016, p. 192, B. Lewis, *L'Islam et les non musulmans*, in *Annales*, n. 3-4, 1980, pp. 784 ss.

<sup>533</sup> V.M. Donini, D. Scolart, *La shari'a e il mondo contemporaneo*, cit., p. 189; A. Predieri, *Shari'a e Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 208.

<sup>534</sup> Umar II (717-720 d.c.) fu uno dei pochi califfi Omayyadi a cercare di adeguare la propria politica ai principi islamici, ma dovette rinunciare ad adottare una legislazione comune per l'insieme della *umma*, lasciando alle province la possibilità di seguire i *fuqahâ* locali. Più tardi un alto funzionario persiano convertitosi, Al-Muqaffâ, propose una codificazione di tutte le divergenze geografiche, storiche e rituali non contenute nel Corano o nella *sunna*, ma il progetto fu respinto. J.P. Charnay, *Esprit du droit musulman*, Dalloz, Paris, 2008, p. 43;

del fedele una realtà unitaria, contemporaneamente religiosa e giuridica<sup>535</sup>, al punto che Renè David lo definisce la "*religione della legge*"<sup>536</sup>. Questa commistione ha origine già nelle *sure medinesi*<sup>537</sup> e si consolidò durante il Califfato Umayyade<sup>538</sup>, creando un legame talmente forte che la *shari'a* continua tutt'oggi a trovare collocazione — sovente apicale — nella *Stufenbau* dei Paesi islamici<sup>539</sup>. Questa sua caratteristica non solo ne rende difficile la piena comprensione all'osservatore

---

<sup>535</sup> S. Jahel, *La place de la Chari'a dans les systèmes juridiques des pays arabes*, Éditions Panthéon-Assai, Paris, 2012; R. Guolo, *Islam e democrazia*, cit.; A. Negri, *Diritto Islamico*, in Aa. Vv., *Sistemi giuridici nel mondo*, Giappichelli, Torino, 2010; V.M. Donini, D. Scolart, *La shari'a e il mondo contemporaneo*, cit.; F. Castro, G.M. Piccinelli (a cura di), *Il modello islamico*, Giappichelli, Torino, 2006; A. Predieri, *Shari'a e Costituzione*, cit.; O. Roy, *La laïcité face à l'islam*, Pluriel, Paris, 2013; A.A. Al-Na'im, *Riforma islamica. Diritti umani e libertà nell'Islam contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2011, pp. 29 ss.

<sup>536</sup> R. David, *Les grands systèmes de droit contemporains*, Dalloz, Paris, 1964.

<sup>537</sup> Le *sure medinesi* — capitoli coranici che si compongono di versetti chiamati *ayath* — sono state rivelate durante la permanenza del Profeta a Medina e sono successive alla fuga (l'Egira) di Maometto e i suoi proseliti (solamente una trentina) dalla Mecca. Questi troveranno rifugio a Yarthib (poi ribattezzata Medina) e ivi si dedicheranno all'attività di brigantaggio ai danni delle carovane meccane. I primi successi e i beni accumulati con detta attività attirarono altri rinnegati, portando il Profeta a dover amministrare e organizzare una comunità ben più nutrita e con numerosi schiavi, da cui la necessita di rivelazioni a carattere giuridico-sociale come l'introduzione del codice d'abbigliamento femminile per distinguere le mogli dalle schiave sessuali (*surah* 33:59). In risposta, i mercanti meccani cercarono di contenere le continue scorrerie aprendo formalmente le ostilità con la comunità medinese, ma venendo in ultimo sconfitti, consegnando la Mecca a Maometto. Durante il conflitto il Profeta introdusse nel *corpus* coranico l'istituto dell'abrogazione, così che alle più pacifiche *sure* meccani potessero sostituirsi altre più bellicose e violente (*surah* 2:101 ). Le *sure medinesi* vedono prevalente l'aspetto giuridico, normativo, legislativo, nonché le questioni rituali e amministrative ma si denotano spesso per una certa "opportunità" nel loro essere rivelate. È il caso, ad esempio, della dichiarazione dell'illiceità, così come recita la *sura* 66 ("Interdizione" o *At-Tahrīm*). I primi cinque versetti riprendono il caso di un intrigo nell'harem del Profeta, in cui il personaggio chiave è una delle sue mogli, Ḥafṣa bint 'Umar. Costei, entrando nella propria stanza, trovò Maometto insieme a una ragazza d'origine copta donatagli dal governatore d'Egitto di nome Maria. A fronte delle proteste di Ḥafṣa, Maometto giurò di interrompere i rapporti con la schiava, a patto che Hafsa non ne parlasse con le altre mogli. Invece, in poco tempo, tutto l'harem seppe dell'accaduto. La minaccia d'un divorzio è contenuta al versetto n. 5 e diventa un modo per tutelare la pace e l'ordine nell'harem, fra le donne del Profeta. Si ha un vero e proprio caso di scioglimento di giuramenti. Altri Esempi di rivelazioni "*on demand*" sono la *surah* 2:217, che autorizza lo spargimento di sangue durante il mese sacro e in precedenza vietato nella *surah* 9:36, *surah* 33:5, di fronte al rifiuto di Zaynab di sposare Zayd Ibn Harithah (liberto e figlio adottivo del profeta), quando Maometto ebbe la conveniente rivelazione che se Allah e il suo messaggero avevano deciso in merito a una questione, chiunque gli disobbedisse era in errore; sempre convenientemente, quando i due sposi divorziarono Maometto, in base al diritto consuetudinario arabo non avrebbe potuto sposare la propria nuora, Zaynab, al che fu per lui necessario ricevere un'immediata rivelazione che glielo consentisse, abrogando al contempo l'istituto pre-islamico dell'adozione (*surah* 33:37). M. Lecker, *Zayd B. Haritha*, in *Encyclopedia of Islam*, vol. XI, Brill, Leiden, 2002, p. 475; W.M. Watt, *Muhammad at Medina*, Calrendon Press, Oxford, pp. 1956, pp. 330-331; S.W. Koelle, *Mohammed and Mohammedanism Critically Considered*, Rivingtons, London, 1889, p. 497.

<sup>538</sup> I Califfi ricorreranno spesso all'elemento islamico per legittimare il proprio potere, con una conseguente islamizzazione dell'ordinamento. Tuttavia, il *corpus* sharaitico, già durante il secondo secolo dell'Hegira, vide i *fuqahas* (esperti di giurisprudenza islamica) integrarvi numerosi istituti extra-religiosi. Infatti, per dare una risposta ai numerosi interrogativi sollevati dalla società, questi furono costretti a ricorrere ai costumi arabi pre-islamici, quando non anche al diritto autoctono delle regioni conquistate (greco-romano o sassanide), pur ricollegandoli ex-post alle fonti rivelate per legittimarne l'uso. M. Charfi, *L'influence de la religion dans le droit international privé des pays musulmans*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Nijhoff, Leiden, vol. 203, 1987, pp. 336 s; J. Schacht, *Esquisse d'une histoire du droit musulman*, Librairie orientale et américaine, Paris, 1953; C. Chehata, *La religion et les fondements du droit en islam*, in *Archive de Philosophie du droit. La dimension religieuse du droit*, vol. XVIII, 1973, p. 25; M. Kamrava, *New Voices of Islam: Reforming Politics and Modernity*, Tauris, London-New York, 2006, p. 3; S.H. Hashmi (a cura di), *Islamic Political Ethics: Civil Society, Pluralism, and Conflict*, Princeton University Press, Princeton-Oxford, 2002, p. 11.

<sup>539</sup> Negli stessi Codici, oltre che nelle Costituzioni, si prevede spesso una gerarchia delle fonti, così da fare venir meno la funzione creatrice e unificatrice del diritto. S. Papi, *L'influence juridique islamique au Maghreb: Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie, Tunisie*, L'Harmattan, Paris, 2009, p. 86; S. Jahel, *La place de la Chari'a dans les systèmes juridiques des pays arabes*, Éditions Panthéon-Assai, Paris, 2012, p. 7.

occidentale, ma ostacola anche il recepimento e il trapianto degli istituti giuspubblicisti, democrazia *in primis*, che sulla distinzione tra potere temporale e terreno, invece, hanno uno dei loro fondamenti<sup>540</sup>. Non che manchino esempi di contaminazione giuridica tra i due sistemi, come vedremo meglio nel prosieguo, ma da un lato o questi sono rimasti circoscritti o parziali fallendo di integrarsi organicamente nell'ordinamento, dall'altro intaccavano comunque il primato e l'interpretazione del diritto islamico classico. Si suscitava, così, l'ostilità delle fasce conservatrici e sovraniste (per usare un aggettivo oggi in voga) della società, rinfocolando il dualismo storico che per secoli aveva contrapposto civiltà islamica ed occidentale, o meglio, la *dar al-Islàm* (casa dell'Islam) e *dar al-Harb* (casa della guerra)<sup>541</sup>. La rivalità di un Islam redivivo<sup>542</sup> con un Occidente materialista e corrotto, ma anche benestante, moderno e superbo, ben presto si trasformò in risentimento a causa dei rapporti politico-militari sfavorevoli, della dipendenza economica, dei mutamenti sociali imposti dalla globalizzazione e dell'espansione di ideologie come l'emancipazione femminile e la secolarizzazione<sup>543</sup>. Questo livore è all'origine della recente stagione terroristica iniziata l'11, che ha costretto un Occidente post-moderno e post-ideologico<sup>544</sup> a

---

<sup>540</sup> La separazione tra religioso e giuridico in Europa si deve anche al prodursi di scontri sanguinosissimi, come la guerra dei trent'anni (che costò la vita a quasi un terzo della popolazione dell'intera Germania), la Prima rivoluzione inglese, la Rivoluzione francese ecc. in cui nessuna parte riesci a prevalere nettamente sull'altra. E. Kienle, *Prospect of Democracy in the Arab World*, in Pegoraro L., Frosini J.O., *Islam democrazia e diritti*, Clueb, Bologna, 2007, p. 35.

<sup>541</sup> È palese in tal senso l'attitudine belligerante dell'Islam verso le altre fedi. Infatti, con i territori della casa della guerra «non può mai esservi, in teoria, una vera pace, poiché obiettivo dell'Islam è quello di rimanere in uno stato di belligeranza permanente nei confronti degli infedeli» potrà al più parlarsi di tregue. A. Ventura, *L'Islam sunnita nel periodo classico*, in G. Filoramo (a cura di), *Storia delle religioni. III. Religioni dualiste. Islam*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 219.

<sup>542</sup> Altri commentatori, al contrario, ritengono trattarsi dell'ultimo rantolo di una civiltà morente, sconfitta dalla storia e incapace di coniugare modernità e fede. Tra i numerosi indicatori del declino islamico vi sarebbe quello demografico, per cui l'Africa mediterranea e il Levante avranno entro il 2050 una percentuale della popolazione anziana pari a quella europea, ma senza disporre delle risorse necessarie a sostenerla. Cfr. sul pto. J.P. Charnay, *Esprit du droit musulman*, Dalloz, Paris, 2008, p. 203; D.P. Goldman, *How Civilizations Die: And Why Islam is Dying Too*, Regnery, Washington D.C., 2011, pp. x-3; P. Fargues, *Génération arabe: L'Alchimie du nombre*, Fayard, Paris, 2000. Con specifico riferimento allo scenario turco v. M. Cinar, *Turkey's Transformation under AKP Rule*, in *The Muslim World*, n. 3, 2006, p. 469; W. Ertit, *God Is Dying in Turkey as Well: Application of Secularization Theory to a Non-Christian Society*, in *Open Theology*, n. 1, 2018.

<sup>543</sup> Nel mondo islamico, infatti, la stragrande maggioranza della popolazione è ostile ai valori occidentali dell'individualismo, liberalismo, costituzionalismo, diritti umani, eguaglianza di genere, secolarismo e, vedremo fino a che punto democrazia. R. Guolo, *op. cit.*, p. 13; O. Roy, *La laïcité face à l'Islam*, cit., pp. 126 ss.; B. Lewis, *The Roots of Muslim Rage*, in *The Atlantic*, vol. 266, n. 3, 1990, pp. 49 ss.

<sup>544</sup> Vedi sul punto Z. Bauman, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

rapportarsi con un “altro da sé” fortemente ideologizzato<sup>545</sup>. Non solo, il terrorismo islamico sembra aver risvegliato — specie in Europa — un antagonismo storico che pareva dimenticato e immediatamente rivolto verso le comunità immigrate stanziate sul proprio territorio<sup>546</sup>.

In un primo momento, l'Occidente affidò l'adozione delle misure antiterroristiche ai Paesi islamici alleati, ma nonostante le ingenti risorse trasferite i risultati furono ben miseri, quando non deleteri. L'immagine di "bastioni al fondamentalismo anti-occidentale", infatti, fornì ai regimi di Mubarak in Egitto, Ben Ali in Tunisia e, in misura minore, anche di Hassan II e Mohammed VI in Marocco, l'alibi per perseguire non solo presunte cellule terroristiche, ma soprattutto tutti quei movimenti di opposizione definiti a vario titolo religiosi — specie se legati ai Fratelli musulmani — o quantomeno escluderli dal circuito rappresentativo. Un clima vessatorio, che non ebbe altro risultato che radicalizzare i movimenti neo-tradizionalisti e discreditarne ulteriormente secolarismo e modernismo — ritenuti ormai espressione dell'autoritarismo — senza riuscire per questo ad affrancarsi dall'elemento legittimante islamico<sup>547</sup>.

A fronte del fallimento delle politiche di contenimento interno, l'Occidente determinò che l'unico strumento in grado di contrastare efficacemente il fondamentalismo islamico fosse la democrazia, indotta o imposta<sup>548</sup>. Decisione che rilanciò il dibattito sul rapporto tra Islam e democrazia. Infatti, posto che la democratizzazione sia un'esigenza del mondo musulmano, indicare

---

<sup>545</sup> La bibliografia sul tema è sterminata, ci si limita a rinviare a E. Posner, A. Vermeule, *Terror in the Balance: Security, Liberty and the Courts*, Oxford University Press, Oxford, 2007; T. Groppi, *Il ruolo delle corti nel controllo delle misure contro il terrorismo internazionale: verso un dialogo giurisprudenziale?*, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu), p. 3; A. Vidaschi, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 504 ss.; R. Bin, *Democrazia e terrorismo*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); T.F. Giupponi, *Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l'attività di intelligence*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 1; P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Il Mulino, Bologna, 2006; W. Laqueur, *The Age of Terrorism*, Little Brown and Company, Boston, 1987, p. 7; v. C. Walter, *Defining Terrorism in National and International Law*, in C. Walter (ed.), *Terrorism as Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Springer, Berlin, 2004, pp. 23-25 and T. Becker, *Terrorism and the State, Rethinking the Rules of State Responsibility*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2006, pp. 83 e ss.; C. Bassu, *Terrorismo e costituzionalismo. Percorsi comparati*, Giappichelli, Torino, 2010; F. Lanchester, *Gli Stati Uniti e l'11 settembre 2001*, in *Rivista Aic*, at <http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/vicendeinternazionali/lanchester.html>; G. de Vergottini, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti sfide alla democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2004; Id., *La "guerra" contro un nemico indeterminato*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>546</sup> Questo antagonismo risale all'alto medioevo, quando per la prima volta si scontrarono le ambizioni universaliste dei due sistemi culturali. È curioso osservare, però, che tra XVI e XVII sec. il modello islamico-ottomano appariva all'osservatore europeo talmente funzionale da essere considerato alle volte preferibile a quello Occidentale: più meritocratico e relativamente tollerante. Ci sono numerosi testimonianze storiche di come, non solo celebri rinnegati, ma gli stessi pescatori veneziani, nello scagliare pagnotte di miglio alla bara del Doge Loredan, intonassero canti (*Il lamento dei pescatori veneziani*) in cui si auspicava che il Gran Turco conquistasse Venezia per portarvi maggiore equità. Cfr. A. Barbero, *Lepanto: la battaglia dei tre imperi*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

<sup>547</sup> Si pensi alla riforma dell'art. 2 della Cost. egiziana del 1971 durante la presidenza di Sadat, che rese la shari'a la principale fonte del diritto, o le costanti professioni di fede di Ben Ali, per non parlare del ruolo di Amir al Mouminine dei Re marocchini.

<sup>548</sup> R. Guolo, *op. cit.*, p. 30; W. Robinson, *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention and Hegemony*, cit.; B. Gill, J. Rocamora, R. Wilson (a cura di), *Low Intensity Democracy: Political Power in the New World Order*, cit.; N. Guilhot, *The Democracy Makers, Human Rights and the Politics of Global Order*, cit.



quale modello di democrazia sia compatibile con quest'ultimo e quale iter seguire nella sua instaurazione non è pacifico. Da un lato si è tentati di ritenere sufficiente l'adozione di un processo elettorale libero e inclusivo, dall'altro, invece, di richiedere il (difficile) rinnovamento del tessuto giuridico, culturale, e sociale. Nella prima ipotesi non paiono esservi ostacoli insormontabili: processi gradualisti di apertura del sistema politico sono in corso, con diversa intensità e grado di strumentalità, in quasi tutto il mondo musulmano. Ma senza l'acquisizione diffusa dei capisaldi della democrazia liberale il rischio, è che vengano alla luce delle "democrazie senza democratici"<sup>549</sup>. A gravare, infatti, sul processo di democratizzazione del contesto islamico non sarebbe la mancanza di alcuni dei suoi elementi fondamentali, ma la diversa concezione ed interpretazione da parte della società di quelli presenti<sup>550</sup>.

Un tema, quindi, dibattuto e che vede lo scetticismo partigiano di molti orientalisti contrapporsi al fervore degli islamisti, che alternativamente si schierano a favore o contro la possibilità di una democrazia islamica. Questi ultimi si premurano di ricondurre, anche forzatamente, ogni istituto democratico al diritto rivelato, con l'obiettivo, certamente, di legittimarne la presenza nell'ordinamento, ma anche e soprattutto di vantarne la paternità e promuoverne la propria peculiare interpretazione<sup>551</sup>. Paradigmatico è il caso della Carta di Medina, documento che regolava la primigenia comunità musulmana e dalla quale molti commentatori derivano nientemeno che il costituzionalismo democratico, nonostante siano assenti i principi cardine della sovranità popolare e dell'uguaglianza<sup>552</sup>. Basti pensare che autori più tradizionalisti ricavano dal medesimo documento

---

<sup>549</sup> G. Salamé, *Démocraties sans démocrates*, cit.

<sup>550</sup> J.L. Esposito, J.O. Voll, *Islam and Democracy*, New York University Press, New York, 1996, p. 23.

<sup>551</sup> Ad esempio, Khurshid Ahmad sostiene che l'attuale revanscismo islamico sia frutto dei diritti di autodeterminazione e realizzazione personale tipici del sistema democratico, sul pto. v. K. Ahmad, *Islam and Democracy: Some Conceptual and Contemporary Dimensions*, in *The Muslim World*, vol. 90, n. 1-2, 2007, pp. 19-20. Mawlana Abul Kalam Azad, ritiene, invece, che alla democrazia islamica corrisponderebbe il vero volto della democrazia, cfr. M.A.K. Azad, *Islami Jumhuriyah*, Al Hilal Book Agency, Lahore, 1956, pp. 1-3.

<sup>552</sup> Per quanto possa sorprendere, questa è un'opinione diffusa tra molti studiosi islamici. Cfr. Z. Hassan, *Introduction*, in Z. Hasan (a cura di), *Democracy in Muslim Societies: The Asian Experience*, Sage Publication, New Delhi, 2007, pp. 11 ss.; K. Ahmad, *Islam and Democracy: Some Conceptual and Contemporary Dimensions*, cit., pp.1-21; S. Khattab, G.D. Bouma, *Democracy in Islam*, Routledge, New York, 2007. Questo avvicinamento alla democrazia è stato possibile solo grazie ai primi tentativi di riforma islamica (non necessariamente democratici) da parte Jamal al Din Afghani, Muhammad Iqbal, Sir Syed Ahmad Khan, Abul Kalam Azad, Chirag Ali, M. Natsir, Muhammad Asad. La necessità di una riforma islamica affascinò i fondatori dei principali movimenti islamisti (Hassan al-Banna, Mawlana Abu Ala Mawdudi e Syed Qutb), che a loro volta ispirarono le seconde e terze generazioni di neo-tradizionalisti tra cui: Hassan al-Turabi e Sadiq al-Mehdi in Sudan; Rashid al-Ghanoushi in Tunisia; Ali Shariati e Abdul Karim Soroush in Iran; Dr. Ali Abbassi al-Madni in Algeria; Khurshid Ahmad in Pakistan; Hasan al-Hanafi e M. Saleem al-'Awwa in Egitto; M. Kamal Hasan, Abdul Rehman Wahid in Indonesia e Anwar Ibrahim in Malesia. J.L. Esposito, *Contemporary Islam: Revolution or Reformation*, in J.L. Esposito (a cura di), *The Oxford History of Islam*, Oxford University Press, New York, 1999, pp. 680-681.

l'incompatibilità tra Islam e costituzionalismo democratico<sup>553</sup>.

Non sembra potersi accogliere nemmeno l'orientamento più moderato e che equiparerebbe la Carta della Medina alla *Magna Charta* inglese<sup>554</sup>, in quanto la limitazione al potere regio deriverebbe, nel primo caso, dalla sovranità suprema di Dio e del diritto da lui rivelato, nel secondo, invece, dalle consuetudini antichissime del regno, quindi, dagli uomini: una differenza sostanziale.

### 3.2.1) *Il mondo islamico: un mosaico giuridico*

L'Islam evoca all'osservatore esterno un mondo estraneo e dai contorni sfumati, ma proprio per questo omogeneo e monolitico. Sebbene sia innegabile esista un mondo arabo-islamico unito da una lingua, religione e sostrato giuridico comuni, la sua estensione è tale — ben 22 paesi — che i diversi ordinamenti ivi compresi presentano tra loro differenze sostanziali<sup>555</sup>. La vivace dialettica tra *shari'a* e *siyasa*, tra Legge rivelata e norma politica, infatti, è dipeso in larga parte dalle scelte legislative dei movimenti o regimi al potere<sup>556</sup>. Inoltre, la situazione politica in Nord Africa e Medio Oriente è ancora in evoluzione e non possono farsi previsioni precise sul ruolo che la *shari'a* avrà, di fatto, in questi ordinamenti.

La cd. primavera araba ha mutato gli assetti politici tradizionali, rovesciando i regimi di Ben Ali in Tunisia, Mubarak in Egitto o Gheddafi in Libia, portando alla formazione di nuovi governi a guida islamista e dando il via a una nuova stagione di riforme costituzionali. Tuttavia, ci si deve astenere da giudizi affrettati, come dimostra il caso dell'Egitto, che in pochi mesi è passato da un regime dittatoriale, ma secolare, alla deriva islamista guidata da Morsi e i Fratelli musulmani, per

---

<sup>553</sup> Numerosi gli esempi. Shaykh Fadlallah Nuri sosteneva essere impraticabile nell'Islam un vera uguaglianza tra fedeli e infedeli o uomini e donne, cfr. S.F. Nuri, *Refutation of the Idea of Constitutionalism*, in J.J. Donohue, J.L. Esposito (a cura di), *Islam in Transition: Muslim Perspectives*, cit., pp. 296. Oppure, Sayyid Qutb, ideologo dei Fratelli musulmani, ritiene la *shari'a* talmente perfetta da non essere necessaria alcuna attività legislativa ulteriore, specie se questa dovesse affidarsi solo a una parte dei fedeli. Inoltre, la *shura*, menzionata nelle sole sure meccane (prima che lo Stato islamico fosse creato) non promuoverebbe esplicitamente l'adozione di elezioni e di un regime democratico, ma richiederebbe al Califfo solo di consultare, senza alcuna vincolatività, i governati. Qutb conclude che un'autocrazia giusta sarebbe più islamica della democrazia. J.L. Esposito (a cura di), *The Oxford History of Islam*, cit., p. 675. V. Anche A.Q. Zalloom, *Democracy is a System of Kufr': It is Forbidden to Adopt, Implement or Call for It*, Al-Khilafah Publications, London, 1995.

<sup>554</sup> K.Y. Blankinship, *Medieval Islamic Civilisation - An Encyclopedia*, I, Routledge, New York-London, 2001, p. 171; Z. Hasan, *Democracy in Muslim Societies: The Asian Experience*, cit., p. 11; S. Khattab, G.D. Bouma, *op. cit.*, p. 32.

<sup>555</sup> Non solo, vi sono autori che distinguono cronologicamente diversi Islam: il primo arabo e messianico, il secondo turco e il terzo dell'attuale risveglio. A. Predieri, *Shari'a e Costituzione*, cit., p. 17; C. Geertz, *Islam Observed: Religious Development in Morocco and Indonesia*, Chicago University Press, Chicago, 1971; E. Gellner, *Muslim Society*, Cambridge University press, Cambridge, 1981.

<sup>556</sup> V.M. Donini, D. Scolart, *La shari'a e il mondo contemporaneo*, cit., p.189.

poi tornare a un autoritarismo secolare con il generale Al-Sisi. Una vera e propria montagna russa riflessa anche dal contenuto delle Carte fondamentali egiziane del 2012 e 2014 e frutto delle rispettive esperienze di governo. Diverso il caso della Monarchia marocchina, che sembra riuscire a conservare una maggiore continuità con il passato, nonostante l'adozione di una nuova Costituzione nel 2011, e della piccola Repubblica tunisina, la quale — nonostante i timori espressi da alcuni commentatori<sup>557</sup> — sembra avviarsi a una fase di consolidamento democratico.

Ma, al di fuori delle contingenze geopolitiche portate dal nuovo millennio, le differenze interne al mondo arabo-islamico risalgono a un passato molto più remoto, come emergeva già dalle cronache di viaggio del celebre Ibn Battuta: la *Rihla*<sup>558</sup>. Differenze acute dalla mancanza, almeno nel mondo sunnita, di una gerarchia ecclesiastica in grado di esercitare una funzione nomofilattica del diritto rivelato. Questo pluralismo è all'origine dei movimenti islamisti o neo-tradizionalisti, i quali sono promotori di una nuova ortodossia religiosa omologante e di una re-islamizzazione del diritto<sup>559</sup>. Paradossalmente, le diversità tra i diversi regimi allignano dove ci si aspetterebbe di trovare le principali consonanze: il riferimento all'islam nei testi costituzionali. Presente in quasi tutti i Paesi musulmani<sup>560</sup>, la sua portata oscilla dalla mera clausola di stile alla definizione di una precisa gerarchia di fonti che sovente colloca la *shari'a* al di sopra delle altre norme giuridiche, anche costituzionali<sup>561</sup>. Esempi classici sono la monarchia conservatrice di Riad — Re Saud dichiarò essere la stessa *shari'a* la Costituzione del Regno —; la Repubblica islamica dell'Iran (artt. 2 e 4 Cost. 1979); la Libia ai tempi di Gheddafi, il Pakistan di Zia ul-haqq e, in una certa misura,

---

<sup>557</sup> Timori dovuti alla maggioranza (relativa) nell'Assemblea costituente del partito islamista an-Nahda. *Ibid.*, pp. 189 ss.

<sup>558</sup> Esploratore e scrittore di origini marocchine, Ibn Battuta compì nel XIV sec. tre diversi viaggi alla scoperta dello Shael, dell'estremo Oriente e, infine, dell'Africa occidentale. Nelle sue cronache, raccolte nel volume chiamato *Rihla*, vennero evidenziate (talvolta con un certo orrore) le diverse forme che la religione islamica aveva assunto in contesti così lontani da quello originario. Si pensi solo al sincretismo di riti animisti e islamici in Africa e Indonesia. R.E. Dunn, *The Adventures of Ibn Battuta*, University of California Press, Berkeley, 2005.

<sup>559</sup> "La théologie islamique orthodoxe n'admet pas l'existence d'un droit naturel, soit un droit issu de la nature et de la raison, et comme tel, indépendant de la révélation et des dogmes religieux" C. Chehata, *La religion et les fondements du droit en islam*, cit., p. 22; A. Negri, *Diritto islamico*, cit., pp. 304-305.

<sup>560</sup> Fanno eccezione Paesi secolari come l'Albania, la Turchia, le Repubbliche centro-asiatiche o il Senegal, i quali, nonostante una popolazione a maggioranza musulmana, affermano nella Costituzione la laicità dello Stato e non contemplano nel sistema delle fonti il diritto rivelato. Cfr. C. Palazzoli, *Existe-t-il une spécificité du pouvoir dans les pays arabes?*, in *Le Pouvoir, Mélanges offerts à Georges Burdeau*, LGDJ, Paris, 1977, p. 727; E. Rabbath, *L'évolution constitutionnelle dans les pays de l'Islam*, in *Annales de l'école de droit de Beyrouth*, vol. I, 1947, pp. 131 ss.

<sup>561</sup> Generalmente, la menzione del diritto islamico o Shari'a risponde a una questione morale-identitaria, in quanto è ormai diffusa la consapevolezza, salvo negli ambienti più tradizionalisti, dell'insufficienza del diritto sciaraitico a regolare una società complessa e dinamica come quella attuale sembrano. Come disse Wael Hallaq: «For many of today's Muslims, to live by islamic law is not merely a legal issue, but one that is distinctly psychological» W. Hallaq, *The Origins of Evolution of Islamic Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 1; J.F. Rycx, G. Blanchi, *Référence à l'Islam dans le droit public positif en pays arabes*, in *Pouvoirs*, n. 12, 1980; M. Flory, *Les régimes politiques arabes*, PUF, Paris, 1990; A. Predieri, *Sharia e Costituzione*, cit., pp. 173-174.

l'art. 2 della Cost. egiziana dopo la riforma del 2007<sup>562</sup>. Necessitano, invece, di una lettura specifica quelle formule costituzionali che si limitino a dichiarare l'Islam religione di Stato<sup>563</sup>, oppure ad aderire ai suoi principi religiosi o messaggio<sup>564</sup> o, ancora, a escludere che il Capo di Stato possa essere di un'altra confessione<sup>565</sup>. In questi casi, alla lettura del dato normativo deve affiancarsi la verifica della sua effettiva portata nella società di riferimento, elemento che contribuirà a qualificare o meno gli enunciati in parola come semplici clausole rituali<sup>566</sup>. In estrema sintesi, può dirsi che propriamente islamici sarebbero solo quegli Stati che attribuiscono, esplicitamente o tacitamente, alla *shari'a* un ruolo centrale nel sistema delle fonti e nel funzionamento delle istituzioni<sup>567</sup>.

### 3.2.2) Diritto islamico e diritto dei Paesi islamici

Il diritto islamico viene comunemente identificato nella *shari'a*, letteralmente la "strada battuta"<sup>568</sup>. Nella sua accezione ristretta la *shari'a* regola l'insieme dei valori e delle norme alle quali i credenti devono conformare la propria condotta (*a'mal al-badan*) per essere meritevoli del paradiso. L'elemento religioso esercita, così, un forte controllo sul foro non solo interno (*a'mal al-qalb*), ma anche e soprattutto esterno, istituendo rituali semplici e manifestazioni pubbliche che invadono la sfera temporale<sup>569</sup>. Questa sua caratteristica proietta l'Islam oltre la dimensione filosofica e morale tipica di altre religioni, elevandolo a fondamento di uno Stato e di una società

---

<sup>562</sup> Se l'art. 2 cost nella sua formulazione originaria prevedeva che i principi della sharia fossero solo una delle principali fonti del diritto, con la riforma ne divennero la principale. Costituiva un problema, però, l'applicazione delle leggi antevigenti la riforma e potenzialmente lesive del diritto sciaraitico. La Corte Costituzionale egiziana dichiarò irretroattiva la riforma dell'art. 2 e respinse numerosi ricorsi per mancanza di interesse. O. Carré, *Islamismo*, in *Piccola Treccani*, app. V, Roma, 1992, p. 783. Questi stati sono definiti anche a carattere islamico rafforzato da R. Moucannas Mazen, *Islam - droit e relations économiques internationales*, L'Harmattan, Paris, 1996; A. Negri, *Diritto islamico*, cit., pp. 296 ss.

<sup>563</sup> Art. 4 Cost. 1963 dell'Algeria; Artt. 84-14 Cost. 1978 (emendata nel 1984) delle Isole Comores; art. 3 Cost. 2011 del Marocco; art. 2 Cost. 2012 dell'Egitto, art. 3; art. 1 Cost. 2014 della Tunisia.

<sup>564</sup> Art. 1 Cost. Tunisia emendato nel 1971; art. 2 Cost Egiziana 1971 (emendata el 1980); art. 1 Cost. 1964 Iraq (emendata nel 1965).

<sup>565</sup> Art. 3 Cost. 1970 Algeria; art. 74 Cost. 2014 Tunisia; Cost 1950 Siri.

<sup>566</sup> A. Predieri, *op. cit.*, p. 172; J. Schacht, *Problems of Modern Islamic Legislation*, in *Studia islamica*, n. 12, p. 108.

<sup>567</sup> O. Roy, *La laïcité face à l'islam*, cit.

<sup>568</sup> F. Castro, *Il modello islamico*, cit., p. 9.

<sup>569</sup> J. Schacht, *Esquisse d'une histoire du droit musulman*, cit.; M. Al-Zarka, *Al-fiqhal-islami fi-thawbihi al-jaddid*, pp. 23 e 31.

islamici<sup>570</sup>.

Il *corpus* normativo sharaitico viene tradizionalmente definito *fiqh*, termine con cui la scienza giuridica islamica si riferisce alle disposizioni normative promanate dalle fonti rivelate o ricavate dalla loro interpretazione da parte dei *fuqahà'*, degli *ulema* e dei *mufti*<sup>571</sup>. L'attività interpretativa consente ai dotti, infatti, di sistematizzare le attività umane non esplicitamente regolate dalla Rivelazione, nelle categorie dello *halal* (lecito) e dello *haram* (illecito). In base al diverso approccio metodologico il *fiqh* si articola in diverse scuole giuridiche (*madhhab*), ognuna delle quali si denota per uno specifico approccio alle fonti del diritto islamico, che sono: il Corano, la *sunnah*, l'*ijma* (consenso della Comunità) e il *qiyas* (comparazione e *analogia legis*)<sup>572</sup>. È importante osservare come tutte queste siano collegate più o meno direttamente a Dio e a Maometto, in quanto trovano menzione nel Corano o nella *sunnah*. Data la divinità delle sue fonti, il *fiqh* costituisce allo stesso tempo qualcosa di più del diritto, in quanto comprende regole religiose e morali, e anche di meno, in quanto non contempla branche del diritto quali quello amministrativo e della cosa pubblica<sup>573</sup>. Ne consegue che la tanto ricercata coincidenza tra religione, politica e diritto non possa essere assoluta, in quanto troppo ampie sono le lacune del disposto sharaitico<sup>574</sup>. L'evolversi della società e della sua complessità rese, così, necessario affiancare al diritto di matrice religiosa delle norme di natura diversa, frutto dal potere politico: il *siyasa*. Il strumento principale per la formazione di

---

<sup>570</sup> Maometto, infatti, non si limitò a lasciare un messaggio divino, ma un vero e proprio Stato (ovviamente non nell'accezione moderna e giuridica del termine) con degli ambiziosi progetti espansionistici come la conquista di Costantinopoli ecc. che alimenteranno e legittimeranno le politiche imperialiste dei suoi successori.

<sup>571</sup> Vi sarebbe una lieve differenza tra i tre giusperiti, in quanto i *fuqahà'* studierebbero esclusivamente il *fiqh*, mentre gli *ulema* e i *mufti* la *shari'a* nella sua interezza. F. Castro, *Il modello islamico*, cit., p. 9; *contra* il libanese Jahel che equipara *ulama* e *fuqahà'*, cfr. S. Jahel, *La place de la Chari'a dans les systèmes juridiques des pays arabes*, cit.; S.A. Aldeeb Abu Sahlieh, *Introduction à la société musulmane. Fondements, sources, principes*, Paris, Ed. Eyrolles, 2006, p. 23.

<sup>572</sup> Le scuole sunnite possono dividersi in tre correnti: *ahl al-hadith*, *ahl al-kalam* e *ahl al-ray*. Le prime, letteralmente "seguaci della tradizione" ritengono essere fonti del diritto islamico i soli Corano e *hawadith* (plurale di *hadith*) certi e ne privilegino un approccio letterale, senza ricorso all'analogia (*qiyas*) e al consenso dei dotti (*ijma*). Le seconde sono scuole di teologia speculativa, colmano, cioè, le lacune della legge rivelata con il ricorso all'analogia e al consenso dei dotti, e vi rientrano le correnti hanafita, malikita e shafita. Le ultime scuole, di cui la principale era la quella Mu'tazilita, sostenevano un approccio razionalista alle fonti, ma dovettero soccombere alle altre due. Anche l'Islam sciita riflette la medesima contrapposizione tra approccio razionale alle fonti rivelate, scuola ibadita, e letterale, scuola zahirita. A. Intisar, sub *Fiqh*, in J.L. Esposito, *The Oxford Encyclopedia of the Islamic World*, Oxford University Press, Oxford, 2009; H. Iza, *Sunni Schools of Jurisprudence*, in E. El-Din Shahin, *The Oxford Encyclopedia of Islam and Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

<sup>573</sup> Per il giurista maghrebino Ibn Khaldùn il *fiqh* si estrae dalle radici (*usul*) e dalle fonti le norme (*ahkàm*), per valutare l'adempimento del fedele mussulmano ai suoi doveri religiosi. Il *fiqh* distingue tra atti obbligatori (*wajib/fard*) Corano 58:7 e 7:59, proibiti (*hàram*), consigliati (*mandùb*) e liberi (*mubàh*), *Ibid.*, p. 3; "Mandub", in J.L. Esposito (a cura di), *The Oxford Dictionary of Islam*, Oxford Islamic Studies Online, <http://www.oxfordislamicstudies.com/article/opr/t125/e1421>.

<sup>574</sup> A. Abd ar-Raziq, *Al Islam wa usul el Hukm (L'Islam et les principes du gouvernement)*, Maktabat al-haya, Beirut, 1966; S. T. Ali, *A Religion, Not a State: Ali 'Abd al-Raziq's Islamic Justification of Political Secularism*, University of Utah Press, Salt Lake City, 2009; M. Charfi, *Islam et liberté-Le malentendu historique*, Albin Michel, Paris, 1999.

quest'ultimo sono i *qanùn*<sup>575</sup>, i quali sono formalmente dei regolamenti, dal momento che il diritto islamico non riconosce altra legge (nel senso proprio del termine) al di fuori di quella divina. Infatti, se Dio è sovrano, nonché supremo Legislatore, come potrebbe l'autorità politica esercitarne una prerogativa fondamentale come, appunto, la produzione del diritto?<sup>576</sup>

La dialettica tra *shari'a* e *siyasa* riflette le alterne fasi di evoluzione (*ijtihād*) o stasi (*taqlid*) del *fiqh*. Inizialmente i *mu'tazilliti*<sup>577</sup> tentarono di risolverne il conflitto proponendo una netta separazione tra la sfera temporale e quella spirituale. Tuttavia, nell'VIII sec. d.C., prevalse in tutte le *madhhab* la contrapposta corrente *ashaarita*, che impose la coincidenza delle due sfere e la chiusura dello sforzo interpretativo ed evolutivo del diritto islamico (*ijtihād*)<sup>578</sup>. Celebrato il trionfo (apparente, come vedremo) della volontà divina sulla ragione uomo (*ra'y*) la validità dello *siyasa* fu subordinata al rispetto formale e sostanziale del *fiqh* e la sua applicazione limitata alle sole materie non contemplate da quest'ultimo, accrescendo il carattere religioso del sistema giuridico complessivamente considerato<sup>579</sup>.

Ma il conflitto era lungi dal dirsi concluso, durante il XIX secolo, infatti, i legislatori della mezzaluna iniziarono a circoscrivere a propria discrezione l'ambito di operatività del diritto musulmano su imitazione del modello giuridico ed economico europeo. I nuovi imperativi della modernità e del benessere si contrapponevano con una forza irresistibile ai valori della tradizione religiosa<sup>580</sup>, sempre più spesso relegata a una posizione recessiva alla *siyasa*. È in questa epoca che nei Paesi musulmani si diffondono i primi esempi di codificazione e le prime Costituzioni<sup>581</sup>. Avanguardie di questo processo di modernizzazione del diritto furono l'Impero Ottomano e l'Egitto del Chedivato, i cui *Magalla* e codici commerciale e delle obbligazioni influenzeranno gli Stati arabo-islamici limi-

---

<sup>575</sup> Termine arabo che non a caso deriva dal greco *Kanon*. K.S. Vikør, *Between God and the Sultan: A History of Islamic Law*, C. Hurst & Co. Publishers, London, 2005, p. 207; L.W., Adamec, Ludwig W., *Historical Dictionary of Islam*. The Scarecrow Press, Lanham, 2009, p. 256.

<sup>576</sup> S.A. Aldeeb Abu Sahlieh, *Introduction à la société musulmane. Fondements, sources, principes*, cit., p. 27.

<sup>577</sup> Corrente dottrina che sosteneva la giustizia divina implicava la libertà e la responsabilità dell'uomo,

<sup>578A</sup> Abd ar-Raziq, *Al Islam wa usul el Hukm (L'Islam et les principes du gouvernement)*, cit. L'autore fu condannato da Al-Azhar per le sue posizioni troppo riformiste. V. anche M. Ferjani, *L'islam une religion radicalement différente des autre monothéisme*, in *Les Cahiers de l'Orient*, 1991, pp. 295 e ss.

<sup>579</sup> S. Jahel, *La place de la Chari'a dans les systèmes juridiques des pays arabes*, Éditions Panthéon-Assai, Paris, 2012, pp. 23-24

<sup>580</sup> V.M. Donini, D. Scolart, *La shari'a e il mondo contemporaneo*, cit., p. 20, F. Castro, *Il modello islamico*, cit., p. 116.

<sup>581</sup> F. Castro, *Il modello islamico*, cit., pp. 88-89.

trofi<sup>582</sup>. Maggiori difficoltà, invece, si ebbero nel riformare i domini classici della tradizione islamica, come lo statuto personale e il diritto di famiglia, dove pure, però, furono introdotte novità significative<sup>583</sup>.

Il modello ibrido, di ispirazione ottomana, entrò in una fase di declino in seguito al dissolvimento dell'Impero nel primo dopoguerra, quando i neonati Stati nordafricani e mediorientali — ora assoggettati al controllo più o meno diretto di Francia e Regno Unito — cercarono di coniugare il diritto delle nuove potenze con l'eredità giuridica ottomana, sostituendolo quando ciò non fosse stato possibile<sup>584</sup>.

Il secondo dopoguerra si caratterizzò per un'attività di codificazione ancor più intensa. Nelle materie già statalizzate si accentuò l'ecllettismo e il numero di fonti considerate, la cui sistemazione gerarchica divenne una questione di primaria importanza. Ad esempio, i codici civili egiziano (*qanun madani*) e iracheno subordinavano il diritto sciaraitico a quello di produzione statale e alle consuetudini, antependolo ai soli principi di diritto naturale e alle regole di equità<sup>585</sup>. Il codice giordano del 1976, parimenti subordinava il *fiqh* alla norma statale, nazionale, territoriale ed esclusiva, subordinandolo financo all'*urf*, a cui era solo sussidiario<sup>586</sup>.

---

<sup>582</sup> In particolare, l'Impero Ottomano era la potenza islamica che più di altre era in contatto con l'Occidente e ne cercava di fronteggiare la crescente superiorità. A inizio '800 il Divano adottò le *Tanzimat*, o "riforme benefiche", che però non riuscirono a creare una nuova scienza giuridica in grado di confrontarsi o fondersi con quella sharaitica. Il codice di Commercio marittimo prenderà spunto da diversi ordinamenti europei, mentre per regolare le obbligazioni e contratti si decise condensare il *fiqh* hanafita nella *Magalla*, che seguiva l'impianto dei codici francesi. In genere, tra i ministri c'era la duplice tendenza, da un lato ad armonizzare la shari'a ai tempi moderni — limitando quest'ultima alle controversie tra soli mussulmani e il diritto dei *qanun* nelle altre — dall'altro di trapiantare i codici europei. F. Castro, *Il modello islamico*, cit., p. 90. Per approfondimenti cfr. A. Heidborn, *Droit public et administratif de l'Empire Ottoman*, vol. I, Vienne, Leipzig, 1909, pp. 202 ss.

<sup>583</sup> Nel 1915 due *iràda-i saniyya* superarono per la prima volta la personalità e confessionalità del diritto ottomano, riconoscendo la possibilità per la moglie di chiedere lo scioglimento del matrimonio, fino ad allora limitata ai casi di impotenza *coendi* o *generandi* del marito. Questa legge, che in Turchia rimase in vigore solo fino alla rivoluzione del 1919, sopravvisse negli ex-territori del Levante ottomano come Siria, Libano, e Palestina. In Egitto, invece, si decise di fare ricorso ai giureconsulti di *fuqaha* minoritari, ma innovatori. In seguito, nel 1937, i tribunali misti sostituirono quelli islamici. F. Castro, *Corso elementare di istituzioni di diritto musulmano*, Libreria Editrice Cafoscariana, Venezia, 1978, vol. I, pp. 61-62.

<sup>584</sup> In Iraq il Codice penale del 1918, di impronta britannica, sostituì il precedente codice penale ottomano. In Palestina, invece, il *Palestine Order in Council* del 1922 ribadì l'applicazione delle leggi ottomane, lasciando ai tribunali il potere di applicare in via residuale il *common law* britannico e seguire i dettami dell'*equity*. Particolarmente significativa fu l'attività legislativa libanese, che vide giuristi francesi e libanesi lavorare fianco a fianco per elaborare un nuovo codice delle obbligazioni e dei contratti, che nel 1934 abrogò la corrispettiva *Magalla* ottomana. In seguito il testo fu ripreso, pressoché letteralmente, anche dal legislatore siriano. F. Castro, *Il modello islamico*, cit., pp. 104-105.

<sup>585</sup> Il codice fu scritto da una commissione mista (riprendendo i lavori di un'equipe precedente e guidata dai giuristi Lambert e as-Sanhùri). Il suo successo fu tale che si diffuse anche in Siria (1951) Libia (1953), Somalia (1973) e Algeria (1975). Vi si ispirò, anche il codice iracheno del 1949, ma che rimaneva un'ibridazione tra modello egiziano e ottomano, mentre il Libano, a differenza della vicina Siria, rimase più vicino al sistema ottomano. *Le chapitre du domicile dans un projet de code civile égyptien. Rapport précédé d'une note d'Eduard Lambert sur la révision des codes civils d'Égypte*, in *Bulletin de l'Institut de Droit Comparé de Lyon*, n. 2, 1939, pp. 1-10; A. Negri, *Diritto Islamico*, cit., p. 299.

<sup>586</sup> C. Chehata, *Droit Musulman. Application au Proche Orient*, Dalloz, Paris, 1970, pp. 61-64.

Se il processo di codificazione procedette velocemente, più lenta fu la redazione delle prime Carte costituzionali. Il primo tentativo fu il *Destour* (Patto fondamentale) tunisino di Ahmed Bey del 1858<sup>587</sup>, seguito a oltre venti anni di distanza dalla Costituzione ottomana del 1876. Solo nel XIX secolo il mondo arabo-islamico cominciò a teorizzarsi uno Stato di diritto, nelle parole Ibn Abi Dhiaf «un potere limitato dalla legge (*al hukm al muqayyad bi qânûn*)» intesa non come *shari'a*, ma norma statale<sup>588</sup>.

Anche in questo caso il dissolvimento dell'Impero Ottomano ebbe notevoli conseguenze, causando la nascita di una molteplicità di Stati — soggetti al controllo di Francia e Regno Unito — desiderosi di affermare un'identità che si legava a un *dustûr*, favorendo la statualità e territorialità del diritto a scapito della sua universalità. La loro successiva lotta per l'indipendenza dalle potenze europee, però, coincise con la reviviscenza dell'elemento religioso, elevato a simbolo dell'unità nazionale e dell'alterità al modello occidentale. Tuttavia, nella maggior parte dei casi i codici adottati durante il colonialismo resteranno in vigore<sup>589</sup>. Un'unica eccezione è rappresentata dal diritto di famiglia, che vedrà alcuni Paesi consolidare la propria spinta modernista, come la Tunisia, e altri, come il Marocco, riorganizzare la materia sulla base del diritto tradizionale<sup>590</sup>.

---

<sup>587</sup> Composto da undici articoli che stabilivano: l'uguaglianza davanti alla legge di tutti i propri sudditi; il diritto alla sicurezza; il diritto di stabilimento e proprietà per gli stranieri ecc. Non istituiva, però, alcun corpo legislativo eletto dal popolo. Il patto fu seguito nel 1861 dalla prima Costituzione (istitutiva di una Monarchia costituzionale, tribunali secolari e controllo di costituzionalità delle leggi) e dai Codici del commercio e penale. La Costituzione del 1861 rimase in vigore per tutta la durata del protettorato francese, durante il quale si intensificò la contaminazione con i sistemi giuridici europei. Le norme francesi non erano immediatamente operative, ma necessitavano del recepimento da parte di una legge tunisina. In questo periodo si introdussero una riforma fondiaria (che accoglieva la visione assolutistica della proprietà francese) e un sistema tavolare di modello austriaco, tuttavia si conservavano le prelezioni e i contratti agrari di diritto islamico. Nel 1906 si adottò un Codice delle obbligazioni e dei contratti, che ancora una volta univa a principi di stampo romanistico soluzioni del *fiqh* malikita. Seguirono i Codici di procedura civile del 1910, penale del 1913 e procedura penale 1920. Dopo il 1956, la Tunisia abolirà i *waqf* (tribunali confessionali) e promulgherà il Codice dello statuto personale, che laicizzerà quasi completamente la roccaforte del diritto islamico: il diritto di famiglia. Cfr. A. Negri, *Diritto islamico*, cit., pp. 301-302; F. Castro, *Il modello islamico*, cit.; V.M. Donini, D. Scolart, *La shari'a e il mondo contemporaneo*, cit., pp. 61 ss.; H. Nazli, *Les premiers modérnistes tunisiens. Abdeljelil Zaouche. 1873-1947*, MIM, Tunis, 2007, pp. 60-61.

<sup>588</sup> N. Sraïeb, *De droits de l'homme et de l'État de droit dans le pensée politique tunisienne du XIX siècle*, in A. Mahiou (a cura di), *L'État de droit dans le monde arabe*, CNRS Édition, Paris, 1997, pp. 93 ss.

<sup>589</sup> Ad esempio, in Marocco si abolirà il solo diritto consuetudinario berbero e i tribunali speciali dell'omonima comunità, sostituendovi dei *qadi* islamici. A. Negri, *Diritto Islamico*, cit., p. 302.

<sup>590</sup> In Marocco, tra 1957 e 1958, fu promulgata la *Mudawwana* (collezione) un codice ispirato al *fiqh* malikita classico, limitante l'esercizio del ripudio e la poligamia, pur conservando l'impianto patriarcale della famiglia tradizionale. Solo nel 1993 si introdusse un controllo giudiziario sui casi di divorzio e poligamia, mentre nel 2004 il governo socialista adottò una nuova *Mudawwana*, che ha introdotto l'intervento d'ufficio del Pubblico Ministero in tutti i procedimenti relativi al diritto di famiglia e allo Statuto personale. A. Negri, *Diritto Islamico*, cit., p. 302; V.M. Donini, D. Scolart, *La shari'a e il mondo contemporaneo*, cit., pp. 61 ss.; A. Predieri, *Shari'a e Costituzione*, cit.; In Tunisia, invece, il Codice dello statuto personale di Bourguiba mirava a superare l'arcaismo islamico e consentire alla donna una maggiore partecipazione anche politica. Per approfondimenti sul diritto di famiglia nel Maghreb cfr. Y. Ben Achour, *Status de la femme et État de droit au Maghreb*, in Y. Ben Achour, J.R. Henry, R. Mehdi (a cura di), *Le débat juridique au Maghreb. De l'étatisme à l'État de droit*, Publisud-Iremam, Paris, 2009, pp. 227 e 235 ss.



Recentemente, però, sta affermandosi la tendenza, tesa a superare la tradizionale dicotomia tra *shari'a* e *siyàsa*, di introiettare nell'ordinamento istituti islamici per mezzo di fonti statuali<sup>591</sup>. Questa sintesi tra i due ordini normativi, è stata riflessa anche in diversi documenti internazionali a tutela dei diritti umani islamici<sup>592</sup>. Infatti, diversi Paesi islamici, *in primis* l'Arabia Saudita, si rifiutarono di ratificare la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il contenuto era accusato di riflettere una matrice culturale secolare giudaico-cristiana, che rendeva inevitabile, per il suo rispetto, la violazione della *Shari'a*. In risposta, venne redatta la Dichiarazione universale islamica dei diritti dell'uomo del 1981. Il documento menziona nel preambolo numerosi dogmi religiosi islamici, tra cui il primato legislativo di Allah e l'impossibilità per i Paesi firmatari di violare la Legge divina, ivi comprese le diverse forme di discriminazione tra uomo e donna e le limitazioni alle libertà di pensiero e associazione<sup>593</sup>. L'elemento religioso ha un ruolo preminente anche nella successiva Dichiarazione del Cairo del 1990, i cui diritti devono interpretarsi, ai sensi degli artt. 24 e 25, in conformità alla *shari'a*. In particolare, ciò vale per le libertà di pensiero, credo, associazione e manifestazione. Pertanto, ai fini del presente studio diviene necessario trattare, almeno superficialmente del diritto islamico, dalla cui interpretazione dipende, in ultima analisi, il contenuto dei diritti sostanziali al voto dei Paesi islamici oggetto di studio.

### 3.2.3) *Le fonti del Diritto islamico*

Sulle origini del diritto islamico orientalisti e islamisti si dividono nettamente, con i primi che ne derivano l'origine dal diritto consuetudinario arabo dell'VIII secolo<sup>594</sup> e i secondi che sostengono

---

<sup>591</sup> A. Negri, *Diritto islamico*, cit., p. 295; B. Lewis, *The Return of Islam*, in M. Curtis, *Religion and Politics in the Middle East*, Westview Press, Boulder, 1981.

<sup>592</sup> Non vi rientra la Carta araba dei diritti dell'uomo del 2004. Quest'ultima, infatti, sottolinea maggiormente l'elemento nazionale arabo, anziché quello confessionale islamico, e vede l'adesione di Paesi non islamici, ad esempio, come il Libano.

<sup>593</sup> I diritti umani sharaitici, infatti, non potrebbero essere abrogati, limitati o ignorati dalle pubbliche autorità, assemblee o istituzioni, e tanto meno essere alienati (Preambolo della Dichiarazione universale islamica dei diritti dell'uomo del 1981). Con riferimento al principio di uguaglianza, uomini e donne sono titolari di "privilegi" diversi, formula con cui si edulcorano le forti discriminazioni previste dal disposto sharaitico. La Dichiarazione, però, non solo è stata ratificata dai Paesi islamici, ma è stata adottata anche dal Consiglio Islamico d'Europa, che, almeno in teoria, si auspica tenesse posizioni meno retrograde in materia.

<sup>594</sup> J. Schacht, *The Origins of Muhammadan Jurisprudence*, Clarendon Press, Oxford, 1950, pp.138, 191, 224 e ss.; Teoria ripresa da altri orientalisti come G.H.A. Juynboll, *Muslim Tradition. Studies in Chronology, Provenance and Authorship of Early Hadīth*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983, p. 3; D. Forte, *Studies in Islamic Law. Classical and Contemporary Application*, Austin & Winfield, Lanham, 1999, p. 50.

essersi formato durante la vita di Maometto<sup>595</sup>. Comunque sia, la tradizione deriva la nascita dell'Islam dalla rivelazione del *Qu'ran* (letteralmente "recitazione ad alta voce") da parte dell'arcangelo Gabriele a Maometto<sup>596</sup>. Nei ventidue anni successivi all'apparizione, dal 610 al 632 d.C., le rivelazioni coraniche si susseguirono irregolarmente e vennero tramandate oralmente dai seguaci del profeta<sup>597</sup>. Solo dopo la sua morte, durante il Califfato di Abu-Bakr, queste furono redatte per iscritto in un testo organico, il *mushaf*<sup>598</sup>, ma di cui iniziarono presto a circolare diverse versioni. Onde evitare che ciò compromettesse l'unità della comunità dei credenti, nel 647 d.C. il Califfo Uthman decise di affidare la redazione di una versione ufficiale del testo da una delegazione guidata da Zaid ibn Thabit<sup>599</sup> e di distruggere le altre copie, una decisione che porterà i seguaci di Ali, futuri sciiti, ad accusarlo di aver manomesso il testo sacro. In seguito, sempre per limitare le possibili interpretazioni, durante il califfato di Malik-al-Marwan — ultimo trentennio del VII d.C. — furono aggiunti i segni diacritici, conferendo al *mushaf* la sua forma definitiva<sup>600</sup>. Nonostante questi passaggi e le circostanze, opinabili, in cui si sono avvicinate le rivelazioni coraniche, i fedeli credono fermamente che il Corano e il suo testo incarnino direttamente la parola di Dio<sup>601</sup>.

Il testo si compone di oltre 6200 versetti (*ayat*)<sup>602</sup>, raccolti in 114 capitoli o sure (*suwar*)

<sup>595</sup> F. Rahman, *Islamic Methodology in History*, Central Institute of Islamic Research, Karachi, 1965, in particolare pp. 7, 31 ss. e 76; A. Hasan, *The Early Development of Islamic Jurisprudence*, Islamic Research Institute, Islamabad, 1970, pp. 88 ss.; M.M. Azami, *Studies in Early Hadīth Literature*, American Trust Publication, Indianapolis, 1978, pp. 18 ss. e 238 ss.; Id., *On Schacht's Origins of Muhammadan Jurisprudence*, Wiley, New York, 1985, pp. 118 ss.; F. Castro, *Il modello islamico*, cit., p. 2.

<sup>596</sup> Cfr. *sure* nn. 2,97; 26,210-211; 53,4-12. I testi si riferiscono alla rivelazione del *namus*, versione dialettale del *nomos* della lingua greca, e che nella versione dei *Septuaginta* viene tradotta come *Torah*, ovvero la legge data da Dio a Mosè. C. Sbailò, *Principi Sciaraitici e organizzazione dello spazio pubblico nel mondo islamico*, Cedam, Padova, 2012, p. 3. Esemplicativamente si consiglia di vedere, Gen. 26:5 e Cor 9:9; M. Robinson, *Maometto*, Einaudi, Torino, 2008, pp. 75 e ss.; F. Viattoni, *Storia del testo Biblico. L'origine dei LXX*, Annali dell'Istituto Orientale di Napoli, n. 30, 1980, pp. 115-130; G. Cipollone, *Cristianità-Islam cattività e liberazione in nome di Dio*, Editrice Pontificia Università Gregoriana, Roma, 1992, pp. 12 e ss., 41 e ss.

<sup>597</sup> La tradizione orale era tipica dell'Arabia pre-islamica, in cui la poesia era considerata la più alta forma di arte, nonché il *medium* con cui tramandare leggende e aneddoti. Per un'introduzione al Corano e al contesto della sua rivelazione v. S.A. Aldeeb Abu Sahlieh, *Introduction à la société musulmane. Fondements, sources, principes*, cit., p. 59.

<sup>598</sup> Nel *mushaf* le *sure* non erano tra loro divise, inoltre mancavano, come tipico della lingua araba, le vocalizzazioni delle consonanti.

<sup>599</sup> Tutti i suoi componenti, tra cui Abdullah ibn al-Zubair, Saed ibn al-Aas and Abd al-Rahman ibn Harith, appartenevano alla tribù dei Quraysh, uno delle più nobili e potenti dell'Arabia.

<sup>600</sup> F. Castro, *Il modello islamico*, cit., p. 13. Ciò non impedì il mantenersi di alcune divergenze interpretative (ritenute comunque lecite) tra la scuola medinese e quella di Kuffa.

<sup>601</sup> Sarebbe addirittura "*esistente ab eterno e non sorto nel tempo, o come dice la formula musulmana, non creato*"A. Predieri, *Shari'ah e costituzione*, cit., pp. 94-96. Cfr. le *sure* nn. 10,37; 11,13.35; 16,103; 25,4; 32,3; 46,8; 69,44-47. Il Corano sarebbe criterio del bene e del male (cf. *sure* 3,4; 25,1), ed è la guida di Dio (cf. *sure* 7,203; 39,23); S.A. Aldeeb Abu Sahlieh, *Introduction à la société musulmane. Fondements, sources, principes*, cit., p. 86.

<sup>602</sup> I quali sono divisi dalla *sura* n. 3 in *muḥkamât* (chiari o anche solidi, cioè di significato ben preciso) e *mutaṣābihâ* (oscuri o allegorici, che, pur essendo riconosciuti sacri, ammettono varianti e interpretazioni personali perché il loro significato sarebbe noto solo a Dio).

collocate in ordine decrescente: dalla più lunga alla più breve, ad eccezione della prima o "aprente". Gli studiosi hanno ritenuto utile anche operare una suddivisione cronologica, anche se non tutti i versetti di una *sura* sono necessariamente dello stesso periodo. Generalmente si distingue tra sure meccane, più antiche e attente agli aspetti spirituali del nuovo credo<sup>603</sup>, e sure medinesi, più recenti e disciplinanti la nuova comunità. È in queste ultime che si concentra la maggior parte dei 500 versetti aventi carattere normativo, ma di cui solo un centinaio può dirsi propriamente giuridico<sup>604</sup>. Le materie ivi disciplinate spaziano dal diritto di famiglia (matrimonio, ripudio, filiazione), al diritto penale (pene per diverse fattispecie di reato/peccato), dal diritto tributario (*zakat* e *jizya*) al diritto pubblico (per la verità solo dei cenni al buon governo, ai rapporti con le minoranze ecc).

Essendo il testo coranico ricco di contraddizioni — il che non sorprende data la durata ultra-ventennale della sua rivelazione —, la rivelazione stessa cerca di porvi rimedio asserendo che Dio può abrogare le sue precedenti disposizioni e sostituirle con delle nuove. In questo modo si favorisce una lettura dinamica del testo sacro, aprendo al contempo, però, la strada a letture fondamentaliste come, ad esempio, nel caso della guerra e del dialogo con i miscredenti<sup>605</sup>.

Alla frammentarietà e incompiutezza della rivelazione coranica ripara la *sunnah*, ovvero la tradizione relativa ad azioni, detti e silenzi del profeta e dei primi mussulmani e che rappresenta una vera e propria glossa al testo sacro, anche se cristallizzatasi solo nel III secolo dell'Egira. Fonti di cognizione della *sunnah* sono gli *hadith* (*hahàdith* al plurale), tradizioni che riferiscono un comportamento di Maometto (*matn*) e trasmesse oralmente da una catena di testimoni (*isnàd*). In base alla completezza o attendibilità di quest'ultima gli *hahàdith* confluiti nelle diverse raccolte —

---

<sup>603</sup> Queste *sure* sono state rivelate ai primordi della missione di Maometto, in arco temporale che spazia dal suo 610 d.C. fino all'Egira nel 622 (età del pellegrinaggio o migrazione dalla Mecca a Medina). Le *sure* meccane possono dividersi in periodi differenti. Del primo (610-614) fanno parte una ventina di capitoli, caratterizzati dalla brevità e il ritmo sincopato, i quali invitano alla penitenza in vista del venturo castigo divino e del giorno del giudizio (abbondano i riferimenti alle minacce per gli empi), proclamano l'unità e l'unicità di Dio e descrivono sia i tormenti delle anime dannate che le delizie del paradiso. Le *sure* del secondo periodo (615-616) insistono sull'ora della risurrezione e del giudizio universale (vv. 59-93), accentuando la polemica con i miscredenti. La *sura* 27, denominata "Le formiche" (*an-Naml*), dopo una breve introduzione che riafferma l'autenticità del Corano (vv. 1-6) e la ripetizione di storie che hanno per protagonisti dei personaggi antichi, biblici o leggendari, si soffermano a riflettere sulla potenza di Dio. Si concludono riproponendo il tema del giudizio finale, imprevedibile, e si descrive la bestia apocalittica. Le *sure* del terzo e ultimo periodo (617-620) sviluppano il tema dell'unità-unicità-onnipotenza di Dio (*tahwid*), dando precisazioni circa la preghiera rituale, la decima po *zakat*, le interdizioni alimentari ecc.. Ritorna anche la polemica con i miscredenti. Per esempio, la *sura* 42 ("La consultazione"), dopo aver riproposto l'unicità di Dio e della sua religione, si sofferma sull'ora del giudizio, sulla bontà e giustizia divine, sulla condotta dei credenti e sulla punizione dei miscredenti.

<sup>604</sup> Le materie dei 500 versetti possono distinguersi tra: norme dogmatiche, norme morali, norme culturali, norme alimentari e di vestiario e, infine, giuridiche.

<sup>605</sup> Infatti, se la *sura* meccana *dell'Ape* pare favorire un clima di dialogo e confronto con i miscredenti (16:22,37), la *sura* medinese del *Pentimento* invita a combattere coloro che non credano in Dio e nell'ultimo giorno (9:29), abrogando la *sura* antecedente. Così, il famoso versetto della spada (9:5) «uccidete i miscredenti ovunque li troviate» abroga più di centoventi versetti precedenti e relativi ai rapporti con i miscredenti. Interessante la posizione di Tâhâ, per cui le *sure* medinesi, proprio perché più lontane dal messaggio messianico delle origini, non potrebbero abrogare le precedenti, tuttavia è un'opinione minoritaria e duramente rigettata, tanto che gli costò la condanna a morte per blasfemia. Cfr. M. Tâhâ, *The Second Message of Islâm*, Siracuse University Press, New York, 1987, pp. 36-38.

le principali sono i "Sei Libri" di al-Bukhàri e la *sunnah* di Muslim<sup>606</sup> — si divideranno in perfetti (*sahih*), imperfetti (*hasan*) o deboli (*da'if*). L'importanza della *sunnah*, che pure pare subordinata al Corano, non deve sottovalutarsi, dal momento che storicamente le viene concesso di abrogare financo le disposizioni di quest'ultimo<sup>607</sup>.

Terza fonte del diritto islamico, dopo Corano e *sunnah*, è l'*ijma* o consenso, che trova giustificazione in un detto attribuito a Mohammad «La mia Comunità non si troverà mai d'accordo sopra un errore». L'infallibilità del parere unanime (anche tacito) della comunità musulmana sembrerebbe porsi addirittura al di sopra delle due fonti precedenti, in quanto la loro autentica interpretazione sarebbe garantita proprio dalla condivisione del loro significato. Tuttavia, le *madāhib*, scuole del *fiqh*, non concordano né sulla sua natura di fonte, né sulla composizione della Comunità cui l'*hadith* si riferirebbe<sup>608</sup>. Recentemente alcuni autori musulmani stanno promuovendo delle opinioni moderniste, che associano l'*ijma* alla pubblica opinione, all'accordo dei dottori della legge o, ed è l'orientamento più interessante, al consenso raggiunto in seno alle assemblee elettive<sup>609</sup>. Tuttavia, la norma ricavata per tramite dell'*ijma* è definitiva ed eterna, pertanto, a differenza di una norma "ordinaria" non potrà essere modificata dalle generazioni successive<sup>610</sup>.

Il *qiyàs* è la quarta e ultima fonte del diritto islamico. Letteralmente significa «comparazione tra due cose», mentre nell'arabo comune indica il ragionamento e in quello giuridico corrisponde alla deduzione per analogia. In altri termini, i *fuqaha* qualificano giuridicamente un caso o atto sconosciuti al sistema normativo, sulla base della comparazione con casi analoghi e già definiti da una delle tre fonti precedenti<sup>611</sup>. Per questa sua natura derivativa, il *qiyàs* ha incontrato una certa difficoltà nell'affermarsi, soprattutto quando il ricorso al procedimento analogico sfumava in quello al *ra'y*, il buon senso individuale, rifiutato dalle più illustri personalità religiose asharite.

Infine, deve menzionarsi l'*urf*, o consuetudine — che non è considerata una fonte primaria del

---

<sup>606</sup> Tuttavia, la critica occidentale ha evidenziato che le tradizioni ivi contenute sarebbero rappresentative delle dottrine cui aderivano i rispettivi autori all'epoca della loro formazione e diffusione. Paradossalmente le raccolte più recenti conterebbero più tradizioni riferite direttamente al profeta di quanto non facciano quelle più antiche. F. Castro, *Il modello islamico*, cit., p. 16.

<sup>607</sup> S.A. Aldeeb Abu Sahlieh, *Introduction à la société musulmane. Fondements, sources, principes*, cit., p. 140.

<sup>608</sup> Per la scuola sunnita hanbalita si limiterebbe ai soli dodici compagni e alle prime tre prime generazioni di mussulmani, mentre per parte della dottrina sciita si riferirebbe ai soli diretti discendenti di Muhammad.

<sup>609</sup> T.A. Parray, *Operational Concepts of Islamic Democracy - Khilafah, Sura, Ijma, Ijtihad*, in *Journal of Humanity & Islam*, n. 1, 2011, pp. 11 ss.; Z. Hasan, *Democracy in Muslim Societies: The Asian Experience*, cit., p. 11.

<sup>610</sup> Basti pensare alla sanzione dell'adulterio, che nel Corano si limiterebbe alla fustigazione mentre nella *sunnah* alla lapidazione. S.A. Aldeeb Abu Sahlieh, *Introduction à la société musulmane. Fondements, sources, principes*, cit., pp. 167-170.

<sup>611</sup> F. Castro, *Il modello islamico*, cit., p. 18; S.A. Aldeeb Abu Sahlieh, *Introduction à la société musulmane. Fondements, sources, principes*, cit., p. 173.

diritto islamico, salvo da alcuni autori hanafiti che la ricollegano al consenso dell'*ijma*<sup>612</sup>. — e di cui esistono tre fattispecie: generali (*'urf 'amm*); particolari (*khàss*); locali (*mahalli*). Nonostante la sua natura recessiva rispetto alle altre fonti, occasionalmente è in grado di prevalere sulla *shari'a* stessa. Ad esempio, in Maghreb quando un'opinione prevale nella pratica il *qadi* e il *mufti* non possono discostarsene, nemmeno per sostituirvi un orientamento formalmente preferibile<sup>613</sup>. A condizione che l'*urf* in questione sia stato introdotto da giureconsulti autorevoli e non sia in contrasto con l'*usul al-fiqh*.

L'immagine che emerge del diritto islamico, quindi, non è quella di un diritto di matrice giurisprudenziale simile al *Common law* anglosassone, ma è, al contrario, un prodotto squisitamente dottrinale. Il conferimento della "produzione" normativa ai dotti appare la scelta più congruente alla natura rivelata e immutabile di Corano e *sunnah* e al riconoscimento esclusivamente a Dio del potere legislativo. L'attività legislativa dei *fuqaha*, infatti, seguiva un iter perfettamente circolare il cui inizio e fine, grazie alle fonti-metodo dell'*ijma* e del *qiyasa*, coincidevano nel Corano e Sunnah. Tuttavia, la vastità geografica e culturale del mondo mussulmano farà sì che consenso e analogia assumano connotati e usi diversi, come ben riflette la quadri-partizione classica delle scuole giuridiche sunnite.

### 3.2.3.1) I madahib e la regionalizzazione dell'Islam

Numerose scuole giuridiche nacquero intorno anni '70 del primo secolo dell'Egira nelle città della Medina, Kufa, e Bassora con l'obiettivo di conservare le proprie tradizioni giuridiche ricollegandole a fonti religiose<sup>614</sup>. Nel II secolo dell'Egira, però, questi circoli si riunirono sotto la guida di singoli dotti eminenti, che ne personalizzarono l'insegnamento<sup>615</sup>. Di conseguenza, la scuola di Kufa divenne nota come hanafita, dal giurista iracheno an-Nuc man ibn Thabit Abū

---

<sup>612</sup> F. Castro, *Il modello islamico*, cit., p. 21; S.A. Aldeeb Abu Sahlieh, *Introduction à la société musulmane. Fondements, sources, principes*, cit., p. 140.

<sup>613</sup> D. Santillana, *Istituzioni di diritto musulmano malichite*, Istituto per l'Oriente, Roma, vol. I, 1925, p. 38; F. Castro, *Il modello islamico*, cit., p. 20.

<sup>614</sup> H. Motzki, *Die Anfänge der islamischen Jurisprudenz. Ihre Entwicklung in Mekka bis zur Mitte des 2./8. Jahrhunderts*, Steiner Verlag, Stuttgart, 1991, p. 263; Y. Dutton, *The Origins of Islamic Law. The Qur'an, the Muwatta' and the Madinan c Amal*, Curzey Press, Richmond, 1999, pp. 61 e ss., 178.

<sup>615</sup> J. Schacht, *An Introduction of Islamic Law*, Clarendon Press, Oxford, 1964, p. 57.

Hanīfa<sup>616</sup>, mentre l'antica scuola medinese fu rinominata malikita, da Malik ben Anas<sup>617</sup>. Da queste si distaccheranno in seguito quella shafīta, da Muhammad ben Idrīs aš-Šāfi'ī<sup>618</sup>, e hanbalita, da Ahmad ibn Muhammad ibn Hanbal<sup>619</sup>.

Le scuole si distinguono per la diversa rilevanza attribuita alle singole fonti. Ad esempio, la scuola hanafita — prevalente nel Levante, l'Anatolia, l'Asia centrale e i Balcani — si caratterizza per il frequente ricorso all'*analogia legis*. Tuttavia, quando l'esercizio del *qiyas* portasse a esiti ritenuti iniqui, il suo fondatore non esitava a basare le proprie decisioni sul principio *ex aequo et bono* (*istihsān*) che ricollegava agli *urf*<sup>620</sup>. Di fatto, però, Hanifa vi ricorreva ogni qualvolta il Corano e la *sunnah* non fossero espliciti, per celare il ricorso al buon senso individuale o *ra'y* come un'indipendente fonte normativa<sup>621</sup>.

La scuola malikita — oggi maggioritaria nel Maghreb (Marocco, Algeria e Tunisia), ma con un seguito importante anche in Egitto e nel Corno d'Africa — preferiva al *qiyas* e al *ra'y* il ricorso alla *sunnah*, riconoscendo un valore particolare agli *hadith* provenienti dalla comunità di Medina e, quando ciò contraddicesse il messaggio profetico, alle condotte o costumi di quest'ultima<sup>622</sup>. Infatti, il suo *fiqh* è sempre stato apprezzato le solide fondamenta nella tradizione, ma biasimato per i ragionamenti spesso poveri<sup>623</sup>. Tuttavia, anche in questo caso, quando Corano e *sunnah* non fornivano una soluzione univoca, Malik ricorreva al principio dell'interesse pubblico (*istiṣlāh*),

---

<sup>616</sup> Hanifa era noto per essere un fine giurista, ma pessimo conoscitore della sunna, pertanto non sorprende che nelle sue elaborazioni la tradizione del profeta avesse solo carattere sussidiario. Non solo, il dotto era restio a riconoscere autorità agli Hadith che gli venivano presentati dai fedeli, esigendone una pluralità di fondi, salvo quando fossero attribuiti alla testimonianza di uno dei Compagni del profeta. Inoltre, il giurista iracheno ricorreva spesso all'analogia, ma quando questa portava a dei risultati non soddisfacenti non esitava a basare le proprie decisioni sul principio *ex aequo et bono* e chiamato in arabo "*istihsān*". W.B. Hallaq, *A History of Islamic Legal Theories. An Introduction to Sunnī Uṣūl AlFiqh*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p. 17. Sulle sue origini v. C.C. Adams, *Abu Hanifah, Champion of Liberalism and Tolerance in Islam*, in *The Muslim World*, n. 36, 1946, pp. 217 e ss.

<sup>617</sup> Y. Dutton, *The Origins of Islamic Law. The Qur'an, the Muwatta' and the Madinan c Amal*, cit., pp. 61 ss.

<sup>618</sup> Idrīs aš-Šāfi'ī discendeva dalla medesima tribù di Muhammad e si formò come discepolo di Malik, salvo prenderne in seguito le distanze, tant'è che della sua scuola esistono ancora un ramo egiziano successivo (più radicale) e uno iracheno (più moderato). Cfr. A. Hasan, *Al-Shāfi'ī's Role in the Development of Islamic Jurisprudence*, in *Islamic Studies*, n. 5, 1966, pp. 239 e ss.; W.B. Hallaq, *Was Al-Shafic i the Master Architect of Islamic Jurisprudence?*, in *International Journal of Middle East Studies*, n. 25, 1993, pp. 587 e ss.; M. Khadduri, *Islamic Jurisprudence. Shafī c ī's Risāla*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1961, p. 10.

<sup>619</sup> J. Schacht, *An Introduction of Islamic Law*, cit., p. 63.

<sup>620</sup> Cfr. C.C. Adams, *Abu Hanifah, Champion of Liberalism and Tolerance in Islam*, in *The Moslem World*, n. 36, 1946, pp. 217 e 224; J. Schacht, *An Introduction of Islamic Law*, cit., pp. 60 e ss. S.A. Aldeeb Abu Sahlieh, *Introduction à la société musulmane. Fondements, sources, principes*, cit., pp. 28-29.

<sup>621</sup> B. Johansen, *Coutumes locales et coutumes universelles aux sources des règles juridiques en Droit musulman hanafite*, in *Annales Islamologiques*, n. 27, 1993, pp. 29 e ss. t seqq; J. Schacht, *An Introduction of Islamic Law*, cit., pp. 60 ss.

<sup>622</sup> Y. Dutton, *The Origins of Islamic Law. The Qur'an, the Muwatta' and the Madinan c Amal*, cit., pp.36-38.

<sup>623</sup> S.A. Aldeeb Abu Sahlieh, *Introduction à la société musulmane. Fondements, sources, principes*, cit., pp. 30-31

concetto molto vicino all'*istihsān* hanafita e quindi al *ra'y*<sup>624</sup>, al punto che entrambi i *madhhab* potevano giustificare delle eccezioni al Corano<sup>625</sup>.

Il *madhhab* Sciafita — inizialmente affermatosi in Egitto, ma oggi diffuso prevalentemente nel Sub-continente indiano e nel sud-est asiatico — si distingue dalle prime due scuole per parificare al Corano la *sunnah*, che cessa, così, di avere carattere solo ausiliario all'interpretazione del primo. Inoltre, Šāfi'ī cercò di circoscrivere il ricorso all'*istihsān* e l'*istiślāh* subordinando il *ra'y* al *qiyas* e, quando Corano e *sunnah* non fossero univoci, financo all'*ijma*<sup>626</sup>.

Infine, vi è la scuola Hanbalita, fondata da Ahmad ibn Muhammad ibn Hanbal. Questo è il *madhhab* più tradizionalista e promotore di un approccio esclusivamente letterale al Corano<sup>627</sup>. Tuttavia, la presenza di numerosi versetti oscuri quando non contraddittori, rende necessario per la sua interpretazione il ricorso alla *sunnah*. Hanbal durante la sua vita collezionò ben 80 mila *hadith*, ma ciò che più colpisce è che non li distinse tra perfetti, imperfetti e deboli. Questo perché la sua dottrina si caratterizzava per un approccio totalmente Corano-centrico, al punto che — oltre a non considerare l'*ijma* una fonte normativa — riteneva doversi subordinare il *qiyas* a qualsiasi *hadith*, anche quelli deboli<sup>628</sup>. Tuttavia, una posizione così intransigente si limitava a solo ciò che il Corano vietava esplicitamente.

Nel corso della storia vi furono diversi tentativi di unificazione delle quattro scuole giuridiche sunnite, nella maggior parte dei casi l'autorità politica si limitò a preferirne una rispetto all'altra<sup>629</sup>, tuttavia non mancano esempi di soluzioni alternative come quello dell'Egitto, dove i giudici sono liberi di seguire il *madhhab* che meglio garantisce la rispondenza della norma statuale al disposto sharaitico<sup>630</sup>. Tuttavia, oggi si assiste alla preoccupante espansione della scuola hanbalita, generosamente finanziata dalla monarchia saudita, a scapito delle tradizioni religiose locali, come ad esempio la scuola hanafita nei Balcani o in Turchia e la stessa scuola malikita nel Maghreb.

---

<sup>624</sup> J. Schacht, *An Introduction of Islamic Law*, cit., p. 61.

<sup>625</sup> Y. Dutton, *The Origins of Islamic Law. The Qur'an, the Muwatta' and the Madinan c Amal*, cit., p. 162.

<sup>626</sup> Šafi'ī considerava l'*ijma* di tutta la comunità islamica e non solo della tradizione vivente. J. Schacht, *The Schools of Law and Later Developments of Jurisprudence*, in M. Khadduri, H.J. Liebesny (a cura di), *Law in the Middle East*, vol. 1, William Byrd Press, Washington 1955, pp. 57-64.

<sup>627</sup> J. Schacht, *An Introduction of Islamic Law*, cit., p. 63; S.A. Aldeeb Abu Sahlieh, *Introduction à la société musulmane. Fondements, sources, principes*, cit., pp. 32-33.

<sup>628</sup> Hanbal, considerava il ricorso analogico un *ra'y* sotto mentite spoglie e, pertanto, andava limitato. N.J. Coulson, *A History of Islamic Law*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 1964, pp. 71 e 89.

<sup>629</sup> Ad esempio, il Sultano ottomano Selim I dichiarerà il *madhhab* hanafita la scuola ufficiale dell'Impero Ottomano. S.A. Aldeeb Abu Sahlieh, *Introduction à la société musulmane. Fondements, sources, principes*, cit., pp. 42 ss.

<sup>630</sup> *Ibid.*, p. 45.

### 3.2.3.2) *L'jtihad: problema o soluzione?*

Il modello islamico sfida da sempre la cultura giuridica dell'Occidente sui suoi stessi campi: razionalizzazione dei conflitti sociali; efficiente organizzazione della vita pubblica; sottrazione dell'individuo dall'arbitrio del potere, sia esso giuridico, politico o religioso<sup>631</sup>. La sua critica, però, sconta l'impostazione sostanzialmente anti-filosofica della religione islamica e si limita, pertanto, a degli argomenti di natura esclusivamente teologica<sup>632</sup>. Ciò non vuol dire che non si siano sviluppate nel corso dei secoli correnti razionaliste o umanistiche — tra cui la scuola *mu'tazila*, che rifiutava la natura increata del Corano — ma che queste abbiano solo rappresentato una componente minoritaria della società musulmana. Un esempio classico di pensiero razionalista è datoci da Ibn Sina (Avicenna), celebre scienziato e filosofo persiano, il quale, fortemente influenzato da Aristotele e Plotino, sosteneva che solo la ragione consentisse all'uomo di discriminare tra profezie false ed autentiche. Il suo pensiero ispirò altri pensatori tra cui: Al-Farabi, cultore della filosofia platonica e aristotelica; Ar-Razi, che sostenne la neutralità della ragione; Ibn Haym, il quale cercò una spiegazione razionale alla rivelazione coranica; Ibn Bajja (noto anche come Avenpace), a cui va il merito di una strenua difesa della filosofia dalle critiche dei teologi suoi contemporanei<sup>633</sup>. Nonostante la statura intellettuale degli esponenti del razionalismo islamico, prevalsero i sostenitori dell'assoluta verticalità del rapporto uomo-Dio e di cui Al-Ghazali è il principale esponente<sup>634</sup>. Il dotto persiano, nonostante una prima fase mistica sulle orme del padre *sufi*, rinnegò con violenza ne «*L'incoerenza dei filosofi*» (*Tahāfut al-Falāsifa*) le forme di esperienza sensoriale e la filosofia greca, quest'ultima per il solo fatto di essere stata prodotta da dei miscredenti<sup>635</sup>. Conseguenza fu l'immediato declino della filosofia — intesa come *falsafah*, ovvero, amore per la sapienza ed

---

<sup>631</sup> Nel "secolo d'oro" dell'Islam i califfi sostenevano che i degni eredi della cultura greca fossero i Musulmani e non i Bizantini, considerati una brutta copia dei propri antenati e al più abili artigiani e muratori. La legittimità dell'espansione islamica, infatti, non fu mai costruita in termini di carattere esclusivamente religioso, ma anche razionale e scientifico. Inoltre, neanche nelle sue manifestazioni più radicali e intransigenti l'Islam ha mai pensato a sé come l'unica realtà universale. C. Sbailò, *Principi Sciaraitici e organizzazione dello spazio pubblico nel mondo islamico*, cit., p. 17.

<sup>632</sup> L'analisi weberiana dell'*Islam* rileva come l'elemento geopolitico sia stato sposato dai musulmani "fin dal principio", il che "rafforzò il prestigio dei Califfi in modo tale che anche all'inizio non è mai stato fatto alcun tentativo realmente serio di sottomissione ierocratica; M. Weber, *Sociologia politica*, in P. Rossi (a cura di), *Economia e Società*, Ed. di Comunità, Milano, vol. IV, 1922, p. 288.

<sup>633</sup> J.W. Morris, *The Philosopher-Prophet in Avicenna's Political Philosophy*, in C. Butterworth (a cura di), *The Political Aspects of Islamic Philosophy*, Harvard university Press, Cambridge (MA), 1992, pp. 160–161; C. Sbailò, *Principi Sciaraitici e organizzazione dello spazio pubblico nel mondo islamico*, cit., p. 21.

<sup>634</sup> Si noti come i principali filosofi della cd. "epoca d'oro islamica" fossero quasi esclusivamente persiani, o appartenenti a etnie, come i turchi, da questi influenzate.

<sup>635</sup> L. Vecchia Vaglieri, R. Rubinacci (a cura di), *Abu Hamid al-Ghazali, Scritti scelti*, Utet, Torino, 1970.



*episteme* — il cui vuoto fu colmato dalla teologia ashaarita e dalla *o hikmah*<sup>636</sup>.

La dottrina ashaarita si connota per un fermo rifiuto di elevare la ragione umana, *ra'y*, a strumento in grado di rappresentare legittimamente il mondo, che non poggia su un rifiuto aprioristico al suo utilizzo, quanto piuttosto sul riconoscimento della natura limitata dell'uomo. La risoluzione definitiva del rapporto tra ragione e fede (in favore di quest'ultima) muoveva dalla necessità di osservare il principio dell'unicità di Dio (*tawhid*): fondamento del diritto e dell'ordine sociale islamici<sup>637</sup>. Non solo, la tutela del carattere increato della Rivelazione, minacciato da filologia, epistemologia e altre scienze letterarie porterà alla chiusura dell'*ijtihad* (il *taqlid*), per assicurare il monopolio dell'interpretazione e della creazione del diritto islamico ai dotti (*fuqaha*). La conseguente stagnazione culturale e intellettuale del mondo islamico sarà interrotta solo dal trauma della colonizzazione europea, il cui successo ne rese la superiorità economica, tecnologica e intellettuale inconfutabili. Da questo shock l'intelligenza islamica avvertì l'esigenza di riformare le basi della propria società. Principale esponente del riformismo islamico fu Jamal al-Din al-Afghānī, al cui insegnamento si legarono altri personaggi illustri come Muhammad Abduh, poi *shaykh* dell'università islamica di al-Azhar, e Sa'd Zaghul, fondatore del partito politico liberale egiziano Wafd<sup>638</sup>. Diversa, invece, l'esperienza di un altro sostenitore del ritorno a un'interpretazione dinamica e creativa della *Shari'ah*: Sayyid Qutb. Il teologo egiziano, durante il suo soggiorno statunitense negli anni '50, restò impressionato dal benessere, il materialismo e l'emancipazione femminile, impensabili in Egitto. Tuttavia, proprio il vuoto morale della società occidentale, accusata di un inerte nichilismo, secondo Sayyid Qutb, poteva essere colmato dal credo musulmano: *l'Islam* è la soluzione, come recita ancora oggi il motto dei Fratelli Musulmani.

Nonostante il riformismo islamico si divida tra tendenze razionaliste e neo-tradizionaliste, entrambe sostengono la riapertura dell'*ijtihad*<sup>639</sup>, osteggiata, invece dai *madahib* tradizionali. Tuttavia, una lettura storica e contestualizzata della Rivelazione solleva il problema, non

---

<sup>636</sup> Questa è un sapere elitario, corrispondente alla *sophia* greca. Cfr. C. Sbailò, *Principi Sciaraitici e organizzazione dello spazio pubblico nel mondo islamico*, cit., p. 21 e H. Corbin, *Storia della filosofia islamica*, Adelphi, Milano, 2007, pp. 14 e 22.

<sup>637</sup> Il dualismo tra Dio e il mondo, viene risolto nell'Islam in un monismo, a differenza del pensiero occidentale che ha nell'*episteme* il proprio principio guida. L'ermeneutica e l'apertura alle differenze della cultura occidentale, frutto del principio del Verbo incarnato e dell'affermata dimensione ecclesiale, sono considerate dal mondo islamico le prime cause della sua decadenza e del suo nichilismo. C. Sbailò, *Principi Sciaraitici e organizzazione dello spazio pubblico nel mondo islamico*, cit.

<sup>638</sup> P. Branca, *Temi e questioni degli intellettuali arabi e musulmani nel XX secolo*, in R. Tottoli (a cura di), *Le religioni e il mondo moderno*, Einaudi, Torino, vol. III, 2009, p. 205.

<sup>639</sup> I requisiti del *mujtahid* (colui che esercita l'*ijtihad*) rimangono la capacità intendere e volere, uno spiccato senso di equità, la conoscenza della legge, dell'istituto dell'abrogazione e delle opinioni dottrina precedente. S.A. Aldeeb Abu Sahlieh, *Introduction à la société musulmane. Fondements, sources, principes*, cit., pp. 143-147.

secondario, di distinguere nella *sunnah* tra gli atti solamente attribuiti al Profeta e quelli effettivamente compiuti. Un'opera talmente difficile, che Sayyid Qutb propose un azzeramento della *sunnah* e una sua rielaborazione alla luce del contesto in cui i musulmani si trovano attualmente a vivere, potendovi derogare in virtù di una sorta di "*Stato di eccezione*"<sup>640</sup>. Sulla base di quest'ultimo, però, il teologo egiziano intendeva legittimare l'incitamento al *jihad* violento e ad altri atti proibiti dalla Rivelazione<sup>641</sup>. L'*ijtihad* appare, quindi, certamente come una chiave, ma pericolosamente in grado sia di aprire, che chiudere il processo di modernizzazione islamico<sup>642</sup>.

### 3.2.4) Islamizzazione della democrazia o democratizzazione dell'Islam?

Il cd. risveglio islamico e la democratizzazione, due fenomeni globali in espansione, erano destinati a interagire, tant'è che la *vexata questio* sulla compatibilità della democrazia con l'Islam — giunta fino alla Corte di Strasburgo<sup>643</sup> — infuria da quasi un cinquantennio<sup>644</sup>. Questo dibattito vede contrapporsi quanti negano *tout court* qualsiasi connessione tra democrazia e Islam<sup>645</sup> a coloro che sostengono, al contrario, esservi una vera e propria condivisione di principi. In taluni casi, certa dottrina islamista tenta di ricondurre le origini stesse della democrazia — o almeno a quella che

---

<sup>640</sup> C. Sbaìlò, *Principi Sciaraitici e organizzazione dello spazio pubblico nel mondo islamico*, cit., p. 115.

<sup>641</sup> Sayyid Qutb riteneva possibile il compromesso con la società moderna, colpevole di essere ricaduta in una nuova *jâhiliyya* (termine con cui i musulmani indicano, negativamente, la condizione araba pre-islamica). Questa interpretazione ha giustificato il compimento di atti espressamente vietati dalla Rivelazione, tra cui la sollevazione contro un regime empio (*kâfir*), anche a rischio di comportare una *fitna* all'interno della comunità. E. Sivan, *Radical Islam*, Yale University Press, Yale, 1985, pp. 91-111.

<sup>642</sup> L'interpretazione dinamica del diritto da parte dell'Islam contemporaneo trova nel martirio e nel terrorismo le legittimazioni più estreme, ma è stata anche la base teorica per complessi fenomeni di carattere politico sociale di rinnovamento "dal basso" dell'Islam, come quello dei Fratelli Musulmani o di Mahmoud Taha. Cfr. R. Benzine, *I nuovi pensatori dell'Islam*, Isola dei Libri, Pisa, 2004, pp. 183-217; M.M. Taha, *The Second Message of Islam*, Syracuse University press, Syracuse-New York, 1987; A.A. An-Na'im, *Riforma islamica: Diritti umani e libertà nell'Islam contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

<sup>643</sup> *Refah Partisi et al. v. Turchia* del 13.02.2003.

<sup>644</sup> Il rapporto tra democrazia e Islam non è che uno dei temi trattati dalla più ampia narrativa sul rapporto dicotomico tra Occidente e Islam e che include, tra gli altri, anche i rapporti tra Islam e sviluppo, Islam e modernità, Islam e violenza, Islam e secolarismo, Islam e globalizzazione, Islam e pluralismo ecc. M.A. Khan, *Introduction: The Emergence of an Islamic Democratic Discourse; & The Politics, Theory, and Philosophy of Islamic Democracy*, in Id., (a cura di), *Islamic Democratic Discourse: Theory, Debates and Philosophical Perspectives*, Lexington Book, Lanham, 2006, pp. 149-150.

<sup>645</sup> Solo per citarne alcuni: Sayyid Qutb; gli esponenti del movimento politico Hizb ut-Tahrir e il suo fondatore, Taqiuddin al-Nabhani; S. Fadlallah Nuri; Hassan al-Turabi. Sul pto. v. J.L. Esposito (a cura di), *Voices of Resurgent Islam*, Oxford University Press, Oxford-New York, 1983, p. 184; Id., *Contemporary Islam: Revolution or Reformation*, in Id., (a cura di), *The Oxford History of Islam*, cit., p. 675; S.F. Nuri, *Refutation of the Idea of Constitutionalism*, in J.J. Donohue, J.L. Esposito (a cura di), *Islam in Transition: Muslim Perspectives*, Oxford University Press, Oxford-New York, 1982, pp. 293-294, 296; A.A. Helal, *Social Philosophy of Sir Muhammad Iqbal*, Adam Publishers, New Delhi, 1995, p. 285.

ritengono esserne la "vera essenza" — all'interno nella tradizione islamica<sup>646</sup>. Non che il sostegno alla democrazia si limiti ai soli salotti intellettuali, infatti, nonostante la sua storica difficoltà a radicarsi nel mondo arabo-islamico, ben il 90% dei musulmani la considera la miglior forma di governo possibile. Resta problematico, però, il rapporto tra principi democratici e religiosi, reso ancor più complicato dalla natura variegata e complessa dell'Islam<sup>647</sup>. Se è vero, infatti, che ben l'80% degli arabi-musulmani è contraria a un'applicazione rigorosa della *shari'a*, è altrettanto vero che la medesima percentuale ritiene che l'azione governativa debba ispirarsi ai suoi principi<sup>648</sup>. Come si è già visto, l'attuale revanscismo islamico, può dividersi in due correnti, una riformista e una neo-tradizionalista, tra loro antitetiche<sup>649</sup>. Ad esempio, i riformisti distinguono tra rivelazione divina e interpretazione umana, tra principi di fede immutabili e disposizioni di diritto contingenti e relative<sup>650</sup>. Tuttavia, questi ultimi, come i movimenti di *nahda* (rinascimento islamico) invocano paradossalmente il medesimo ritorno alla teologia delle origini — resa più dinamica dall'apertura dell'*ijtihad* — che consentirebbe di intraprendere il necessario processo di critica, prima, e di riforma democratica, poi, dell'Islam<sup>651</sup>. Tuttavia, le fonti rivelate, Corano e *sunnah*, non prescrivono alcuna forma di governo, lasciando i fedeli liberi di optare per l'organizzazione politica ritenuta ritenuta più idonea, a condizione che si rispetti la *shari'a* negando in *nuce* la possibilità di avere un potere *legibus solutus*<sup>652</sup>. Questa lacuna spiegherebbe l'attuale diversità del panorama politico islamico, che spazia dai regimi tradizionalisti — monarchici quanto repubblicani — alle dittature

---

<sup>646</sup> J.L. Esposito, J.J. Voll, *Islam and democracy*, 2001 all'indirizzo <http://www.neh.gov/news/humanities/2001-11/islam.html>.

<sup>647</sup> Kamrava definisce l'Islam un «multi-layered phenomenon». L'autore distingue tra un Islam ufficiale, spesso potente alleato dei regimi autoritari, e un altro "popolare", intimo e personale. M. Kamrava, *New Voices of Islam: Reforming Politics and Modernity*, I.B. Tauris & Co., London-New York, 2006, p. 3.

<sup>648</sup> R. Masmoudi, *Muslims do want democracy*, in *The Charlotte observer*, 5 Settembre 2010, from [www.charlotte.com/mld/observer/news/opinion/15691590.htm](http://www.charlotte.com/mld/observer/news/opinion/15691590.htm).

<sup>649</sup> M.A. Khan, *Introduction: The Emergence of an Islamic Democratic Discourse*, cit., p. 153.

<sup>650</sup> Con riferimento particolare allo statuto personale e diritto di famiglia nell'Islam cfr. T. Haddad, *La femme dans la charia et la société*, Nirvana, Tunis, 1930.

<sup>651</sup> M. Kamrava, *New Voices of Islam: Reforming Politics and Modernity*, cit., p. 14; J.L. Esposito, *The Contemporary Islam: Revolution or Reformation*, in J. Esposito (a cura di), *The Oxford History of Islam*, cit., p. 684; «Though the constitutional structure that historically developed to implement shari'a afforded the flexibility necessary for practical innovation and effective government, that structure also maintained the ideal of legality» N. Feldman, *The Fall and Rise of Islamic State*, Princeton University Press, Princeton, 2008, p. 149

<sup>652</sup> Inoltre, i termini di riferimento per ogni stato sovrano sono: sovranità, potere e forza (intesa come autorità o *Shawkah*). Cfr. V. Fiorani Piacentini, *Il pensiero militare del mondo musulmano. I credenti e i non credenti: il pensiero militare e la dottrina del Jihad*, in *Rivista militare*, vol. 1, 1991, p. 67. Tuttavia, perché il potere esercitato possa considerarsi legittimo, il potere politico dovrà ubbidire a Dio. Cfr. M. Asad, *Principles of State and Government in Islam*, University of California Press, Berkley, 1961, pp. 22-23; A. Boutaleb, *Le monde islamique et le projet du nouvel ordre mondial*, PUF, Paris, 1995, p. 104; A.M. Ramsay, *Essay philosophique sur le gouvernement civil (1721)*, in M. Terni, *La pianta della sovranità*, Laterza, Roma-Bari, 1995, pp. 84 ss.; Y. Ben Achour, *Statut de la femme et État de droit au Maghreb*, cit., p. 231.

secolari e alle democrazie liberali<sup>653</sup>.

La democratizzazione dell'Islam proposta dai commentatori riformisti poggia, quindi, sulla reinterpretazione dei pochi istituti di diritto pubblico coranici: quali la *Khilafah* (Califfato, ma a cui oggi si preferisce l'Emirato<sup>654</sup>), la *Shura* (consultazione) e l'*Ijma* (consenso)<sup>655</sup>, e l'enfaticizzazione di valori comuni, quali la *hurriya* (libertà individuale) e l'*adl* (giustizia)<sup>656</sup>. La loro rilettura consentirebbe di introiettare, quando non riscoprire, nel sistema politico-giuridico islamico degli elementi e dei valori tipici della tradizione democratica come: il rule of law, la responsabilità dei governanti, le politiche di welfare, la libertà individuale, la giustizia, il principio di eguaglianza, i diritti umani ecc<sup>657</sup>.

Democrazia e islam diverrebbero, così, le facce della stessa medaglia, anzi, l'una sarebbe necessaria all'altra<sup>658</sup>. Se, infatti, autori neo-tradizionalisti come Ahmad Khurshid e Muhammad Iqbal ritengono che l'Islam sia necessario alla democratizzazione del mondo arabo-islamico<sup>659</sup>; altri, come il tunisino Masmoudi ritengono che solo la democrazia consentirebbe la riapertura dell'*ijtihad*

---

<sup>653</sup> Una tale diversità dimostrerebbe che l'Islam ha in se le risorse intellettuali e ideologiche necessarie a legittimare un'ampia gamma di forme di governo, tra cui anche la democrazia. Cfr. M.A. Muqtedar Khan, *Introduction: The Emergence of an Islamic Democratic Discourse*, cit., p. 12; Id., *Islamic democracy and moderate Muslims: The straight path runs through the Middle*, in *American Journal of Islamic Social Sciences*, Vol. 27, n.2, 2005, p. 42.

<sup>654</sup> I movimenti islamisti hanno rinunciato da tempo ai riferimenti al Califfato in favore di quelle dell'Emirato, ma la sua sostanza o modalità di selezione non cambiano.

<sup>655</sup> La mancata menzione delle istituzioni statali da parte delle fonti scritte ha fatto anche sì che queste derivino la propria legittimità dal principio dell'*ijma* e dalla loro capacità riflettere la volontà della *Ummah*. M.L. Safi, M. Louay, *The Islamic State: A Conceptual Framework*, in *The American Journal of Islamic Social Sciences*, vol. VIII, n. 2, 1991, p. 233.

<sup>656</sup> T.A. Parray, *Global Muslim Voices on Islam – Democracy Compatibility and Co-existence: A Study of the Views of Sadek Sulaiman, Louay Safi, Radwan Masmoudi, and Muqtedar Khan*, in *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies (in Asia)*, Vol. 6, n. 1, 2012, pp. 54-55. Tra i modernisti si ricordano: Allama Iqbal (1877-1938) e la sua "democrazia spirituale", che molta enfasi pone sul ruolo dell'*Ijma* e dell'*Ijtihad*; Mawlana Abul Kalam Azad (1888-1958), che usò il termine "democrazia islamica" enfatizzando la funzione della *Shura*; Mawlana abul Ala Mawdudi (1903-1989), che coniò la "teo-democrazia", un governo democratico divino, ove a essere centrale, anziché la *Shura*, era l'istinto del *Khilafah*.

<sup>657</sup> Pur su posizioni talvolta contrapposte, la riscoperta dell'elemento islamico vede tra i propri fondatori Hassan al-Banna, Mawlana Abu Ala Mawdudi e Syed Qutb. Oggi, i suoi principali esponenti sono i sudanesi Hassan al-Turabi e Sadiq al-Mehdi; il tunisino Rashid al-Ghannoushi; gli iraniani 'Ali Shariati e Abdul Kareem Saroush; l'algerino Ali Abbassi al-Madni; il pachistano Khurshid Ahmad; gli egiziani Hasan al-Hanafi e Saleem al-'Awwa; gli indonesiani Kamal Hasan, Abdul Rehman Wahid e il malese Anwar Ibrahim. Per un approfondimento cfr. J.L. Esposito, *The Contemporary Islam: Revolution or Reformation*, cit., pp. 680-681; J.L. Esposito, J.O. Voll, *Islam and Democracy*, cit., p. 23; R. Masmoudi, *Editorial*, in *Muslim Democrat*, Vol. 1, n. 2, 1999, p. 1; M. Khan, *Islam's Compatibility with Democracy*, 2001, all'indirizzo <http://www.ijtihad.org/isladem.htm>.

<sup>658</sup> K. Ahmad, *Islam and Democracy: Some Conceptual and Contemporary Dimensions*, cit., p. 19.

<sup>659</sup> Cfr. K. Ahmad, *Islam and Democracy*, cit., pp. 19 ss. Tuttavia ritengo che l'autore inverta i termini del processo di democratizzazione. Sarebbe infatti la liberalizzazione della contesa politica a consentire l'accesso alle istituzioni dei movimenti islamici, piuttosto che l'islamizzazione della società per tramite di questi a garantire un maggior pluralismo. Una certa apertura sul potere democratizzante dei movimenti islamisti è stata fatta da Seymour Lipset in S.M. Lipset, *Some Social Requisites of Democracy Revisited*, in *American Political Science Review*, n. 59, 1994, pp.1-22.

e la modernizzazione dell'Islam<sup>660</sup>. Quale che sia l'ordine degli addendi, però, la somma non cambia, ciò che rileva è che senza il collegamento ai principi e alle istituzioni islamiche la democrazia continuerà a risultare un sistema alloctono<sup>661</sup>, così come mentre senza una reinterpretazione in chiave pluralista e razionalista degli istituti della *Shura* o della *Khilafah*, non potrebbe parlarsi di democrazia islamica<sup>662</sup>.

### 3.2.4.1) *Shura e assemblearismo nella tradizione islamica*

L'istituto della *Shura* è considerato centrale nella formazione di una via islamica alla democrazia e il suo significato si è evoluto dall'indicare la consultazione o deliberazione di un gruppo di individui alla democrazia stessa<sup>663</sup>. Inoltre, la sua triplice menzione nel Corano è stata interpretata dai riformisti come un'enfaticizzazione della necessaria democraticità e pluralismo della *politeia* islamica<sup>664</sup>. Il versetto 159 della terza sura (La famiglia di Imran) non lascerebbe dubbi a riguardo, tanto che, non solo la *Ummah* dovrebbe sempre consultarsi per assumere delle decisioni pubbliche o private, ma il confronto reciproco dovrebbe connotare il funzionamento di tutto il sistema politico

---

<sup>660</sup> «We need to reinterpret Islam, but how can we do that in dictatorships where everything is controlled by the state? Democracy is the key because it will give us the opportunity to talk about all these other problems and solve them. It will take time. We need the freedom to talk about what Islam means in the 21st century». Cfr. R. Masmoudi, *Why Democracy?*, in *Muslim Democrat*, vol. VII, n. 1, 2005, pp. 1-2; Id., *Muslims Do Want Democracy*, in *The Charlotte Observer*, 5 Settembre 2010, all'indirizzo [www.charlotte.com/mld/observer/news/opinion/15691590.htm](http://www.charlotte.com/mld/observer/news/opinion/15691590.htm).

<sup>661</sup> «But I think we have to keep in mind we can't push democracy down the throat of anyone. If we do that it becomes a hated concept. Nobody wants to be forced to be a democrat-that's a contradiction in terms». L. Safi, *Can Islam and Democracy Coexist?*, 2003, all'indirizzo [http://news.nationalgeographic.com/news/2003/10/1021\\_031021\\_islami](http://news.nationalgeographic.com/news/2003/10/1021_031021_islami). Poca speranza avrebbero di radicarsi anche i neologismi come *hākimiyya* (sovranità), *ideologi* (ideologia), M. Seurat, O. Carré, *Les Frères Musulmans*, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 98.

<sup>662</sup> R. Masmoudi, *The Silenced Majority*, in L. Diamond, M.F. Plattner, D. Brumberg (a cura di), *Islam and Democracy in the Middle East*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2003, pp. 258-259.

<sup>663</sup> B. Lewis, *Shura*, in C.E. Bosworth (a cura di), *The Encyclopedia of Islam*, Brill, Leiden, vol. IX, 1997., p. 504; A.M. Al-Baghdadi, *Consultation*, in J.D. McAuliffe (a cura di), *The Encyclopedia of Qur'an*, Brill, Leiden, vol. I, 2001., p. 406; A. Rehman (a cura di), *Muhammad: Encyclopedia of Seerah*, Seerah Foundation, London, vol. VI, 1998., p. 395.

<sup>664</sup> «E se, dopo che si siano consultati [...] non ci sarà colpa alcuna» sura 2:233; «Consultati con loro sugli ordini da impartire; poi, quando hai deciso abbi fiducia in Allah» 3:159; «coloro che rispondo al loro Signore, assolvono all'orazione, si consultano vicendevolmente su quel che li concerne e sono generosi di ciò che Noi abbiamo concesso loro» 42:38. Sono ritenuti fare riferimento a valori democratici i versetti: «O voi che credete! Entrate tutti nella Pace» 2:208); «Restate sulla via di Dio» 2:267, «Se vogliono riconciliarsi, Allah ristabilirà l'intesa tra loro» (4:35), e «Se due gruppi di credenti combattono tra loro, riconciliatevi [...] ristabilite con giustizia, la concordia tra di loro, siate equi, poiché Allah ama coloro che giudicano con equità» (49:9). T. Ramadan, *Islam, the West and the Challenges of Modernity*, The Islamic Foundation, London, 2001, p. 81.

islamico. La *Shura* trascenderebbe, quindi, la propria natura istituzionale per divenire un vero e proprio principio fondamentale, o meglio sciaraitico<sup>665</sup>.

La consultazione vide accrescere la propria importanza in concomitanza all'instaurazione del Califfato (o vice-reggenza) dopo la morte di Maometto. Venuto meno il tramite terreno con l'Altissimo, infatti, la *Ummah* sarebbe stata affidata alla guida di individui, sì venerabili come i *khulfa-i-rashidin* (i quattro Califfi ben guidati), ma certamente non infallibili e che pertanto avrebbero dovuto ricercare l'appoggio e il favore della comunità consultandosi e confrontandosi con essa<sup>666</sup>. Non solo, i Califfi stessi sarebbero stati eletti, così come i rappresentanti della comunità da consultare, a riprova di come una certa democraticità connotasse l'originario Stato islamico<sup>667</sup>.

Sarà, però, durante il XIX e XX secolo, che numerosi intellettuali islamici estesero alla nozione di *Shura* quella di democrazia<sup>668</sup>. Entrambe, infatti, presupporrebbero eguali diritti e doveri per gli individui, rigettando qualsiasi forma di dominio dei meno sui più. Inoltre, l'espressione collettiva della maggioranza consentirebbe di trascendere i limiti e la faziosità individuali, garantendo il rispetto dei principi e valori fondamentali necessari allo sviluppo della persona<sup>669</sup>.

Dalla centralità della *Shura* l'omanita Sadek Sulaiman deduce che ogni forma di governo priva di elezioni libere e oneste, di un effettivo sistema di check-and-balance e di controllo dell'autorità, non potrebbe dirsi islamica, perché incapace di realizzare i principi fondamentali di uguaglianza, dignità giustizia<sup>670</sup>. Si spinge ancora oltre l'islamista Ahmad Khurshid, per cui principi democratici sarebbe una componente tanto essenziale all'Islam, che ogni forma di autoritarismo sarebbe aliena

---

<sup>665</sup> S. Khattab, G.D. Bouma, *op. cit.*, pp. 91-92; O. Fahd, *Islamic Shura: State, Government and Democracy*, Serials Publications, New Delhi, 2007, pp. 5 e 16; M. Hamidullah, *Introduction to Islam*, International Islamic Federation of Student Organizations, Gary (Indiana), 1970, pp. 116-117.

<sup>666</sup> J.L. Esposito, *Islam and Politics*, Syracuse University Press, Syracuse, 1991, p. 149; F. Gülen, *A Comparative Approach to Islam and Democracy*, in M. Kamrava (a cura di), *The New Voices of Islam: Reforming Politics and Modernity*, Tauris, London-New York, 2006, p. 102; A. Khurshid, *Islam and Democracy: Some Conceptual and Contemporary Dimension*, in *The Muslim World*, vol. 90, n. 1-2, 2000, p. 2.

<sup>667</sup> O. Fahd, *Islamic Shura: State, Government and Democracy*, cit., p. 9.

<sup>668</sup> J.L. Esposito, J.O. Voll, *Islam and Democracy*, cit., p. 28.

<sup>669</sup> S.J. Sulaiman, *Democracy and Shura*, in C. Kurzman (a cura di) *Liberal Islam: A Sourcebook*, Oxford University Press, Oxford, 1998, pp. 96-98; Id., *Shura Principle in Islam*, 1999, all'indirizzo <http://www.alhewar.com/SadekShura.htm>.

<sup>670</sup> La legittimità del regime democratico, deriverebbe, come in passato, dal rispetto di alcuni precetti religiosi, ma indiscutibilmente democratici come la *rida al awam* (consenso popolare), l'*ijtihad jama'i* (deliberazione collettiva) e la *mas'uliyah jama'iyyah* (responsabilità collettiva). Cfr. S.J. Sulaiman, *Democracy and Shura*, cit., pp. 96-98; J.L. Esposito, *Muhammad Iqbal and the Islamic State*, in Id., *Voices of Resurgent Islam*, Oxford University Press, Oxford-New York, 1983, p. 180; A. Khurshid, *Islam and Democracy: Some Conceptual and Contemporary Dimensions*, cit., p. 2.

al mondo islamico, frutto del colonialismo o dell'influenza europea<sup>671</sup>, dimenticando che il pietismo salafita giustificava la presenza di regimi autoritari islamici "autoctoni" già nell'XI secolo<sup>672</sup>.

Tuttavia, per quanto la dottrina islamista si sforzi di evidenziare le coincidenze, quando non l'intercambiabilità, *Shura* e democrazia non sono equipollenti.

In primo luogo, il costituzionalismo democratico riconosce all'assemblea legislativa e/o al corpo elettorale il potere di emendare, entro certi limiti formali e sostanziali, i testi fondamentali; mentre la rivelazione coranica non può essere modificata che da Dio e il suo profeta. Una soluzione in tal senso potrebbe provenire dall'individuazione all'interno del diritto rivelato di super-principi intangibili (come i cinque pilastri della fede islamica) e di disposizioni aventi carattere contingente e liberamente modificabili, a scapito, però, dell'unità e universalità della rivelazione.

In secondo luogo, la *Shura* non si riunisce di diritto, ma deve essere convocata dal Califfo. A seconda che si enfatizzino il versetto coranico 3:159 o il 42:38, la sua convocazione potrebbe considerarsi facoltativa o obbligatoria, ma dal momento che il primo è cronologicamente successivo al secondo, la dottrina ritiene preferibile la tesi della discrezionalità<sup>673</sup>. Inoltre, il parere espresso dal consiglio non vincolerà mai il Califfo, il quale resta libero (e responsabile) di operare come meglio ritenga. La *Shura*, appare, quindi insufficiente a fornire di per sé la necessaria base teoretica a una democrazia islamica<sup>674</sup>. Perché possa trasformarsi in un'effettiva assemblea legislativa la *Shura* dovrebbe concretarsi in un organo di natura permanente, le cui pronunce siano vincolanti e la competenza legislativa si estenda oltre ai soli *qanun*. Perché ciò avvenga sarebbe sufficiente sovrapporre alle sue delibere — per mezzo dell'*ijtihad* — l'istituto dell'*ijma*, consentendole di pronunciarsi an-

---

<sup>671</sup> A. Khurshid, *Islam and Democracy: Some Conceptual and Contemporary Dimensions*, cit., p. 19.

<sup>672</sup> Ci si riferisce al pietismo salafita di Al-Gazali. In seguito all'arrivo in Medio Oriente dei Turchi Selgiuchidi, il giurista si domandò se i fedeli dovessero o meno ubbidienza ai nuovi signori, la cui fede musulmana mostrava ancora chiari segni dell'originario paganesimo tribale. Al-Gazali optò per un atteggiamento passivo, a condizione che i governanti non impedissero il culto islamico, e anzi lo proteggessero da aggressioni esterne. N. Salam, *Civil Society in the Arab World. The Historical and Political Dimensions*, cit., pp. 3-4; Y. Sadowski, *The New Orientalism and the Democracy Debate*, cit., pp. 15 ss.

<sup>673</sup> Detta anche *majlis-i shura*. M. Khan, *Compatibility of Islam and Democracy*, in *United States Institute of Peace Special Report: Islam and Democracy*, n. 93, 2002, p. 4; E. Sivan, *Radical Islam*, cit., pp. 73-74; O. Roy, *L'échec de l'islam politique*, cit. p. 74 ss.

<sup>674</sup> M. Khan, *Shura and Democracy*, in *Muslim Democrat*, Vol. 1, n. 2, 1999, p. 5.

che in materia di diritto sharaitico<sup>675</sup>. Si ripristinerebbe, così l'originaria rilevanza dell'*ijma*, sottraendo il monopolio della produzione normativa ai *madahbi*<sup>676</sup>.

Attualmente, però, un importante documento internazionale, la Dichiarazione universale islamica dei diritti umani del 1981, menziona art. 11, lett. b) esplicitamente la *Shura* quale base della relazione amministrativa tra governo e popolo, in base al quale quest'ultimo ha il diritto di scegliere e revocare i propri governanti. È evidente, quindi, lo sforzo dottrinale di coniugare Islam e democrazia, che pur partendo da presupposti diversi si prefiggono alcuni obiettivi comuni<sup>677</sup>. Certamente, restano molti dubbi, legati soprattutto all'interpretazione evolutiva degli istituti di diritto pubblico islamico per tramite dell'*ijtihad*, una pratica che, come si è già visto, è ancora rifiutata dalle principali *madhhab* e dibattuta fin dal II sec. dell'Egira<sup>678</sup>. Così come restano delle diffidenze su quale espressione potrebbero trovare dei principi cardine della democrazia, *in primis* quello di uguaglianza, in un sistema giuridico che riconosce esplicitamente l'inferiorità di taluni membri della società (donne e dei miscredenti)<sup>679</sup>.

---

<sup>675</sup> Inoltre, il principio dell'*ijma* si presta più dell'istituto della *Shura* a fornire ai principi democratico e maggioritario la base teorica necessaria al loro radicamento e legittimazione nel sistema giuridico islamico. Cfr. Sul pto. M. Asad, *Principles of State and Government in Islam*, University of California Press, Berkeley, 1961, p. 43. O ancora, «legitimacy of the state [...] depends upon the extent to which state organization and power reflect the will of the Ummah, for as classical jurists have insisted, the legitimacy of state institutions is not derived from textual sources but is based primarily on the principle of *ijma*». L. Safi, *The Islamic state: A conceptual framework*, cit., p. 233; «But I think we have to keep in mind we can't push democracy down the throat of anyone. If we do that it becomes a hated concept. Nobody wants to be forced to be a democrat-that's a contradiction in terms». L. Safi, *Can Islam and Democracy Coexist?*, cit.; M. Hamidullah, *Introduction to Islam*, International Islamic Federation of Student Organizations, Gary, 1970, p. 130; J.L. Esposito, J.O. Voll, *Islam and Democracy*, cit., p. 29.

<sup>676</sup> M. Iqbal, *The Reconstruction of Religious Thought in Islam*, Oxford University Press, London, 1934, p. 165; Ahmad, A. Khurshid, *Islam: Basic Principles and Characteristics*, in Id., (a cura di), *Islam: Its Meaning and Message*, Islamic Council of Europe, London, 1976, p. 43. Purtroppo, però, il passato abuso dell'*ijtihad* per giustificare condotte o fini altrimenti in contrasto con i principi religiosi ne ha finora impedito la riapertura; cfr. J.L. Esposito, J.O. Voll, *Islam and Democracy*, cit., p. 30; T.J. al Alwani, *Taqlid and Ijtihad*, cit. p. 129.

<sup>677</sup> J.L. Esposito, J.O. Voll, *Islam and Democracy*, cit., p. 30; T.J. al Alwani, *Taqlid and Ijtihad*, cit., p. 26.

<sup>678</sup> A. Gauhar, *Islam and Secularism*, in Id., (a cura di), *The Challenge of Islam*, Islamic Council of Europe, London, 1978, p. 307; T.J. al Alwani, *Taqlid and Ijtihad*, in *The American journal of Islamic Social Sciences*, vol. 8, n. 1, 1991, p. 129.

<sup>679</sup> La disparità tra uomo e donna emergerebbe anche nella Carta araba dei diritti dell'uomo, all'art. In particolare la discriminazione tra uomo e donna deriverebbe dalle sure 32 e 34 del Corano, oggetto di critica da T. Ben Achour, *Les fondamentaux de l'ordre social en islam*, MTE, Tunis, 1977; M.T. Missaoui, *Dâr a nafâ'is*, Amman, 2001, spec. p. 161; T. Haddad, *La femme dans la sharia e la société*, cit.



### 3.2.4.2) La *Khilafah* e la sovranità popolare

Il secondo principio islamico rilevante ai fini della definizione della democrazia islamica è il *Khilafah*, che definisce sia l'individuo, che l'ordine sociopolitico della società<sup>680</sup>. Il Corano(2:30) si riferisce ad Adamo sia come personificazione del *fitrah* (lo stato di natura) che come *Khalifah* ovvero rappresentante di Dio in terra<sup>681</sup>. Questo mandato (*istikhlaf*) si estende automaticamente a tutti i figli di Adamo — espressione con cui ci si riferisce non all'umanità, ma alla *Ummah* — e a cui tutti, indistintamente dall'etnia, la tribù o il ceto, va la fiducia (*amanah*) di Dio. La *Khilafah* si estende, quindi, a tutta la comunità credente, perché ogni fedele è parimenti responsabile verso Dio ed è chiamato in prima persona a farne le veci in terra, ovviamente nel rispetto della *shari'a*.

Pertanto, pur spettando a Dio una sovranità assoluta, o "cosmica", la Rivelazione prevede che il suo concreto esercizio spetti alla *Ummah*<sup>682</sup>. Inoltre, se si considera che ogni fedele è parimenti agente della sovranità divina, meglio si comprende come la *Khilafah* possa ricordare una forma di sovranità popolare, in quanto nessun membro della comunità può legittimamente reclamare per sé un potere assoluto<sup>683</sup>. Ne deriva che la forma ideale di esercizio della *Khilafah* preveda il ricorso alla consultazione tra pari<sup>684</sup>. Ovviamente, per le stesse esigenze di governo alla base dello sviluppo della democrazia rappresentativa, i fedeli potranno affidare l'esercizio della propria sovranità a un individuo scelto sulla base dei suoi meriti e virtù. Tuttavia, il mandato califfale, pur senza un termine, potrà liberamente revocarsi quando il questo violi o operi contro la *shari'a* <sup>685</sup>.

---

<sup>680</sup> J.L. Esposito, J.O. Voll, *ult. op. cit.*, p. 30; T.J. al Alwani, *ult. op. cit.*, p. 27.

<sup>681</sup> C. Glasse, *Concise Encyclopedia of Islam*, Stacey International, London, 1989, p. 84.

<sup>682</sup> S.J. Sulaiman, *Democracy and Shura*, In Charles Kurzman (a cura di), *Liberal Islam: A Sourcebook*, Oxford University Press, Oxford-New York, 1998, pp. 96-98.

<sup>683</sup> A differenza di quanto stava avvenendo nella prima metà del '900 in Europa, quando Iqbal scrisse: «The democratic system of the west is like an old instrument, whose chords contain no notes other than the voice of Kaiser, The demon of despotism is dancing in his democratic robes. Yet you consider it to be the Nilam Peri of Liberty». A.M. Iqbal, *The Reconstruction of Religious Thought in Islam*, Iqbal Academy Pakistan and the Institute of Islamic Culture, Lahore, 1986, p. 142; R. Bahlul, *People vs. God. The Logic of "Divine Sovereignty" in Islamic Democratic Discourse*, in *Journal of Philosophy of International Law and Global Politics*, n. 1, 2009.

<sup>684</sup> S.A.A. Mawdudi, A. Khurshid (a cura di), *Islamic Law and Constitution*, Islamic Publications, Lahore, 1960, p. 149; Id., *Islamic Way of Life*, Markazi Maktaba Islami, Delhi, 1967, p. 44; K. Ahmad, *Islam and Democracy: Some Conceptual and Contemporary Dimensions*, cit., p. 2.

<sup>685</sup> S.A.A. Mawdudi, A. Khurshid (a cura di), *Islamic Law and Constitution*, cit., p. 149. Parla di teo-democrazia Iqbal, il quale sosteneva che ai musulmani suoi contemporanei andrebbe concesso di «appreciate his (or her) position, reconstruct his (or her) social life" in the light of ultimate principles and evolve that "spiritual democracy which is the ultimate aim of Islam» A.M. Iqbal, *The Reconstruction of Religious Thought in Islam*, cit., p. 142.

Per quanto la dottrina islamista evidenzi, con una certa insistenza, l'assenza nell'esercizio della *Khilafah* di ogni forma di discriminazione razziale, tribale, sociale e di genere<sup>686</sup>, ciò vale, ovviamente, per coloro che abbiano aderito al *Tawhid*, ovvero, siano mussulmani<sup>687</sup>. Di primo acchito una simile discriminazione su base religiosa può lasciare perplessi, tuttavia, se si considera l'adesione all'Islam come un requisito per ottenere la cittadinanza dello "Stato islamico"<sup>688</sup>, ecco che l'esclusione dei miscredenti dalla gestione della *res publica* ci potrebbe apparire del tutto simile a quella dei non cittadini nelle democrazie occidentali<sup>689</sup>.

Concludendo, l'istituto califfale, nonostante evochi nell'immaginario occidentale una figura autoritaria e dispotica, pone le basi per la separazione dei poteri, l'individualismo e libertà di coscienza islamici<sup>690</sup>, in quanto riconosce a ogni individuo il potere/dovere di vigilare sull'operato dell'autorità politica e se del caso revocarne il mandato<sup>691</sup>. Questa interpretazione anti-autoritaria dell'Islam è rilevante ai fini dell'interpretazione dell'art. 23 della Dichiarazione del Cairo, per cui «Ognuno ha il diritto di partecipare, direttamente o indirettamente, all'amministrazione dei pubblici affari del suo paese. Costui ha inoltre il diritto di assumere cariche pubbliche, secondo le disposizioni della Shari'ah» e della Dichiarazione universale islamica dei diritti umani del 1981, il cui preambolo menziona esplicitamente la *Khalifah*.

### 3.2.4.3) *La Ummah tra popolo e nazione*

Nella tradizione islamica manca l'idea di Stato nella sua accezione moderna, imperniata sulla

---

<sup>686</sup> Così Allal al Fasi, *A Naqd al-dhati*, al-Matba'at al- 'Alamiyya, Il Cairo, 1952, p. 100. L'autore deriva le condizioni deplorable in cui versa la donna, in specie marocchina, dalle tradizioni berbere o tribali, contrapponendovi il ruolo emancipante dell'Islam.

<sup>687</sup> S.A.A. Mawdudi, K. Ahmad (a cura di), *Islamic Way of Life*, cit., pp. 43-44.

<sup>688</sup> L'Islam riunisce in unica sfera (*al-Islam Din wa dawlah*) lo Stato (*dawlah*) e religione (*din*).

<sup>689</sup> Come osservò l'islamista pachistano Mawdudi «The authority of the caliphate is bestowed on the entire group of people, the community as a whole, which is ready to fulfill the conditions of representation after subscribing to the principles of Tawhid., ... Such a society carries the responsibility of the caliphate as a whole and each one of its individual shares the Divine Caliphate. This is the point where democracy begins in Islam. Every person in an Islamic society enjoys the rights and powers of the caliphate of God and in this respect all individuals are equal». Cfr. S.A.A. Mawdudi, A. Khurshid (a cura di), *Islamic Way of Life*, cit., pp. 43-44.

<sup>690</sup> E. Pace, *Introduzione*, in Y.M. Choueiri, *Il fondamentalismo islamico*, cit., pp. 9 ss.

<sup>691</sup> Tuttavia, non si specifica come questa funzione di controllo debba essere concretamente esercitata. R. Sacco, *Diritti stranieri e sistemi di diritto contemporaneo*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, vol. XI, 1989, pp. 2-4; B. Lewis, *The Political Language of Islam*, Chicago University Press, Chicago, 1988.

triade di territorio, sovranità e popolo<sup>692</sup>. Al contrario, sembra prevalerne una nozione ideologica e a-territoriale, coincidente con la comunità dei credenti. Quest'ultima, pur potendo dividersi in entità politiche<sup>693</sup>, infatti, rimane agli occhi dei fedeli una e indivisibile. Un principio ben evidenziato dai frequenti richiami all'unità o apparenza alla *ummah*<sup>694</sup> in numerose Costituzioni e carte dei diritti islamiche<sup>695</sup>.

L'orientamento prevalente ritiene l'unità della comunità uno dei principi cardine della religione islamica ed enfatizzato sia dal Corano che dalla *sunnah*: «esiste una sola comunità di credenti [la *Ummah*], uniti tra loro nell'Islam, che può essere considerato come una sorta di contratto di sottomissione degli individui di fronte a Dio»<sup>696</sup>. Il carattere unitario rifletterebbe il dogma del *tawhid*, per cui all'unicità di Dio e della sua fede corrisponderebbe necessariamente quella del suo popolo<sup>697</sup>. Tuttavia, per tutelare questo principio si è deciso di sacrificare il pluralismo della

---

<sup>692</sup> A. Laroui, *Islam et modernité*, La Découverte, Paris, 1987; F. Hassan, *The Concept of State and Law in Islam*, University Press of America, Lanham, 1981; E.I.J. Rosenthal, *Islam in the National State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1965; I.W. Zartman, *Pouvoir et État dans l'Islam*, cit., pp. 5 ss.; A.A. Zikria, *Les principes de l'Islam et la démocratie*, Nouvelles Éditions Latines, Paris, 1958; G. Salamé, *Introduction*, in Id. (a cura di), *The Foundation of the Arab State*, Croom Helm, London, 1987. Per Boutaleb la shari'a definisce chiaramente i caratteri dello Stato islamico, mentre la sua organizzazione politiche dovrebbe adeguarsi ai precetti religiosi. A. Boutaleb, *Le monde islamique et le projet du nouvel ordre mondial*, cit., p. 97; A.K.S. Lambton, *State and Government in Medieval Islam. An Introduction to the Study of Islamic Political Theory*, Oxford University Press, Oxford, 1981.

<sup>693</sup> Tuttavia se si fa riferimento alle divisioni frutto dei configgenti nazionalismi (*qawmiyya*), la società islamica vi collega lo stato di barbarie dell'Arabia pre-islamica della *jāhiliyya*. J.F. Nodinot, *Vingt-et-un États pour une Nation Arabe?*, Maisonnouve et Larose, Paris, 1992; O. Roy, *L'échec de l'islam politique*, cit., p. 65.

<sup>694</sup> Secondo la religione islamica non c'è mediazione tra questo tempo e il tempo del compimento, come non c'è mediazione tra la città di Dio e la città dell'uomo «C'è una radicale tensione verso il compimento, che tutto sublima in sé, ogni singolo episodio della storia e ogni *singolo aspetto della vita*». E' quindi riduttivo, dal punto di vista islamico, circoscrivere la *Ummah* a una mera comunità, frutto delle adesioni alla Rivelazione del Profeta. Essa va, piuttosto, vista come l'evento stesso della Rivelazione. Ovunque il contenuto della Rivelazione venga diffuso, ivi è, almeno potenzialmente, la *ummah*, ma per "potenzialmente" lo si deve intendere in senso aristotelico: la *Ummah* non è una possibilità, ma una realtà in divenire. Ne consegue, quindi che tra la Rivelazione e la *Ummah* non vi sia un rapporto di causa effetto, ma di coincidenza. C. Sbailò, *Principi Sciaraitici e organizzazione dello spazio pubblico nel mondo islamico*, cit., p. 69. A. Boutaleb, *Le monde islamique et le projet du nouvel ordre mondial*, cit.; Y.M. Choueiri, *Arab History and the Nation State: a Study in Modern Arab Historiography, 1820-1980*, Routledge, London, 1989.

<sup>695</sup> Nasser stesso si riferiva alle differenze tra Egitto, Siria e Iraq come a dei meri "regionalismi". L. Gardet, *Les home de l'Islam. Approche des mentalités*, Hachette, Paris, 1977, p. 23; Sono presenti richiami alla *Ummah* nell'atto costitutivo palestinese, art. 1 della Cost dello Yemen del 1965; il preambolo della Cost. del Marocco del 1992; il preamboli della Dichiarazione del Cairo del 1990 e della Carta araba dei diritti dell'uomo del 1994; I.W. Zartman, *Pouvoir et État dans l'Islam*, in *Pouvoirs*, n. 12, 1980, pp. 5 ss.

<sup>696</sup> Y. Benachour, *Structure de la pensée politique islamique classique*, in *Pouvoirs*, n. 12, 1980, p. 21.

<sup>697</sup> Il Corano e la *sunnah* sottolineano spesso l'unità della *ummah*. Probabilmente la religione islamica mirava a unificare le numerose tribù arabe per renderle un attore politico di rilievo, come era stato per il giudaismo, del resto nei suoi viaggi in Siria Maometto aveva visto come le divisioni religiose interne all'Impero Romano d'Oriente, in particolare tra ortodossi e nestoriani, ne avevano indebolito la società. Proprio la persecuzione di questi ultimi fece sì che dopo quasi tre secoli di guerre Romano-Persiane un Levante demilitarizzato, esausto e perseguitato sia dai Sassanidi — zoroastriani che vedevano nei nestoriani dei cristiani vicini alla rivale Costantinopoli — che dai Romani d'Oriente — Giustiniano ne prese le distanze nel tentativo di riavvicinarsi alla chiesa latina — accogliesse il "liberatore" mussulmano. Cfr. Sul tema del nestorianesimo e delle divisioni religiose del Levante N.N. Seleznyov, *Nestorius of Constantinople: Condemnation, Suppression, Veneration: With Special Reference to the Role of his Name in East-Syriac Christianity*, in *Journal of Eastern Christian Studies*, n. 62, 2010, pp. 165–190; P. Sarris, *Empires of Faith: The Fall of Rome to the Rise of Islam, 500-700*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2011.

comunità, al punto di equiparare ogni forma di dissenso o critica a una *fitna* o rivolta interna<sup>698</sup>. Date queste premesse, non sorprende che l'esperienza statale islamica sia sempre stata spuria, figlia del conflitto tra il modello nazionale europeo e la dimensione universale e comunitaria della *Ummah*. Infatti, lo stesso processo di decolonizzazione, che pur vide l'affermarsi di particolari nazionalismi, portò alla creazione, riprendendo le parole di Panayotis Viatikiotos, di «Stati senza nazioni», perché per gran parte della popolazione musulmana, dal Marocco alla Siria, ancora si identificava più nella *Ummah* che non nel proprio Stato<sup>699</sup>.

Ma se in passato la difficoltà ad affermarsi nel contesto arabo-islamico dello Stato nazione era ritenuta una delle concause della sua illiberalità<sup>700</sup>, oggi la crisi stessa dell'istituto statale — la cui sovranità, confini e popolo si fanno sempre più sbiadenti, a tutto vantaggio di un'idea di Stato comunitaria — sembra ridimensionarne l'incidenza. Ciò che resta rilevante, però, è il diverso universalismo dello Stato post-nazionale e di quello islamico. Il primo, infatti, vanta una matrice individualistica per cui i diritti della persona vengono prima di qualsiasi verità rivelata o norma positiva (giusnaturalismo). Il secondo, invece, vede una pur importante componente individualistica — frutto del rapporto diretto tra Dio e l'uomo — recessiva rispetto alla dimensione comunitaria<sup>701</sup>.

La coincidenza tra religione e comunità, quindi, è destinata a trovare riconoscimento e protezione all'interno delle strutture politiche e giuridiche dello Stato<sup>702</sup>, in particolare disincentivando l'emergere di differenze locali o regionali e della libertà di pensiero<sup>703</sup>. Lo stesso dicasi con riferimento alla libertà di associazione, in particolare politica. Come si è già ricordato, la *fitna* ha finito per comprendere non solo lo scontro civile, ma anche l'emergere in seno alla comunità di opinioni diverse o interessi particolari confliggenti con quello comunitario. Pertanto non «vi può essere che un solo partito nell'Islam, ed è il partito di Dio (Hizballah), contro il quale si distingue un solo altro partito, quello di Satana»<sup>704</sup>. Ne consegue che non possa riconoscersi

---

<sup>698</sup> V. Fiorani Piacentini, *Il pensiero militare nel mondo musulmano*, cit.

<sup>699</sup> P.J. Viakiotos, *Islam: Stati senza nazioni*, Il Saggiatore, Milano, 1998; P. Branca, *Egitto, dalla civiltà dei Faraoni al mondo globale*, Jaca Book, Milano, 2007, pp. 107-120.

<sup>700</sup> Carl Schmitt, ad esempio, intravedeva nella nascita della "nazione" il prerequisito necessario per la democrazia moderna, grazie alla conseguente — e necessaria — formazione dello *ius publicum europaeum*, il quale introdusse per la prima volta un nesso tra potere e responsabilità. Cfr. C. Schmitt, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello jus publicum europaeum*, Adelphi, Milano, 1991; C. Galli, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Il Mulino, Bologna, 2001, pp.154-160.

<sup>701</sup> C. Sbailò, *Principi Sciaraitici e organizzazione dello spazio pubblico nel mondo islamico*, cit., p. 59.

<sup>702</sup> Cfr. P.J. Viatikiotos, *Islam: Stati senza nazioni*, cit., pp.47 ss.

<sup>703</sup> L. Mezzetti, *Le Democrazie incerte, tradizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa Orientale, Africa, America Latina, Asia*, cit., p. 281.

<sup>704</sup> M. Kramer, *The Moral Logic of Hizballah*, in *Occasional Papers*, n. 101, 1987, p. 2.

legittimamente alcun partito che si proponga di rappresentare solo parte della popolazione o degli interessi particolari della medesima.

Sebbene il Corano stesso disponga «Obbedite a Dio, obbedite al Profeta e a coloro che tra voi detengono il potere» (Sura 4: 59), il principio di unità continua a essere difeso così saldamente da preferire nella *Shura* il principio dell'unanimità a quello maggioritario, colpevole di dividere la società in due parti: minoranza e maggioranza<sup>705</sup>. Tuttavia, anche in questo caso i riformisti islamici, ricavano dalla sura 49:13, che sia «*ammesso alla comunità di suddividersi in più entità locali, per far fronte a peculiarità storiche e geografiche*». La comunità, quindi, sarebbe libera di perseguire interessi particolari, dividersi in associazioni o sviluppare un pensiero critico, a condizione, però, che si rispetti la fede islamica<sup>706</sup>. Le stesse carte islamiche dei diritti umani negano in nuce questa possibilità. Ad esempio, nonostante la Dichiarazione del Cairo del 1990 preveda sia la libertà di pensiero, religione e associazione, ne vieta al contempo l'esercizio in contravvenzione con la *Shari'a* (art. 24)<sup>707</sup>. La Dichiarazione universale islamica dei diritti dell'uomo del 1981, invece, prevede all'art. 11 il diritto per coloro che siano soggetti alla Legge (alla *Shari'a*, ergo alla *ummah*) di partecipare alla conduzione dei pubblici affari. Discorso diverso, invece, per la Carta araba dei diritti dell'uomo del 1994, che sottolinea il carattere arabo dei Paesi firmatari, anziché islamico, e per cui il popolo è «la fonte dell'autorità e ogni cittadino maggiorenne ha diritto alla partecipazione politica, che esercita in conformità alla legge»<sup>708</sup> e sono garantite libertà di credo, pensiero, opinione, associazione ed espressione, ma, soprattutto non potrà mai condannarsi a morte qualcuno per reati politici<sup>709</sup>. Il problema è che la parola Legge, riportata continuamente nel testo, si riferisce alla Legge islamica, *alla shari'a*. Se, quindi, sarebbe possibile la creazione di partiti a vario titolo islamici, lo stesso non potrebbe dirsi per delle formazioni

---

<sup>705</sup> La continua ricerca dell'unità ha costituito uno degli elementi portanti della lotta al colonialismo. R. Sacco, *Trattato di diritto comparato: Il Diritto Africano*, Utet, Torino, 1995, pp. 180-181;

<sup>706</sup> Basti pensare che in quasi tutti i paesi di religione islamica l'apostasia (l'abbandono della propria religione) è vietata, talvolta anche con la morte. L. Mezzetti, *Le democrazie incerte*, cit., pp. 282-283.

<sup>707</sup> Più specificatamente, si legge all'Art. 10 «L'Islam è la religione connaturata all'essere umano. È proibito esercitare qualsiasi forma di coercizione sull'uomo o di sfruttare la sua povertà o ignoranza al fine di convertirlo a un'altra religione o all'ateismo». Se si considera che il *fiqh*, per cui la religione islamica è connaturata all'uomo, riconduca la conversione dall'Islam alternativamente alla coercizione o all'ignoranza ecco che si comprende a pieno la portata dell'enunciato. All'Articolo 22, sede della libertà di pensiero, le lett. a), b) e c) dispongono rispettivamente che: «Ognuno ha il diritto di esprimere liberamente la propria opinione in un modo che non contravvenga ai principi della Shari'ah»; «Ognuno ha il diritto di sostenere ciò che è giusto e propagandare ciò che è buono e mettere in guardia contro ciò che è sbagliato e malvagio secondo le norme della Shari'ah islamica» e «L'informazione è una necessità vitale per la società. Essa non può essere sfruttata o usata in modo scorretto in modo tale da poter violare le cose sacre e la dignità dei Profeti, sminuire i valori morali e etici o disgregare, corrompere o ledere la società o indebolirne la fede».

<sup>708</sup> Art. 19 Carta araba dei diritti dell'uomo, 1994.

<sup>709</sup> Artt. 27,28, 29 *Ibid.*

critiche all'Islam o promotrici di interessi configgenti con la *ummah*, con l'unica eccezione potrebbe concedersi nell'eventualità in cui il movimento, o il partito, possano costituire una minaccia se sottratti al controllo delle autorità statali<sup>710</sup>.

### 3.2.5) I movimenti islamisti, tra rivoluzione e riforma

Negli ultimi decenni gli studi aventi ad oggetto gli sviluppi politici del mondo arabo-islamico si sono concentrati sul peso della sua eredità religiosa e culturale. Infatti, i Paesi della mezzaluna vedono da tempo scontrarsi al proprio interno due discorsi politici antitetici, ma che sostengono entrambi essere la cura all'arretratezza arabo-islamica: modernismo e islamismo. I primi mirano alla rinascita (*nahda* o *baath*) della società araba superando i personalismi religiosi, i secondi, al contrario, enfatizzano il ruolo salvifico della religione e della tradizione islamiche<sup>711</sup>. Tuttavia, alla luce della base ideologica occidentale dei modernisti<sup>712</sup> e del fatto che ogni apertura concessa dai regimi di Marocco, Tunisia ed Egitto sia stata fino ad oggi colmata dai movimenti islamisti<sup>713</sup>, si

---

<sup>710</sup> Y. Farhat, *The Concern of the Modern Muslim in the Thought of Muslim Thinker Yusuf al Qaradawi*, Cairo, 1988, pp. 79-81 e 90-94.

<sup>711</sup> Tra gli ispiratori del modernismo rientrano Rifa'a al Tahtawi, Butros al-Bustani e Khalil Gibran. A. Filali-Amsary, *The Languages of Arab Revolution*, in L. Diamon, M.F. Plattner, *Democratization and Authoritarianism in the Arab World*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2014, p. 6.

<sup>712</sup> Non è un caso che i padri fondatori dei movimenti nazionalisti, prima, e modernisti o di rinascita, poi, siano stati prevalentemente cristiani o sciiti, ovvero, membri delle minoranze storiche levantine e nord africane. Ibrahim el-Yazigi, cristiano ortodosso è ritenuto il padre del nazionalismo arabo anti-ottomano; Jurji Zaydan, cristiano ortodosso, è considerato uno dei fondatori dei movimenti di *nahda* arabi; i siriani Constantin Zureiq, Michel Aflaq and Zaki al-Arsuzi, rispettivamente cristiani ortodossi i primi e sciita alawita l'ultimo, sono i fautori del secolarismo pan-arabista alla base del partito *baath* (sinonimo di *nahda*, rinascita). Cfr. K.D. Watenpauugh, *Creating Phantoms: Zaki AlArsuzi, the Alexandretta Crisis, and the Formation of Modern Arab Nationalism in Syria*, in *International Journal Middle East Studies*, n. 28, 1996, pp. 363-389; M. Campanini, *Ideologia e politica nell'Islam*, cit., pp. 22-128; 151 e ss.

<sup>713</sup> A partire dalla seconda metà degli anni '80 in tutto il Nord Africa ha avuto luogo un'ondata di agitazioni popolari, alle quali i regimi reagirono con una strategia di repressione da una parte e parziale liberalizzazione dall'altra. Le riforme allargavano le maglie della partecipazione politica, ma si guardavano bene dall'indebolire la presa dell'autorità sui centri di potere. Se da un lato si aumentava il numero di partiti ammessi alle elezioni, dall'altro restavano in suo controllo, infatti, i media, le forze armate o di sicurezza; le modalità di accesso alla competizione elettorale e l'esercizio delle libertà d'espressione e opinione. Non solo, le liberalizzazioni che seguirono e le nuove leggi sulla formazione dei partiti restringevano le basi per la costituzione dei partiti e definivano un sistema di valori, obiettivi e principi obbligatori che se non riconosciuti e accettati pubblicamente ne impedivano il riconoscimento. L. Anderson, *Fulfilling Prophecies: State Policy and Islamist Radicalism*, in J.L. Esposito, *Political Islam: Revolution, Radicalism or Reform?*, American University in Cairo Press, Cairo, 1997, p. 20; H. Albrecht, O. Schulberg, *Waiting for Godot: Regime Change Without Democratization in the Middle East*, in *International Political Science Review*, vol. 25, n. 4, 2004, pp. 371 ss.; L. Anderson, *Searching Where the Light Shines: Studying Democratization in the Middle East*, in *Annual Review of Political Science*, n. 9, 2006, pp. 189 ss.; E. Bellin, *The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective*, in *Comparative Politics*, vol. 36, n. 2, 2004, pp. 139 ss.; A. Filali-Ansary, *Islam and Democracy: The Challenge of Secularization*, in *Journal of Democracy*, n. 7, 1996, pp. 79-80; O. Roy, *The Transformation of the Arab World*, L. Diamond, M.F. Plattner, *Democratization and Authoritarianism in the Arab World*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2014, pp. 15 ss.

tratterà in questa sede esclusivamente della genesi e democraticità di questi ultimi<sup>714</sup>.

Con il termine islamismo ci si riferisce all'adozione dell'Islam come ideologia politica, ovvero un sistema di idee in base al quale organizzare lo Stato e la società<sup>715</sup>, e che ha in Hasan al-Banna il proprio padre fondatore<sup>716</sup>. Il pensatore egiziano, infatti, fu il primo a ritenere che, per emancipare il vicino oriente dal giogo culturale occidentale sarebbe stato necessario e sufficiente adottare l'Islam come pensiero politico<sup>717</sup>, contestandone il suo confinamento alla sfera privata<sup>718</sup>. Il pensiero di al-Banna ispirò numerose figure come Sayyid Abu'l-A'la al-Mawdud<sup>719</sup>, il radicale Sayyid Qutb<sup>720</sup> e lo stesso Khomeini<sup>721</sup>, i quali vedevano nel ritorno all'Islam delle origini la soluzione a, letteralmente, tutti mali del mondo islamico.

I movimenti islamisti, quindi, rappresentano una realtà storica consolidata del mondo arabo-

---

<sup>714</sup> Sul tema v. M. Benchikh, *Constitutions démocratiques et réalités autoritaires au Maghreb: La démocratie de façade*, in Y. Ben Achour, J.R. Henry, R. Mehdi, *Le débat juridique au Maghreb. De l'étatisme à l'État de droit*, cit., pp. 242 ss.; B. Cubertafond, *La vie politique au Maroc*, l'Harmattan, Paris, 2001, pp. 97-133; E. Wegner, *Introduction*, in Id., *Islamist Opposition in Authoritarian Regimes: The Party of Justice and Development in Morocco*, cit., p. xx; G. Kramer, *L'intégration des intégrités: une étude comparative de l'Égypte, la Jordanie et la Tunisie*, in G. Salame (a cura di), *Démocraties sans démocrates. Politiques d'ouverture dans le monde arabe et islamique*, cit., pp. 278-279; J.L. Esposito, J.O. Voll, *Islam and Democracy*, cit.; J.L. Esposito, *Political Islam: Revolution, Radicalism or Reform?*, Lynne Rienner, Boulder, 1997; Id., *Political Islam: Beyond the Green Menace*, in *Current History*, vol. 39, n. 579, 1994, pp. 22-24; M. Kramer, *The Islamism Debate*, Tel Aviv University Press, Tel Aviv, 1997; C.R. Wickham, *The Path of Moderation: Strategy and Learning in the Formation of Egypt's Wasat Party*, Columbia University Press, New York, 2004; M. Ahmad, I.W. Zartman, *Political Islam: Can It Become a Loyal Opposition?*, in *Middle East Policy*, vol. 5, n. 1, 1997, p. 72.

<sup>715</sup> W. Safire, *Safire's Political Dictionary*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2008, p. 336; R.S. Erikson, K.L. Tedin, *American Public Opinion*, Longman, New York, 2003, p. 64.

<sup>716</sup> Anche se movimenti irredentisti islamici possono retrodatarsi all'indebolimento e partizione dell'Impero ottomano, il pensiero islamista si consoliderà solo grazie all'opera di Hasan al-Banna, A.C. Larroque, *L'Islamisme au pouvoir*, Puf, Paris, 2018, pp. 40 ss.

<sup>717</sup> Fino ad allora l'Islam era una norma comportamentale, un'insieme di canoni morali, mentre adesso per la prima volta divenne una soluzione politica. B. Lia, *The Society of the Muslim Brothers in Egypt*, Garnet Publishing, Reading, 1998, p. 72; C. Turner, *Islam: The Basics*, Routledge, Abingdon, 2011, p. 220; H. Yusuf, *The Sin Tax of Ignoring Syntax*, in *Allahcentric*, available at <http://allahcentric.wordpress.com/2011/04/01/shaykh-hamza-yusuf-islam-is-not-an-ideology-sandala-productions/>; K. al-Anani, *The Power of the Jama'a: The Role of Hasan Al-Banna in Constructing the Muslim Brotherhood's Collective Identity*, in *Sociology of Islam*, vol. 1, n. 1-2, 2013, p. 44; D. Commins, *Hasan al-Banna (1906-1949)*, in A. Rahnama, (a cura di), *Pioneers of Islamic Revival*, Zed Books, London, 1994, p. 127.

<sup>718</sup> A.B. Soage, *Hasan al-Banna or the Politicisation of Islam*, in *Totalitarian Movements and Political Religions*, vol. 9, n. 1, 2008, p. 27; H. al-Banna, *Our Movement*, in S.A. Qureshi (a cura di), *Selected Writings of Hasan al-Banna Shaheed*, Wajih Uddin, New Delhi, 1999, p. 103.

<sup>719</sup> Il filosofo indo-musulmano, fondatore della *Jama'at-i Islami*, è ritenuto tra i primi islamisti olistici. J.P. Hartung, *A System of Life: Mawdudi and the Ideologisation of Islam*, C. Hurst and Co., London, 2013, p. 22 e 83.

<sup>720</sup> A. Black, *The History of Islamic Political Thought: From the Prophet to the Present*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2001, p. 322; J. Armajani, *Modern Islamist Movements: History, Religion and Politics*, Wiley-Blackwell, Chichester, 2012, p. 55.

<sup>721</sup> R.L. Euben, M.Q. Zaman, *Hasan al-Banna*, in Id., (a cura di), *Princeton Readings in Islamist Thought: Texts and Contexts from Al-Banna to Bin Laden*, Princeton University Press, Princeton, 2009, p. 49.

islamico<sup>722</sup>, ma si distinguono dalle altre formazioni politiche per un innato polimorfismo, che negli anni ha consentito loro di adattarsi — con successo — a qualsiasi cornice normativa le autorità avessero disposto per contenerne l'azione<sup>723</sup>. Ad esempio, potevano registrarsi come enti di beneficenza, oppure, più subdolamente, infestare organizzazioni riconosciute dall'autorità<sup>724</sup>, o, infine, quando ogni alternativa legale fosse preclusa, ricorrere alla violenza<sup>725</sup>. Pertanto, i movimenti islamisti non ambirono quasi mai a conseguire un incarico di governo — da cui lo slogan "partecipazione non dominazione" (*al-musharika la al-mughaliba*)<sup>726</sup> —, preferendo dedicarsi a numerose attività collaterali<sup>727</sup>. La loro intermittente politicizzazione derivava anche da una certa diffidenza verso le istituzioni democratiche, da un lato accusate (non a torto) di essere „manipolate dai regimi<sup>728</sup>, dall'altro di frazionare artificiosamente la *Ummah* in partiti politici e gruppi d'interesse<sup>729</sup>.

Superate queste riserve, i movimenti islamici si affacciarono con forza sul panorama politico arabo-islamico, ma nonostante le loro percentuali di voto possano farli apparire dei *juggernaut*

---

<sup>722</sup> Nel 1928 che Hasan al-Banna fonderà i Fratelli Musulmani, partecipando anche alle elezioni parlamentari egiziane del 1942 e del 1945. Sarà, però, solo tra il 1960 e 1990 che i movimenti islamisti consolideranno la propria struttura politica. A.C. Larroque, *L'islamisme au pouvoir*, Puf, Paris, 2018, pp. 40 e 50 ss.

<sup>723</sup> I Fratelli Musulmani e le sue ramificazioni ricorrono a un ampio ventaglio di attività, che sazia dal proselitismo (*da-wa*) all'educazione (*tarbiya*). Il loro scopo non è l'eradicazione dell'ordine costituito, quanto la sua graduale islamizzazione. Q. Wiktorwicz, *The Management of Islamic Activism: Salafi, the Muslim Brotherhood, and State Power in Jordan*, State University of New York Press, Albany, 2001, p. 94.

<sup>724</sup> I Fratelli Musulmani hanno così assunto il controllo del sindacato degli insegnanti in Giordania, delle organizzazioni di categoria e degli ordini professionali di Egitto e Kuwait. N.J. Brown, *When Victory is not an Option, Islamist Movements in Arab Politics*, cit., p. 69.

<sup>725</sup> B. Rougier, *Préface*, in A.C. Larroque, *L'Islamisme au pouvoir: Tunisie, Egypt et Maroc*, PUF, Paris, 2018, p. 10.

<sup>726</sup> Ad esempio il *Partis Justice et Développement* marocchino fu definito come "il partito che non voleva vincere". M.J. Willis, *Morocco's Islamists and the Legislative Elections: The Strong Case of the Party That Did not Want to Win*, in *Mediterranean Politics*, vol. 9, n. 1, 2004, pp. 53-81; N.J. Brown, *When Victory is not an Option, Islamist Movements in Arab Politics*, Cornell University Press, New York, 2011, p. 6.

<sup>727</sup> Questa "liquidità" sbiadisce i confini tra movimento e le sue molteplici manifestazioni. Ad esempio, i partiti possono non avere legami ufficiali col movimento, altri possono esserne controllati (ad esempio i FM giordani, il Fronte di Azione Islamica e il Centro Islamico sono formalmente indipendenti, ma nei fatti interconnessi). Muhammad Habib, Guida Generale del movimento dimissionaria, dichiarò che le tre funzioni educativa (*tarbawiyya*), di proselitismo (*da'waiyya*) e politica sono parte di un tutt'uno e parimenti importanti. M. Habib, *Al-misri al-yawm*, 5 gennaio 2010; Q. Wiktorwicz, *The Management of Islamic Activism: Salafi, the Muslim Brotherhood, and State Power in Jordan*, cit.; J.A. Clark, *Islam, Charity and Activism: Middle Class Networks and Social Welfare in Egypt, Jordan, and Yemen*, Indiana University Press, Bloomington, 2004, spec. p. 151; B. Rougier, *Préface*, cit., p. 10.

<sup>728</sup> La repressione politica nel mondo arabo islamico può dividersi in due fasi. Una prima, presto divenuta internazionalmente impopolare, in cui l'opposizione era perseguitata da norme draconiane. Una seconda, più subdola e in cui l'autorità poteva consentire di partecipare alle elezioni, ma non di vincerle, o imporre l'adesione a una serie di valori propri del regime che ne omologava l'offerta politica. Tra questi valori spesso figura la religione islamica, a cui si deve rispetto, ma sulla base della quale non possono formarsi partiti. J. Gandhi, A. Przeworski, *Authoritarian Institution and the Survival of Autocrats*, cit.; L. Mezzetti, *Le Democrazie incerte, tradizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa Orientale, Africa, America Latina, Asia*, cit., p. 307.

<sup>729</sup> N.J. Brown, *When Victory is not an Option, Islamist Movements in Arab Politics*, cit., pp. 6-7; C. Sbaïlò, *Principi Sciaraitici e organizzazione dello spazio pubblico nel mondo islamico*, cit., pp. 113-114.



politici, la loro stessa matrice ideologica ed organizzativa ne mina la solidità. Ad alcune parole d'ordine, come "riforma" o "islam", infatti, non corrisponde alcuna ideologia ufficiale. Al contrario, la loro capacità di ingenerare consenso dipende in larga parte dalla possibilità di accogliere al proprio interno il maggior numero di interpretazioni religiose possibile<sup>730</sup>. Questa pluralità intrinseca fa sì che il movimento da un lato sia costituito da un coacervo di correnti interne, dall'altro che non possa reclamare per sé il monopolio dell'elemento islamico<sup>731</sup>.

La presenza di diverse anime in seno ai movimenti e l'assenza sia di figure carismatiche come al-Banna, che di chiari criteri di selezione della leadership, hanno promosso dinamiche interne egalarie se non *tout court* democratiche<sup>732</sup>. Sono divenute prassi, infatti, l'elezione dal basso del Leader<sup>733</sup> e da parte di quest'ultimo la consultazione continua della base<sup>734</sup>. Tuttavia, la ricerca continua del compromesso per scongiurare eventuali scissioni, ne sclerotizza l'offerta politica, che si limita a pochi elementi condivisi, ma insufficienti a governare un Paese moderno. I punti programmatici, infatti, spaziano generalmente dalle adesioni a verità eterne e universali, all'adozione di misure particolari come la promozione del velo e della segregazione di genere e il divieto di alcolici o del gioco d'azzardo<sup>735</sup>.

Inoltre, proprio per l'assenza di un pensiero religioso unico, i movimenti islamisti si espongono alle critiche (e concorrenza) dei movimenti salafiti, i quali, invece, rivendicano con forza il

---

<sup>730</sup> Basti pensare la vaga definizione della Fratellanza pervenutaci da al-Banna stesso, per cui il movimento era: «a Salafi invitation,...a Sunni way of thought,...a Sufi truth,...a political organisation,...an athletic team,...an institution of culture and knowledge,...a commercial firm...[and] a social system» H. al-Banna, *Fifth Conference*, in S.A. Qureshi (a cura di), *Selected Writings of Hasan al-Banna Shaheed*, Wajih Uddin, New Delhi, 1999, pp. 177-178.

<sup>731</sup> A.C. Larroque, *L'Islamisme au pouvoir*, cit., p. 181; M.Z. Husain, *The Ideologisation of Islam: Meaning, Manifestations and Causes*, in A. Jerichow, J.B. Simonsen (a cura di), *Islam in a Changing World: Europe and the Middle East*, Curzon Press, Richmond, 1997, p. 96.

<sup>732</sup> N.J. Brown, *When Victory is not an Option, Islamist Movements in Arab Politics*, cit., p. 67.

<sup>733</sup> Il quale generalmente si ritira una volta esaurito il proprio mandato, come fece nel 2010 Mahdi 'Akif.

<sup>734</sup> Come recita uno dei mantra dei Fratelli Musulmani: «*kull khatwa madrusa* ogni passo è deliberato». Cfr. B. Lia, *The Society of the muslim Brothers in Egypt: The Rise of Islamic Mass Movement, 1928-1942*, Ithaca Press, Reading, 1998, p. 269.

<sup>735</sup> Paradossalmente, ciò li può far apparire sia attaccati a dei saldi principi morali, che flessibili nell'azione di governo A. Lamchichi, *L'islamisme n'est pas monolithique*, in *Confluence Méditerranée*, n. 40, 2001-2002; N.J. Brown, *When Victory is not an Option*, cit., pp. 60-61. Inoltre, per questa ragione le donne rivestono all'interno di queste organizzazioni un ruolo spesso subalterno a quello dei consociati maschi. Sul pto. v. O. Abdel-Latif, *In the Shadow of the Brothers: The Woman of the Egyptian Muslim Brotherhood*, Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers, 2008.

monopolio dell'interpretazione dell'elemento islamico<sup>736</sup>. Pertanto, si può affermare che l'islamismo promuova una *Weltanschauung*<sup>737</sup> concorrente non solo con alcuni aspetti della democrazia, ma gli stessi islamismi radicale e quietista<sup>738</sup>. Per questo motivo, alcuni commentatori hanno accostato l'esperienza dei movimenti islamisti a quella dei partiti anti-sistema. Questi ultimi esistono in due forme: una prima ideologica, che si oppone ai valori cardinali del sistema politico che ambisce a sovvertire (partiti nazista, fascista e comunista) e una seconda relazionale, che, pur rifiutando di dialogare con gli altri attori del sistema, non contesta i principi di quest'ultimo (democrazia cristiana e partito socialista del 1800)<sup>739</sup>. Ma a quale delle due categorie appartengano movimenti islamisti non è pacifico, data la loro presenza in un contesto, quello (semi)autoritario, in cui sistema e regime sono tendenzialmente coincidenti<sup>740</sup>. Tuttavia, si riscontrano numerosi parallelismi con la Democrazia Cristiana, con cui i movimenti islamisti condividerebbe la matrice religiosa, la fitta rete

---

<sup>736</sup> I due movimenti non vanno confusi, in quanto presentano numerosissime differenze. Innanzitutto il discorso teologico dei movimenti islamisti è povero, mentre i salafiti cercano di coniugare i discorsi islamico e rivoluzionario. I movimenti islamisti non intendono rivoluzionare la società, al limite propongono dei programmi reazionari, non ambiscono a riformare l'Islam, ma rivalutarne il ruolo nella vita pubblica senza fare troppe distinzioni sulla sua interpretazione. I salafiti invece, promuovono una versione semplificata della Rivelazione, aspirando a rendere quest'ultima l'unica fonte di legge. Il conflitto ideologico tra le due parti riflette quello tra hanfismo ottomano e wahabismo saudita del XIX e XX sec. Nota 288 (la seconda qui) N.J. Brown, *When Victory is not an Option, Islamist Movements in Arab Politics*, cit., pp. 48 ss.; B. Rougier, *Préface*, cit., p. 14; O. Roy, *The Transformation of the Arab World*, in L. Diamond, M.F. Plattner, *Democratization and Authoritarianism in the Arab World*, cit., 2014, p. 15; A.C. Larroque, *L'Islamisme au pouvoir*, cit., pp. 60 ss.

<sup>737</sup> Le politiche che promuovono una specifica visione del mondo promuoverebbero un'assolutismo ideologico — fanatismo, se vogliamo — che si integrerebbe nella vita quotidiana di ogni aderente in maniera capillare. Inoltre, queste ideologie sono spesso antitetiche al dialogo, dividendo il mondo in seguaci e nemici, fedeli e infedeli. Esempi classici sono il socialismo, il pan-arabismo, il nazismo ecc. Il XX secolo ha visto il superamento delle *Weltanschauung* politiche tradizionali, con la sola eccezione dell'islamismo, che sembra, anzi, aver beneficiato del *vacuum* ideologico lasciato dalle prime. Inoltre, nel mondo arabo-islamico sembra ottenere risultati elettorali soddisfacenti solo chi operi prevalentemente al di fuori del contesto elettorale, come appunto i movimenti islamici. Sul pto. S.M. Lipset, *Some Social Requisites of Democracy*, cit., p. 94. N.J. Brown, *When Victory is not an Option, Islamist Movements in Arab Politics*, cit., p. 25.

<sup>738</sup> Generalmente ci si riferisce al salafismo come a una corrente islamica estremista e violenta, il che non è necessariamente vero, esistendone numerosi rami. I movimenti salafiti (da *salaf*, antenato) hanno ereditato la propria ideologia da Ibn Tamiyya, teologo hanbalita del XIII sec. Questi non vanno confusi con i movimenti wahabiti (anch'essi hanbaliti) dai quali si distinguono perché non riconoscono il primato del potere temporale della casata saudita. I movimenti salafiti propongono una reinterpretazione dell'islam che ne consenta di superare la sclerotizzazione, rifacendosi alla tradizione (spesso *ficta*) degli antenati. Il salafismo non va confuso con il jiahdismo o salafo-jiahdismo, che sono invece movimenti violenti. Cfr. A.C. Larroque, *Géopolitique des islamismes*, cit., p. 68.

<sup>739</sup> G. Capoccia, *Anti-System Parties: A Conceptual Reassessment*, in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 14, n. 1, 2002, 9-35; Id., *Defending Democracy: Reaction to Extremism in Interwar Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2005.

<sup>740</sup> J. Schwedler, *Faith in Moderation: Islamist Parties in Jordan and Yemen*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

sociale e l'anti-secolarismo<sup>741</sup>. Inoltre, entrambi i movimenti rivendicano un legame privilegiato con le masse altrimenti escluse dal circuito rappresentativo per tramite del suffragio ristretto la prima e delle disposizioni illiberali i secondi<sup>742</sup>.

Tuttavia, in ambo i casi è dimostrato che la partecipazione politica tende a mitigare le spinte antisismiche degli attori, rendendoli più inclini al compromesso<sup>743</sup>. Ne è un esempio lo stesso partito assunto a modello dai numerosi movimenti islamisti: l'*Adalet ve Kalkınma Partisi* o AKP turco (Partito della Giustizia e Sviluppo)<sup>744</sup>. L'AKP, al potere dal 2002, infatti, nasce dall'esperienza di due partiti anti-sistema ideologici: il Partito del Benessere (*Refah Partisi*) e il Partito della Virtù (*Fazilet Partisi*). Ma se l'obiettivo di questi ultimi era di instaurare un regime sciaraitico, scopo che

---

<sup>741</sup> Spesso ci si dimentica del travagliato processo di politicizzazione delle formazioni cristiane nel XIX sec., quando il concetto di democrazia cristiana sorse in opposizione a quello di democrazia liberale. La democrazia cristiana, infatti, promuoveva una visione politica universale e (anche) spirituale, aveva un profondo senso della gerarchia e una tendenza definita plebiscitaria o "populista". S.N. Kalyvas, *Unsecular Politics and Religious Mobilization*, in T. Kselman, J.A. Buttigieg, *European Christian Democracy: Historical Legacies and Comparative Perspectives*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1965, pp.35-36. Numerosi anche i parallelismi con il Partito socialista — anch'esso impegnato nel sociale grazie alla rete dei sindacati e fortemente ideologico — il cui immediato successo elettorale spinse a formare coalizioni e cercare compromessi con altre forze politiche, riformulando la propria ideologia. Sul tema v. almeno A. Przeworski, J. Sprague, *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*, Chicago University Press, Chicago, 1986; S. Berman, *The Primacy of Politics: Social Democracy and the Making of Europe's Twentieth Century*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006; H. Kitschelt, *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

<sup>742</sup> S.N. Kalyvas, *The Rise of Christian Democracy in Europe*, Cornell University Press, Ithaca, 1996; C.M. Warner, *Confessions of Interest Group: The Catholic Church and Political Parties in Europe*, Princeton University Press, Princeton, 2000; D. Hanley, *Christian Democracy in Europe: A Comparative Perspective*, Pinter, London, 1994; M.P. Fogarty, *Christian Democracy in Western Europe, 1820-1953*, Notre Dame University Press, Notre Dame, 1957.

<sup>743</sup> N.J. Brown, *ult.op.cit.*, p. 48.

<sup>744</sup> Durante la storia della Turchia numerosi partiti hanno sfidato il mandato secolarizzante di Kemal Ataturk, ma l'AKP può considerarsi il primo partito di ispirazione religiosa ad aver superato la sfida. J. White, *Islamist Mobilization in Turkey: A study in Vernacular Politics*, University of Washington Press, Seattle, 2002; G. Cavdar, *Islamist New Thinking in Turkey: A Model for Political Learning*, in *Political Science Quarterly*, vol. 121, n. 3, 2006, pp. 477-497; F. Atacan, *Explaining Religious Politics at the Crossroads: AKP-SP*, in *Turkish Studies*, vol. 6, n. 2, 2005, pp. 187-199; W. Hale, *Christian Democracy and the AKP: Parallel and Contrast*, in *Turkish Studies*, vol. 6, n. 2, 2005, pp. 293-310.

valse loro la dissoluzione<sup>745</sup>, l'AKP ha limitato la propria azione di governo all'introduzione di misure favorevoli alla re-islamizzazione dei costumi, divenendo indistinguibile da un qualsiasi partito tradizionalista. A parole d'ordine come "Riforma", "*L'Islam è la soluzione*" o "*shari'a*" non corrisponde più alcuna intenzione di instaurare uno Stato islamico, quanto, piuttosto, una domanda di maggiore moralità, specie dell'autorità pubblica<sup>746</sup>.

A riprova di questo immobilismo programmatico e del loro conservatorismo è sufficiente evidenziare il ruolo di mero supporto che i movimenti islamisti hanno avuto nelle primavere arabe, incapaci di innescare alcuno dei rispettivi rovesciamenti o cambi di regime<sup>747</sup>. Inoltre, l'unico motivo per cui le urne di Marocco, Tunisia ed Egitto premiarono rispettivamente il PJD (27%), an—Nahda (37%) e il frerista Partito della Libertà e Giustizia (47%) è stata la loro decennale opposizione al potere costituito, piuttosto che la vicinanza all'Islam. Nondimeno, il loro successo ha accelerato la loro politicizzazione e mitigato alcune istanze, portando la dottrina dal considerarli una minaccia ai processi di transizione a un possibile fattore di stabilizzazione dell'area<sup>748</sup>.

Tuttavia, nelle stesse ragioni alla base del successo politico-elettorale islamista si annidano le cause del suo già proclamato fallimento. I movimenti tradizionalisti, infatti, se vorranno restare al potere, saranno costretti a scegliere se inseguire i partiti salafiti sul terreno della legittimità religiosa, rinunciando al voto, fondamentale, delle altre correnti islamiche, oppure se tentare di

---

<sup>745</sup> Entrambi, infatti, furono disciolti, ma mentre nel secondo caso il segretario Mehmet Arcai Kutan propose, e poi ritirò il ricorso alla Corte EDU contro la sentenza della Corte Costituzionale turca del 22.06.2001. Il primo caso, invece, approdò fino alla Corte EDU. Il 16 Gennaio 1998 la Corte costituzionale dissolse il *Refah Partisi* per violazione delle sezioni 101, lett. b) e 103, c. 1 della Legge n. 2820, in osservanza degli artt. 11, 17, 68 e 69 Cost. La decisione fu oggetto di un ricorso alla Corte di Strasburgo per presunta violazione dell'art. 11 della CEDU (*Refah Partisi et al. v. Turchia* del 13.02.2003) in cui, però, la Corte europea ne legittimò lo scioglimento. In particolare, al par. 120, in riferimento alla volontà dei dirigenti del partito di instaurare un regime sciaraitico si legge: «*Like the Constitutional Court, the Court considers that sharia, which faithfully reflects the dogmas and divine rules laid down by religion, is stable and invariable. Principles such as pluralism in the political sphere or the constant evolution of public freedoms have no place in it. The Court notes that, when read together, the offending statements, which contain explicit references to the introduction of sharia, are difficult to reconcile with the fundamental principles of democracy, as conceived in the Convention taken as a whole. It is difficult to declare one's respect for democracy and human rights while at the same time supporting a regime based on sharia, which clearly diverges from Convention values, particularly with regard to its criminal law and criminal procedure, its rules on the legal status of women and the way it intervenes in all spheres of private and public life in accordance with religious precepts. ... In the Court's view, a political party whose actions seem to be aimed at introducing sharia in a State party to the Convention can hardly be regarded as an association complying with the democratic ideal that underlies the whole of the Convention.*» E il par. 125 «*the Court considers that the Constitutional Court was justified in holding that Refah's policy of establishing sharia was incompatible with democracy*».

<sup>746</sup> Riprendendo la tradizione islamica egualitaria e anti-assolutista a sostegno della lotta alla corruzione e agli abusi di potere, o a una maggiore solidarietà. A. Filali-Ansary, *The Languages of Arab Revolution*, in *Journal of Democracy*, vol. 23, n. 2, 2012, pp. 5 ss.; O. Roy, *The Transformation of the Arab World*, cit., pp. 15 ss.

<sup>747</sup> Basti pensare che durante le rivolte capeggiavano slogan come *dimokratiya, huquq al-insan, dawlat al-haq wa al-qanun* e *mujtama'madani* (democrazia, diritti umani, stato di diritto e società civile) N.J. Brown, *When Victory is not an Option, Islamist Movements in Arab Politics*, cit., p. 13.

<sup>748</sup> S.P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, cit.; A. Filali-Ansary, *Islam and Democracy: The Challenge of Secularization*, in *Journal of Democracy*, n. 7, 1996, pp. 79-80; O. Roy, *The Transformation of the Arab World*, cit., pp. 15 ss. R. Guolo, *Islam e democrazia*, cit.

governare realmente, completando la propria trasformazione in partiti conservatori e facendo dell'islamicità solo un'etichetta. Emblematici sembrano i casi di Rachid Ghannouchi, che ha permesso ad an-Nahda di distanziarsi dall'elemento religioso, Abou al-Fotouh separatosi dai Fratelli musulmani per creare una lista islamo-liberal-nazionalista Egitto Forte e il Primo ministro Marocchino Abdellilah Benkirane, sostenitore della monarchia e valori democratici a scapito di quelli religiosi. Stiamo assistendo alla nascita del post-islamismo, infatti, nonostante le ambizioni riformatrici dei movimenti, la religiosità della società islamica<sup>749</sup>, la sua demografia e scolarizzazione stanno evolvendosi, inesorabilmente, e nessuna legge o programma politico può sperare di arginare questo processo<sup>750</sup>.

### 3.2.5.1. *Genesi e struttura dell'organizzazione madre: I Fratelli Musulmani*

I Fratelli Musulmani (d'ora in avanti FM) rappresentano l'archetipo a cui la gran parte dei movimenti islamisti si ispira, tanto da riferirvisi come "organizzazione madre"<sup>751</sup>.

A soli tre anni dalla sua nascita nel 1928 a Isma'iliyya, il suo fondatore, Hasan al-Banna<sup>752</sup>, ne trasferì il quartier generale nella capitale egiziana del Cairo. Il cambiamento diede alla Fratellanza e ai suoi ambiziosi progetti di riforma sociale una maggior visibilità, cui fece seguito un aumento

---

<sup>749</sup> La religiosità islamica oggi è sinonimo di scelta personale e non più di appartenenza culturale, come evidenziano le parole del candidato presidenziale salafita Abdel Moneim Abul futuh alle elezioni presidenziali egiziane del 2012, per cui nessuno deve interferire con la scelta di un musulmano di divenire cristiano e viceversa. O. Roy, *The transformation of the Arab World*, cit., p. 20.

<sup>750</sup> Ad esempio in Iran, dove la shari'a consente di sposare bambine di soli nove anni, l'età media delle donne che contraggono matrimonio è di 25 anni e in aumento. O. Roy, *L'échec de l'islam politique*, cit., p. 95; Id., *The transformation of the Arab World*, cit., p. 18-20; A. Bayat, *The Coming of Post-Islamist Society*, in *Critique: Critical Middle East Studies*, n. 9, 1996, pp. 43-52.

<sup>751</sup> Per un'analisi dei suoi primi decenni di attività v. B. Lia, *The Society of the Muslim Brothers in Egypt: The Rise of Islamic Mass Movement, 1928-1942*, cit. Per un focus, invece, sugli anni che lo hanno visto contrapporsi al nasserismo v. R. Mitchell, *The Society of the Muslim Brothers*, cit.; Z. Munson, *Islamic Mobilization: Social Movement Theory and Egyptian Muslim Brotherhood*, in *Sociological Quarterly*, vol. 42, n. 4, 2001, pp. 487-510. Per i decenni successivi cfr. almeno B. Zollner, *The Muslim Brotherhood: Hasan al-Hudaybi*, Routledge, Abington, 2009; C.R. Wickham, *Mobilizing Islam: Religion Activism, and Political Change in Egypt*, Columbia University Press, New York, 2002; H. al-Hawadi, *In Pursuit of Legitimacy: The Muslim Brotherhoods and Mubarak, 1982-2000*, Tauris, London, 2004; J. Calvert, *Sayyid Qutb and the Origin of Radical Islamism*, Columbia University Press, New York, 2010; G. Kepel, *Il profeta e il faraone. I Fratelli Musulmani alle origini del movimento islamista*, Laterza, Roma-Bari, 2006; C.J. Adams, *The Authority of the Prophetic Hadith in the Eyes of Some Modern Muslims*, in D.P. Little (a cura di), *Essays on Islamic Civilization Presented to Niyazi Berkes*, Brill, Leiden, 1976, pp. 25-47; S. Alexander, *Radical New Views of Islam and the Origins of the Koran*, in *New York Times*, 2/03/2002; B. Lewis, *The Roots of Muslim Rage*, in *Atlantic Monthly*, settembre 1990, pp. 47-60; D.S. Margoliouth, *Mohammed and the Rise of Islam*, G.P. Putnam's Son, New York-London, 1905; M. Tessler, *Do Islamic Orientation Influence Attitudes Toward Democracy in Arab World? Evidence from Egypt, Jordan, Morocco and Algeria*, in *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 43, n. 3-5, 2002. pp. 229 e ss.

<sup>752</sup> A.Z. al-Abdin, *The Political Thought of Hasan al-Banna*, in *Islamic Studies*, vol. 28, n. 3, 1989, pp. 219-234.

esponenziale dei membri<sup>753</sup>.

Per aggirare le crescenti tensioni internazionali e l'opposizione politica interna al Regno, il movimento non si costituì come partito, ma ente di beneficenza legittimamente riconosciuto dal Ministero delle politiche sociali. Solo tra il 1938 e il 1941 i FM maturarono la decisione di impegnarsi politicamente, presentando dei candidati indipendenti alle elezioni parlamentari del 1942, salvo poi ritirarli su pressione del partito liberale di governo, il Wafd<sup>754</sup>.

Il processo di politicizzazione continuò e vide il movimento prendere pubblicamente posizione sulla nascente questione palestinese e la lotta all'imperialismo britannico, entrando in conflitto la Monarchia egiziana, che in tutta risposta adottò delle misure coercitive. Queste tensioni portarono all'omicidio, da parte di un esponente della Fratellanza, del Primo ministro egiziano Mahmoud an-Nukrashi Pasha, seguito a meno di due mesi di distanza, da quello di Hasan al-Banna<sup>755</sup>. Il movimento, orfano della sua guida, si riunì allora sotto la figura più moderata del giudice Hasan al-Hudaybi, il quale tentò di scioglierne l'apparato paramilitare, ma senza successo, tant'è che la frangia reazionaria tornò in azione nel 1952, appiccando il fuoco a numerosi teatri, cinema e alberghi, simboli dell'Egitto cosmopolita e internazionale.

In seguito, il colpo di stato dei Liberi ufficiali rovesciò la monarchia, abolì la Costituzione e disciolse tutti gli altri partiti politici sostituendogli l'Unione Socialista Araba<sup>756</sup>. Il bando, però, non colpì la Fratellanza, che era e restava un'organizzazione di beneficenza, che poté, anzi, intraprendere un fitto dialogo con le forze del *putch*. La luna di miele, però, si interruppe bruscamente con l'accusa a uno dei membri dei FM di aver progettato l'omicidio di un giovane, ma già notevole, esponente dei Liberi ufficiali: Gamal 'Abd al-Nasir. Il regime lanciò, così, una feroce campagna persecutoria in cui numerosi membri vennero arrestati o uccisi, mentre i superstiti furono costretti alla clandestinità o alla fuga all'estero, dove crearono delle cellule regionali<sup>757</sup>. L'ostracismo politico e l'assenza di una nuova figura carismatica del calibro di al-Banna portarono i

---

<sup>753</sup> In meno di vent'anni i suoi aderenti passarono da 1000 mila a mezzo milione. B. Lia, *The Society of the Muslim Brothers in Egypt*, cit., p. 154; K. al-Anani, *The Power of the Jama'a: The Role of Hasan Al-Banna in Constructing the Muslim Brotherhood's Collective Identity*, in *Sociology of Islam*, vol. 1, n. 1-2, 2013, p. 46.

<sup>754</sup> R. Mitchell, *The Society of the Muslim Brothers*, cit., p. 27; B. Lia, *The Society of the Muslim Brothers in Egypt*, cit., p. 269.

<sup>755</sup> D.M. Reid, *Political Assassination in Egypt, 1910-1954*, in *The International Journal of African Historical Studies*, vol. 15, n. 4, 1982, pp. 625-651.

<sup>756</sup> J. Gordon, *Nasser's Blessed Movement: Egypt's Free Officers and July Revolution*, Oxford University Press, Oxford, 1992.

<sup>757</sup> Queste erano guidate da un supervisore locale, ma restavano — almeno formalmente — sotto la guida del Leader dell'organizzazione madre egiziana o "Guida generale". N.J. Brown, *When Victory is not an Option, Islamist Movements in Arab Politics*, cit., p. 66.

FM a rivedere la propria struttura interna e le proprie posizioni sul pluripartitismo, assumendo una forma più sofisticata<sup>758</sup>. Da un lato la leadership suprema del movimento e delle sue cellule estere veniva selezionata dal basso<sup>759</sup>, dall'altro divenne prassi la consultazione diretta della base per le decisioni da assumere<sup>760</sup>. Una delle cause della resilienza dei Fm risiede nella struttura solo apparentemente piramidale. Gli organi monocratico e collegiale di vertice (Guida suprema e Guidance Office), infatti, rivestono un ruolo di comando prevalentemente simbolico, mentre l'amministrazione del movimento e la sua unità di crisi sono trasferite a un Ufficio esterno, composto da esponenti di rilievo rifugiatisi all'estero<sup>761</sup>.

L'occasione per il ritorno dei FM sulla scena politica si presentò durante la presidenza del successore di al-Nasir: Sadat<sup>762</sup>. Infatti, vennero scarcerati numerosi oppositori politici e si cessò la persecuzione delle organizzazioni studentesche e professionali islamiste, cosicché molti degli esponenti rifugiatisi all'estero decisero di rientrare in patria<sup>763</sup>.

La liberalizzazione degli anni '70 cercava di rispondere al fallimento dell'apparato politico e sociale nasseriano — l'Unione Socialista Araba (USA)— che le continue sconfitte militari e la crisi economica avevano privato sia della sua legittimità che delle risorse. Il complesso sistema di welfare, che fino ad allora aveva garantito l'appoggio incondizionato degli egiziani, era al collasso, tanto che per colmarne le lacune cominciarono a essere costituite società private di servizi e numerosi enti religiosi — cristiani e musulmani — di assistenza. Queste strutture, di natura privatistica, non erano soggette al controllo diretto del partito unico, che non poté, così, impedire l'accesso degli esponenti della Fratellanza ai loro organi di rappresentanza e autogoverno.

Non solo, lo stesso Sadat, non potendosi più appoggiare all'eredità nasseriana per legittimare la propria carica, procedette allo smantellamento dell'USA per sostituirvi un sistema parzialmente pluripartitico, ma sempre dominato dal nuovo partito di regime il *Al-Ḥizb Al-Waṭanī Ad-Dīmūqrāṭī*

---

<sup>758</sup> N.J. Brown, *When Victory is not an Option, Islamist Movements in Arab Politics*, cit., p. 87.

<sup>759</sup> *Ibid.*

<sup>760</sup> B. Lia, *The Society of the Muslim Brothers in Egypt*, cit., p. 269.

<sup>761</sup> Ad esempio, Mahmoud Ezzat e Ahmad Abdul Rahman provenivano dal Guidance Office, mentre Amr Darraj e Yahya Hamid erano comunque esponenti di alto rango. A. Ranko, M. Yaghi, *Organizational Split and Radicalization Within Egypt's Muslim Brotherhood*, The Washington Institute, Washington, 2019.

<sup>762</sup> Il favore mostrato dal neo presidente verso le organizzazioni islamiche si collocava all'interno di un più ampio e pragmatico disegno politico di rivalutazione (o forse riappropriazione) del fattore religioso da parte del regime e di indebolimento dell'ala nasseriana e secolarista del partito. Cfr. C. Sbailò, *Principi Sciaraitici e organizzazione dello spazio pubblico nel mondo islamico*, cit.; L. Mezzetti, *Le Democrazie Incerte, tradizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa Orientale, Africa, America Latina, Asia*, cit.

<sup>763</sup> C.R. Wickham, *Mobilizing Islam: Religion Activism, and Political Change in Egypt*, Columbia University Press, New York, 2002; P.D. Gaffney, *The Prophet's Pulpit: Islamist Preaching in Contemporary Egypt*, California University Press, Berkley, 1994.

(Partito Nazionale Democratico). Inoltre, per rafforzare la propria legittimità, oltre alle aperture democratiche, Sadat ricorse allo stesso elemento islamico, come evidenziano le sue preghiere in pubblico o l'invito, all'inizio di ogni discorso, ad *Allah* di guidarne le scelte<sup>764</sup>.

Ma se in questa prima fase l'impegno politico dei FM non andò oltre alla presentazione di qualche isolata candidatura, negli anni '80, la sua nuova classe dirigente, laureata e ambiziosa, riorganizzò l'azione del movimento su tre fronti.

*In primis*, dal momento che la legge elettorale n. 43 del 1979, in vigore durante le elezioni parlamentari del 1984, impediva di presentare candidati indipendenti, la Fratellanza e il partito liberale Wafd diedero vita a un'alleanza di interesse, che assicurasse ai primi di eleggere alcuni esponenti (saranno otto) e al secondo di superare agilmente lo sbarramento dell'8%.

*In secundis*, i FM sfruttarono l'effettiva democraticità — e l'affluenza generalmente bassa che premiava i movimenti più motivati — delle procedure selezione dei rappresentanti degli ordini professionali egiziani (ingegneri, medici, avvocati ecc.) per assumerne il controllo e allinearli al movimento<sup>765</sup>.

*In tertiis*, la Fratellanza si assicurò le necessarie risorse economiche per le prime due operazioni grazie alla creazione di fondazioni e istituti di finanza islamica, oltre che di numerose altre attività dei suoi membri e il supporto di Paesi come il Qatar, senza che vi fosse formalmente alcun legame, dal momento che i FM non si erano ricostituiti come associazione<sup>766</sup>.

Nel momento in cui il movimento, forte della propria rinnovata visibilità sociale e politica, si fece portavoce del malcontento popolare, giungendo a sostenere i moti del Cairo, Sadat non esitò a riprendere la politica repressiva. Il *climax* dello scontro tra le forze governative e un'associazione dei FM sempre più radicalizzata, si raggiunse con l'assassinio dello stesso Sadat, a cui succedette Mubarak<sup>767</sup>.

Nonostante ciò, la Fratellanza poté comunque partecipare alle elezioni del 1987 alleandosi con il Partito socialista dei lavoratori — il quale stava già spostandosi su posizioni più islamiste — ed eleggendo ben 36 deputati, i quali, a riprova della pragmatismo della Fratellanza, votarono a favore

---

<sup>764</sup> H. Hanafi, *The Relevance of the Islamic Alternative in Egypt*, in *Arab Studies Quarterly*, n. 1-2, 1982, p. 63.

<sup>765</sup> G. Abdo, *No God but Od: Egypt and the Triumph of Islam*, Oxford University Press, Oxford, 2000; N.S. Fahmy, *The Performance of the Muslim Brotherhood in the Egyptian Syndicates: An Alternative Formula to Reform?*, in *Middle East Journal*, vol. 52, n. 4, 1998, pp. 551-562.

<sup>766</sup> Il Qatar sostiene da oltre trent'anni i FM nel tentativo di affermarsi quale attore regionale e prendere le distanze dall'Arabia Saudita. A.C. Laroque, *L'islamisme au pouvoir: Tunisie, Egypte et Maroc*, cit., p. 67. B.O. Utvik, *Islamist Economics in Egypt: The Pious Road to Development*, Lynne Rinner, Boulder, 2006.

<sup>767</sup> Negli anni '80, inoltre, il movimento era intenzionato a seguire l'esempio dell'Iran e costituire una milizia armata per guidare una rivoluzione islamica A.C. Laroque, *L'islamisme au pouvoir: Tunisie, Egypte et Maroc*, cit., pp. 65-67.



del secondo mandato di Mubarak, salvo, poi, boicottare assieme alle altre forze di opposizione le elezioni parlamentari successive. Fu così, che quando dei gruppi di ispirazione religiosa negli anni '90 diedero vita a delle vere e proprie rivolte, Mubarak ne approfittò per colpire nuovamente i FM. Furono emendate le norme sulla formazione degli organi di rappresentanza degli ordini professionali e dei sindacati, così da estrometterne i membri della Fratellanza. Soprattutto, però, si trasferirono ai tribunali militari ai casi relativi i facinorosi che avessero aderito alle rivolte islamiste del Cairo, misura ben presto estesa agli esponenti del movimento<sup>768</sup>.

Nonostante la repressione del regime, però, i FM poterono continuare a godere delle aperture concesse dal regime semi-autoritario e tutelate dalla Corte costituzionale egiziana in una lunga serie di sentenze, che ebbero come risultato il riconoscimento in capo ai cittadini del diritto a candidarsi senza doversi appoggiare ad alcun partito, specie in un contesto dove le formazioni politiche necessitavano del *placet* dell'autorità.<sup>769</sup> Nonostante ciò, nel 1995, forse proprio per le difficoltà che comportava la mancanza di una struttura politica di supporto, alcuni membri della Fratellanza crearono un partito politico, il *Hizb al-Wasat* o Partito di Centro, ma da cui i FM presero le distanze, a riprova della diffidenza del movimento verso la propria politicizzazione<sup>770</sup>.

Nel 2005 la supervisione delle elezioni venne affidata alla magistratura, ancora indipendente dal Regime. In quest'occasione il movimento ebbe un notevole successo, grazie anche alla leadership del moderato Mahdi 'Akif, che sostituì il motto tradizionale della Fratellanza, "l'Islam è la soluzione" con un semplice "Riforma", così da attirare il voto dei moderati.

Reiterando una prassi ormai consolidata, in risposta a questo successo Mubarak adottò nel 2007 una serie di emendamenti costituzionali diretti a limitare l'attività della Fratellanza mettendo al bando tutti i partiti a ispirazione religiosa<sup>771</sup>. Inoltre, vennero arrestati gli esponenti più facoltosi e i loro beni congelati, in modo da privare il movimento delle risorse necessarie alle sue numerose attività. La repressione fu tale che nel 2010 i FM ottennero dei risultati al primo turno furono così bassi che le candidature furono ritirate prima ancora che si svolgessero i ballottaggi.

---

<sup>768</sup> In realtà erano delle corti ordinarie, ma la loro giurisdizione sui casi aventi per imputati dei civili era vietata dalla Costituzione del 1971 stessa, almeno fino al suo emendamento nel 2007, a meno che non fossero trasferiti direttamente dal Capo di Stato secondo la legge sui tribunali militari del 1966.

<sup>769</sup> Nella prima, sent. n. 22 del 31 Maggio 1987, la Corte stabilì l'incostituzionalità del divieto ai candidati di indipendenti di partecipare alle elezioni del 1984 per violazione degli artt. 8,40 e 62 della Cost del 1971 (sede dei principi di uguaglianza e libertà politica) ordinando lo scioglimento dell'organo. Analogamente, nella cause riunite nn. 17 e 23, sent. n. 17 del 27 Aprile 1989, la Corte dichiarò l'incostituzionalità della L. n. 43 del 1979, che impediva la partecipazione dei candidati indipendenti alle elezioni amministrative e alla Camera alta della Shura. La sent. del 19 Maggio 1990, e infine la sent. Del 3 febbraio 1996.

<sup>770</sup> Da un seggio solo nel 1995 si arrivò ai 15 del 2000. N.J. Brown, *When Victory is not an Option*, cit., p. 92.

<sup>771</sup> N.J. Brown, M. Dunne, A. Hamzawy, *Egypt's Controversial Constitutional Amendments*, Carnegie Web Commentary, n. 23, 2007.

Infine, quando la rivoluzione tunisina si propagò nel 2011 anche all'Egitto, i FM tennero una condotta ambigua appoggiando la rivoluzione, ma nel frattempo incontrandosi con il vicepresidente egiziano e altre istituzioni del regime<sup>772</sup>. Questo comportamento non influì, però, sull'esito delle elezioni parlamentari e presidenziali svoltesi a cavallo tra 2011 e 2012, quando il partito affiliato ai FM, Partito della Libertà e Giustizia (PLG), ottenne oltre il 37% dei seggi, contro il 27,8% dei salafiti di an-Nour e il 9% del Neo-Wafd. Tuttavia, la Suprema Corte Costituzionale dichiarò illegittimità della neonata Assemblea<sup>773</sup>, così per scongiurarne lo scioglimento il frerista Mohammed Morsi, neo eletto Presidente della Repubblica, emanò un decreto in data 8 luglio 2012 con cui legittimava il Parlamento (a preponderante maggioranza islamista) e gli affidava il compito, fino ad allora attribuito all'Assemblea Costituente, di elaborare una nuova Costituzione. Forte dei suoi numeri il PLG dominò il processo costituente e legislativo, suscitando importanti manifestazioni di protesta, immediatamente sfruttate dallo SCAF per rovesciare il governo islamista — sciogliendo nel 2014 i Fratelli Musulmani e arrestando Morsi— e re-instaurare un Regime militare sotto la guida del Generale Al-Sisi.

### 3.2.5.2) *An-Nahda e l'eccezione tunisina*

Protagonista della transizione tunisina è lo *hizb al-harakat an-nahda*, (Movimento di rinascita) noto anche solo come an-Nahda: un partito islamista moderato nato dal pensiero di Rachid Ghannouchi<sup>774</sup>. Una figura, quest'ultima, per taluni aspetti simile a quella di Hasan al-Banna, a cui, infatti, Ghannouchi si ispirò, salvo prenderne gradualmente le distanze. Nonostante, infatti, l'Islam politico classico intendesse riqualificare il ruolo universale e omologante della religione per superare i "regionalismi" della *ummah*<sup>775</sup>, il pensiero di Ghannouchi, al contrario, mirava proprio a enfatizzare le specificità tunisine. L'influenza filosofica ed economica europea avevano lasciato un'impronta troppo profonda perché il discorso politico tunisino potesse esaurirsi nel solo elemento

---

<sup>772</sup> A causa dell'ambiguità dei FM (anche sulla questione, mai completamente superata, del ricorso alla violenza) portò alcuni suoi esponenti a scindersi, ad esempio Abou al-Fotouh creò la lista islamo-nazionalista Egitto Forte. A.C. Laroque, *L'islamisme au pouvoir: Tunisie, Egypte et Maroc*, cit., p. 63.

<sup>773</sup> A causa dell'illegittimità costituzionale della legge elettorale che ne aveva disciplinato la formazione.

<sup>774</sup> Laureatosi in teologia nel 1956, fu professore di filosofia al liceo e redattore della rivista *Al-Ma'arifa*. A. Wolf, *Political Islam in Tunisia: The History of Ennahda*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. xvi.

<sup>775</sup> Ghannouchi ha approfondito lo studio del pensiero di Muhammad Iqbal, Mawdudi, Sayyid Qutb, lo stesso Hasan al-Banna e Malik Bennabi i quali avevano una vocazione internazionalista. D. Pickard, *Al-Nahda*, in J.O. Frosini, F. Biagi (a cura di), *Political and Constitutional Transition in North Africa*, Routledge, London-New York, 2016, p. 6; A. Tamimi, *Rachid Ghannouchi: A Democrat within Islamism*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 33-36.

islamico, rendendo necessaria una sintesi delle due tradizioni politico-giuridiche<sup>776</sup>.

Sulla base ideologica dei suoi scritti, Ghannouchi e un gruppo di collaboratori<sup>777</sup> crearono negli anni '70 l'*Association pour la sauvegarde du Coran* (OSC), divenuto nel 1981 *Ḥarakatu l-Ittijāhu l-Islāmī* o *Mouvement de la Tendence Islamique* (d'ora in avanti MTI). L'organizzazione nasceva come una costola tunisina dei Fratelli musulmani egiziani, a cui erano, almeno formalmente, subordinati. Paradossalmente, però, l'OSC ne riflesse anche le divisioni, presentando al proprio interno un'ampio spettro ideologico, che spaziava dalle posizioni più moderate di Ghannouchi, a quelle filo-salafite e antidemocratiche di Salah Karker. Sempre sulla falsa riga dell'esperienza egiziana, l'OSC non si costituì in partito politico, preferendo operare in segreto alla costituzione di una fitta rete di enti di beneficenza e comitati di quartiere per rafforzare la propria presenza sul territorio<sup>778</sup>.

La sua struttura interna venne stabilita solo nel 1979. Si istituiva il Congresso generale, che avrebbe dovuto riunirsi ogni tre anni per eleggere il Presidente e il Consiglio della Shura. Quest'ultimo avrebbe dovuto riunirsi più frequentemente, ogni tre mesi, per stabilire la linea politica dell'organizzazione ed emanare le direttive sulla cui attuazione avrebbero vigilato una rete capillare di rappresentanti locali<sup>779</sup>. Nel 1980, però, il Regime di Bourguiba venne a conoscenza dell'esistenza del movimento, che, quindi, decise di emergere pubblicamente come forza politica, l'*Ḥarakatu l-Ittijāhu l-Islāmī* o *Mouvement de la Tendence Islamique* (MTI), pubblicando un manifesto in cui si ribadivano l'impegno a promuovere la democrazia, elezioni libere e oneste, il pluralismo politico e una pacifica alternanza al potere<sup>780</sup>.

In un primo momento parve possibile una coalizione con il Movimento Social Democratico (composto da figure che per protesta abbandonarono il partito di regime PSD). Tuttavia, gli esponenti di quest'ultimo organizzarono con l'appoggio del regime libico un attacco armato a Gafsa. Temendo la complicità del MTI con le forze golpiste, il Regime ne intensificò il controllo. In risposta, alcuni studenti universitari vicini al movimento presero in ostaggio un professore dell'Università di Tunisi, dando il pretesto al Regime di Bourguiba di rifiutarne il riconoscimento

---

<sup>776</sup> Il che avrebbe consentito, sostiene Ghannouchi, di superare i limiti dello Stato-nazione europeo, incentrato sulla nozione di cittadinanza anziché umanità, e dell'islamismo, i cui limiti programmatici erano già evidenti. A. Tamimi, *Rachid Ghannouchi: A Democrat within Islamism*, cit., p. 87.

<sup>777</sup> Tra cui Abdel Fattah Mourou, studente di teologia e diritto all'università di Tunisi.

<sup>778</sup> Anche se Ghannouchi si denota subito per una notevole autonomia. A. Wolf, *Political Islam in Tunisia: The History of Ennahda*, cit., p. 50.

<sup>779</sup> *Ibid.*, p. 50

<sup>780</sup> *Ibid.*, p. 55

del partito e arrestarne gli esponenti apicali: Ghannouchi e Karker<sup>781</sup>. Alle elezioni del 1981, infatti, il PSD ottenne un dubbio 94,6% dei voti, tanto che nessun partito poté superare la soglia di accesso all'assemblea del 5%<sup>782</sup>. Svanivano, così, anche per le altre forze di opposizione le speranze di una graduale liberalizzazione.

Nel 1984 Bourguiba, secondo lo schema classico del bastone e della carota, rilasciò dal carcere numerosi esponenti del MTI e consentì al movimento una certa libertà d'azione a patto che rinunciassero al monopolio dell'elemento religioso. Il MTI poté organizzare, così, il suo terzo congresso generale, durante il quale Ghannouchi (rieletto Presidente) tentò di mediare tra le posizioni più moderate e pragmatiche di Abdelfattah Mourou e quelle più radicali di Karker, il quale, in seguito all'incarcerazione nel 1987 di Ghannouchi (per aver tenuto un sermone a sfondo politico non autorizzato presso una moschea) assunse la guida del movimento. Forse ispirate dal cambio di leadership, alcune cellule violente uscirono dal controllo del movimento, dando vita al gruppo «Jihad islamica», autore di una serie di attentati nel Paese. In risposta Bourguiba condannò a morte Salah Karker, Hamadi Jebali e Ali Larayedh (tutti in contumacia) e lo stesso Ghannouchi, già in carcere al momento dei fatti. La sentenza, però, non fu mai seguita, anzi Ghannouchi venne anzi scarcerato nel 1988 assieme ad altri 600 esponenti, dopo la deposizione di Bourguiba da parte di il cd. "colpo stato medico" di Ben Ali. Anche il nuovo regime, però, rifiutò al MTI il riconoscimento politico per violazione del divieto di monopolizzare l'islam, elemento identitario di tutti i tunisini. Tuttavia, alle elezioni del 1989, si consentì al movimento di presentare dei candidati indipendenti (meccanismo del tutto analogo a quello dei FM) i quali, pur non vincendo alcun seggio, ottennero ben il 14,5% voti, con punte del 30% a Tunisi, Games e Sousse.

La politicizzazione del movimento e la conseguente necessità di estenderne la base elettorale, infatti, imposero la moderazione della proposta politica ghannouchiana, come l'abbandono delle critiche al Codice dello Statuto personale e l'obiettivo programmatico di inserire la *shari'a* tra le fonti normative annoverate in Costituzione<sup>783</sup>. Dagli anni '90, un Ghannouchi ormai maturo invocava per la Tunisia una democrazia di stampo occidentale con un'effettiva separazione dei

---

<sup>781</sup> In questa occasione i due leader confrontarono le proprie posizioni in merito al ruolo della donna, il rapporto tra Islam e democrazia e il ruolo dell'Uggt, con Ghannouchi che ne promuoveva l'adesione (nel 1989 il 20% degli iscritti saranno parte del movimento) e Karker che invece lo condannava perché troppo riformista. *Ibid.*, p. 57 ss.

<sup>782</sup> I brogli furono talmente palesi, che segnarono la rottura definitiva tra il partito di regime e l'Uggt, unione sindacal famosissima in Tunisia e a cui i tunisini sono particolarmente affezionati. A. Wolf, *Political Islam in Tunisia: The History of Ennahda*, cit.

<sup>783</sup> A. Tamimi, *Rachid Ghannouchi: A Democrat within Islamism*, cit., p. 236. Tuttavia, come avviene per altri "islamisti-democratici", Ghannouchi è stato spesso accusato di ambiguità, cioè, di enfatizzare la componente democratica del proprio pensiero davanti alle platee occidentali e quella più conservatrice innanzi a quelle islamiche. D. Pickard, *Al-Nahda*, cit., p. 7. Per un commento sulla tendenza al "doppiogiochismo" degli intellettuali islamici come Tariq Ramandan v. Su tutti O. Roy, *La laïcité face à l'islam*, cit.; Id., *L'échec de l'islam politique*, cit.

poteri, un'assemblea legislativa ed elezioni libere e regolari, ricollegandovi l'istituto tradizionale della *shura*. Inoltre, sul modello del sindacato di legittimità con cui in Occidente si assoggettava l'autorità politica alla Rule of Law e al rispetto di altri principi fondamentali, Gannouchi propose che una funzione analoga venisse affidata a un consiglio di *ulema*<sup>784</sup>.

Con una nuova identità politica, il MTI cambiò nome in An-Nahda e, nonostante la sua dirigenza avesse deciso di boicottare le elezioni del 1991, riuscì a vedere eletti ben 34 candidati indipendenti provenienti dai suoi ranghi<sup>785</sup>. Il nuovo pensiero islamo-democratico era l'unica forza di opposizione credibile al regime di Ben Ali, il quale intensificò la propria campagna persecutoria: basti pensare che solo tra il 1990 e il 1992 vennero fatti 8000 detenuti e che Ghannouchi fu costretto a rifugiarsi a Londra<sup>786</sup>. Tuttavia, an-Nahda, anziché sentirsi legittimata a ricorrere alla violenza, come spesso accadeva con i FM, rafforzò le proprie posizioni pro-democratiche, sposando completamente la linea dell'allora Presidente Abdelfattah Mourou<sup>787</sup>. Ciononostante, l'azione del movimento uscì indebolita dalle politiche draconiane, costretta a delocalizzare la propria struttura di vertice all'estero, fuori dalla portata delle forze di sicurezza di Ben Ali<sup>788</sup>. Non deve, quindi, sorprendere la passività e sorpresa con cui un movimento ridotto ai minimi termini accolse i moti del 2011, ma i decenni di opposizione pacifica al regime premiarono an-Nahda, che alle elezioni dell'Assemblea costituente tunisina del 2011 ottenne la maggioranza relativa.

### 3.2.5.3) Il PJD marocchino: un lungo percorso di emancipazione

Il percorso storico dei movimenti e partiti islamisti marocchini è molto complesso e articolato, in quanto si inserisce in un contesto relativamente pluripartitico, ma sempre dominato dalla

---

<sup>784</sup> N. Feldman, *Fall and Rise of the Islamic State*, Princeton University Press, Princeton, 2008.

<sup>785</sup> J. Esposito, J. Piscatori, *Democratization in Islam*, in *Middle East Journal*, vol. 45, n. 3, 1991, p. 431.

<sup>786</sup> M.A. El-Khawas, *Revolutionary Islam in North Africa: Challenges and Responses*, in *Africa Today*, vol. 43, n. 4, 1996, pp. 392-394; S. Waltz, *Human Rights and Reform: The Changing Face of North African Politics*, California University Press, Berkeley, 1995, p. 72.

<sup>787</sup> J. Esposito, J. Piscatori, *Democratization in Islam*, cit., p. 432.

<sup>788</sup> Fino al 2006 si contavano ben 500 membri di an-Nahda incarcerati, quaranta dei quali si trovavano in isolamento da oltre 10 anni. N.E. Ghazali, *L'introuvable bonne gouvernance démocratique dans les pays du Maghreb le déni de liberté*, in Y. Ben Achour, J.R. Henry, R. Mehdi, *Le débat juridique au Maghreb. De l'étatisme à l'État de droit*, cit., p. 265.

Monarchia<sup>789</sup>. L'associazionismo islamico marocchino emerse timidamente nei campus universitari durante la seconda metà degli anni '60, incoraggiato dalla Monarchia stessa perché arginasse la crescente influenza delle formazioni comunista e socialista<sup>790</sup>. Infatti, la Corona marocchina che derivava la propria legittimità anche dalla "santità" del proprio mandato e, quindi, non temeva gli attacchi politici a carattere religioso, che tanto efficaci si erano rivelati nel delegittimare le presidenze secolari di Tunisia ed Egitto<sup>791</sup>.

In Marocco due sono i principali movimenti islamisti attivi sul territorio, il MUR<sup>792</sup> e il *Justice et Charité*<sup>793</sup>. Le due sigle non riuscirono mai a unirsi, anche se insieme sarebbero divenute una forza politica di primo piano<sup>794</sup>.

Il MUR nasce ufficialmente nel 1996, ma le sue origini risalgono alla fondazione dell'Associazione dei giovani *Jam'iyat as-Shabiba al-Islamiya* nei primi anni '70 da parte di Abdel Karim Muti'. Anche in questo caso, il fondatore del primo movimento islamista nazionale fu

---

<sup>789</sup> Manipolato (I.W. Zartman, *Opposition as Support of the State*, in A. Dawisha, I.W. Zartman (a cura di), *Beyond Coercion: The Durability of the Arab State*, Croom Helm, London, 1988, p. 64) o controllato J.C. Santucci, *Les partis politiques marocains à l'épreuve du pouvoir: Analyse diachronique et socio-politique d'un pluralisme sous contrôle*, in *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement*, Remald, Rabat, 2001. Hasan II dirà essere necessario riconoscere all'arbitro i poteri necessari a far rispettare le regole del gioco democratico, cfr. J. Waterbury, *The Commander of the Faithful: The Moroccan Political Elite. A Study of Segmented Politics*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1970, p. 146.

<sup>790</sup> La monarchia, quindi non ebbe mai l'interesse a sopprimere completamente il movimento. Al contrario, la repressione mirava indebolirne la forza politica e assicurare alla Corona il monopolio della legittimazione religiosa. Hasan II, infatti, creò l'Alto consiglio degli *ulema* (e delle sue diramazioni regionali) in modo da controllare la dottrina islamica del paese e per eventualmente isolare i predicatori che fossero ritenuti minacciare lo *status quo*. M. Tozy, *Monarchie et Islam politique au Maroc*, cit.; H. Munson, *Morocco's Fundamentalists*, in *Government and Opposition*, vol. 26, n. 3, 1991, p. 341

<sup>791</sup> R. Leveau, *Morocco at the Crossroads*, in *Mediterranean Politics*, vol. 2, n. 2, 1997, p.97; J.O. Voll, *Sultans, Saints and Presidents*, in J.P. Entelis, *Islam, Democracy and the State in North Africa*, 1997, Indiana University Press, Bloomington, 1997.

<sup>792</sup> Il quale a sua volta deriva dalla funzioni di più organizzazioni islamiste, le principali delle quali erano il Movimento per la Riforma e il Rinnovamento e il *Ribat al-Mustaqbal al-Islami*, M. Tozy, *Monarchie et Islam politique au Maroc*, cit., p. 229.

<sup>793</sup> Lutz Rogler distingue tra il pragmatismo del primo e l'idealismo del secondo, in Id., *Die Islamische Opposition*, in INAMO, n. 10, 1997. In particolare il movimento Giustizia e Carità, creato nel 1973 su una base islamica sufi, presenta una struttura simile ai FM, con una Guida suprema e un Guidance Bureau di 6 membri. A differenza del MUR, però, non ha mai ricercato compromessi politici per accedere alle istituzioni, cui preferì rimanere estraneo, e nel 1991 rifiutò di riconoscere il ruolo del Re di comandante fedeli. F. Burgat, *L'Islamisme au Maghreb*, in *La voix du Sud*, Karthala, Paris, 1988, p. 290; A.C. Larroque, *L'Islamisme au Pouvoir: Tunisie, Egypte et Maroc*, cit., p. 51.

<sup>794</sup> Infatti, il supporto dei marocchini per l'islamismo crebbe con la crisi economica e l'aumento demografico, il 15% degli studenti è coinvolto nelle attività dei movimenti islamisti, ma solo il 30% marocchini favorevole ad addottorare la shari'a come unico sistema giuridico. Il movimento Giustizia e carità presta denaro ai soggetti deboli della società e funge anche da ufficio di collocamento. Cfr. M. Tozy, *Monarchie et Islam politique au Maroc*, cit., p. 180; J. Nachtwey, M. Tessler, *Explaining Women Support for Political Islam*, in J. Nachtwey, M. Tessler, A. Banda (a cura di), *Area Studies and Social Science Strategies for Understanding Middle East Politics*, Indiana University Press, Bloomington, 1999, p. 60; H. Munson, *The Social Base of Islamic Militancy in Morocco*, in *Middle East Journal*, vol. 30, n. 2, 1986, pp. 271-75; H. Munson, *The Political Role of Islam in Morocco*, in G. Joffe, *North Africa: Nation, State and Religion*, Routledge, London, 1993, p. 200; D.F. Eickelman, *Re-Imagining Religion and Politics: Moroccan Election in the 1990s*, in J. Ruedy, *Islamism and Secularism in North Africa*, St. Martin's Press, New York, 1994, p. 257; M. Tozy, *Monarchie et Islam politique au Maroc*, cit., p. 180.

influenzato dall'esperienza dei Fratelli musulmani egiziani. Tuttavia, Karim Muti' anziché al pensiero di al-Banna fece riferimento a quello ben più radicale di Sayyid Qutb, con cui condivideva la legittimità del ricorso alla violenza ai fini dell'instaurazione dello Stato islamico. Parimenti, il movimento occultò la propria natura sovversiva e paramilitare, dietro una struttura di facciata composta da enti di beneficenza ed educazione islamica<sup>795</sup>. Quando, però, alcuni membri dell'associazione si macchiarono dell'omicidio dell'intellettuale marxista Omar Benjelloun, il movimento fu bandito dall'autorità, mentre Karim Muti', ricercato, abbandonò il Paese per essere poi condannato in contumacia all'ergastolo. I militanti, privi di una guida e braccati dal regime, si divisero in quattro correnti: una prima, minoritaria, aderì ai movimenti jihadisti marocchini; una seconda si unì al movimento islamista Carità e giustizia; una terza diede vita a diverse organizzazioni locali che poi si uniranno nel Raggruppamento per il futuro islamico (RFI)<sup>796</sup>; una quarta, infine, prese le distanze da Karim Muti'<sup>797</sup> e creò l'*al-Jam'iyah al-Islamiya* (Gruppo islamico)<sup>798</sup>.

Nel 1996 il Gruppo islamico si fuse con il RFI creando il MUR. Memore della leadership autoritaria e radicale di Karim Muti' — responsabile dello scioglimento dell'associazione primigenia — il neonato movimento adottò una struttura interna democratica. Il Presidente era eletto dall'Assemblea nazionale ogni quattro anni e poteva servire per un massimo di due mandati, mentre l'Ufficio esecutivo, un organo collegiale di tredici membri, era eletto dal Consiglio della Shura, un'assemblea rappresentativa che come altro compito aveva l'elaborazione di un programma annuale<sup>799</sup>.

Tra 1989 e 1992 il MUR decise di creare una propria costola politica, il *Parti du renouveau national*, adattandosi ai requisiti imposti dall'ordinamento marocchino, che vietava la formazione di partiti a carattere religioso. Tuttavia, nonostante l'iscrizione al partito fosse aperta ai membri di tutte

---

<sup>795</sup> M. Tozy, *Monarchie et Islam politique au Maroc*, cit., p. 231.

<sup>796</sup> Nato dall'unione della *Jam'iyat al-Da-'wa* (Associazione per la predicazione islamica) di Fes e l'*al-Jam'iyah al-Islamiya* (Associazione islamica).

<sup>797</sup> Il cui pensiero intransigente era sempre più biasimato dalla base del movimento, in particolare dai fondatori del Gruppo Islamico: Mohamed Yatim, Abdallah Haha e Abdelilah Benkirane. M. Tozy, *Monarchie et Islam politique au Maroc*, cit., pp. 93 e 232; E.E. Shahin, *Political Ascent: Contemporary Islamic Movement in North Africa*, Boulder, Colorado, 1998, p. 189.

<sup>798</sup> Il manifesto del movimento invocava: una reinterpretazione della religione; del rispetto dei diritti individuali e delle libertà pubbliche; l'applicazione della shari'a; il miglioramento delle condizioni di vita dei musulmani; la carità; il rinascimento culturale islamico; l'unità dei musulmani; il confronto con le ideologie anti-islamiche; una migliore educazione e moralità dei marocchini. Nel 1990 gli fu negato il riconoscimento da parte della Monarchia, così che nel 1992 cambiò nome in Riforma e Rinnovamento per sottolineare il passaggio da un'ideologia islamico-rivoluzionaria a una islamico-riformista, ma anche in questo caso il riconoscimento gli venne negato. M. Tozy, *Monarchie et Islam politique au Maroc*, cit., pp. 244-245.

<sup>799</sup> E. Wagner, *op. cit.*, p. 25.

le confessioni e il suo discorso politico si guardasse bene dal menzionare i concetti islamisti tipici del *da'wa* (missione), o della *shari'a*, il riconoscimento gli fu negato<sup>800</sup>. Di conseguenza, come i FM in Egitto prima di loro, i suoi iscritti cercarono di inserirsi nei partiti già esistenti. I primi tentativi di integrazione furono fatti con l'*Istiqlal*, il quale pure affermava di difendere i valori islamici, tuttavia il suo leader rifiutò di inserire gli islamisti *tout court* negli organi di dirigenza, pur invitandoli iscriversi<sup>801</sup>. Gli esponenti del MUR, allora, cercarono un accordo con il *Mouvement Populaire Constitutionnel et Démocratique* (MPCD): un partito creato durante il regno di Hasan II nel 1967, ma pressoché inattivo da allora<sup>802</sup>. La sua dirigenza accettò la proposta e il MUR ottenne (ufficialmente nel 1996) il necessario "contenitore politico" per presentarsi alle elezioni marocchine<sup>803</sup>. Il presidente del MPCD, al-Khatib, però, conservò la propria carica e un ruolo di rilievo nello stabilire le politiche della sigla — come boicottare le elezioni 1997 — tuttavia, accettò di integrare gli esponenti di rilievo del MUR nel proprio Segretariato generale, il quale era responsabile della nomina e revoca della dirigenza delle sezioni locali e provinciali.

Nel 1998 divenne il MCPD cambiò nome in PJD. Ormai il partito era profondamente radicato sul territorio, con sezioni — articolate in cellule e rami — attive in ben 51 tra prefetture e province su un totale di 65. Questa struttura, però, fu modificata nel 1999 per meglio riflettere la nuova divisione amministrativa del Marocco.

A mutare sarà anche la struttura interna del partito. Il Congresso nazionale costituiva l'organo supremo della formazione, in seno al quale venivano assunte le decisioni programmatiche. Il Consiglio nazionale era un secondo organo assembleare, dotato di minori competenze, ma che si riuniva più frequentemente per tradurre in regolamento le decisioni dell'organo esecutivo: il Segretariato Generale. Quest'ultimo, inizialmente, era eletto dal Consiglio nazionale e poi confermato dal Congresso nazionale, ma dal 2004 si invertiranno i ruoli, con il Consiglio nazionale che ne preselezionerà i candidati, poi sottoposti al voto del Congresso. Il Segretariato ha il compito di nominare i componenti di organi come il Consiglio di coordinamento regionale e delle commissioni amministrative. Inoltre, fino al 2002 selezionava i candidati di lista, poi nominati direttamente dalle sezioni locali e dal 2003, da queste ultime solo proposti e approvati dal Segretariato. Può osservarsi come manchino collegamenti strutturali tra il partito e il movimento

---

<sup>800</sup> M. Tozy, *Monarchie et Islam politique au Maroc*, cit., p. 241.

<sup>801</sup> E Wagner, *op. cit.*, p. 26.

<sup>802</sup> Fondato nel 1967 da El-Khatib come costola del Mouvement Populaire. M. Tozy, *Monarchie et Islam politique au Maroc*, cit., p. 243; A.C. Larroque, *L'islamisme au pouvoir: Tunisie, Égypte et Maroc*, cit., p. 87.

<sup>803</sup> Abdelilah Benkirane, Abdallah Baha, Lahsen Daoudi e Saadeddine El-Othmani ne divennero parte, mentre El-Khatib rimase il Segretario generale del partito. E. Wagner, *op. cit.*, p. 34.



originario. Ciononostante nei primi anni le loro attività risentirono di una certa promiscuità, soprattutto finanziaria, con il MUR che si faceva carico delle spese e della logistica per le prime campagne elettorali. Tuttavia, all'aumentare delle risorse, private e pubbliche, del PJD, il partito iniziò a costituire una fitta rete di associazioni ancillari al proprio impegno politico — tra cui organizzazioni per i diritti delle donne, dei giovani, il Forum dello sviluppo ecc. — e dotarsi di una propria struttura mediatica, dando inizio a un graduale processo di emancipazione dal MUR<sup>804</sup>.

Nel 2002 il PJD arrivò a soli nove seggi di distanza dal primo partito, l'USFP, aprendo un dibattito con il MUR su un'eventuale partecipazione governativa. Il clima, però, fu turbato dagli attentati di Casablanca del 2003 e che portarono il PJD a prendere le distanze dal movimento islamista selezionando candidati estranei a questo e producendo del materiale elettorale che enfatizzasse il legame con il MPCD. Rimase come unico punto di contatto le attività nel sociale e per cui il PJD continuava ad appoggiarsi alla struttura MUR. Tuttavia la frattura divenne ancora più evidente quando un esponente di rilievo del MUR, Ahmed Raissouni, si pronunciò sia contro l'alleanza tra il partito islamista e l'USFP, che il titolo di "Comandante dei fedeli" di Mohammed VI. Il peso politico delle sue dichiarazioni fu tale da essere costretto a dimettersi dal MUR e stracciare la propria tessera del PJD. Non solo, molti esponenti del PJD si distanziarono ufficialmente dal MUR, che in risposta, nel 2007, non fece campagna per il PJD, ma anzi, vietò ai suoi predicatori di farla. Nonostante ciò, re Mohamed VI affidò al PJD il governo del Paese, incarico riconfermato, unico tra i partiti islamisti finora visti, dopo le elezioni del 2016.

---

<sup>804</sup> Nel 2002 solo 56 dei 194 candidati erano collegati al MUR, proporzione che continuò a diminuire evidenziando maggiore indipendenza.

## CAPITOLO IV

### IL MAROCCO: RIFORMA SENZA CAMBIAMENTO?

SOMMARIO: 4.1) PRIMAVERE ARABE: (NOT) A GAME OF THRONES — 4.2) DIRITTO DI VOTO NELLA COSTITUZIONE DEL 1996 — 4.2.1) IL CODICE ELETTORALE DEL 1969 E L'LETTORATO ATTIVO — 4.2.2) LA DISCIPLINA PER LA COSTITUZIONE DEI PARTITI — 4.2.3) LE DISPOSIZIONI SPECIALI SPECIALI PER LA CAMERA DEI RAPPRESENTANTI: SISTEMA ELETTORALE IN SENSO STRETTO — 4.3) DAL 20 FEBBRAIO AL PRIMO LUGLIO: UNA PRIMAVERA SOLO METEOROLOGICA? — 4.4) LA CARTA DEL 2011: UNA COSTITUZIONE SENZ'OSSA? — 4.5) IL DIRITTO DI VOTO NELLA COSTITUZIONE DEL 2011 — 4.5.1) ELETTORATO ATTIVO E CAMPAGNA ELETTORALE — 4.5.2) LA LEGGE 29-11 SULLA FORMAZIONE DEI PARTITI — 4.5.3) LE DISPOSIZIONI SPECIALI PER LA CAMERA DEI RAPPRESENTANTI — 4.6) IL DATO ELETTORALE SUCCESSIVO AL 2011 — 4.7) DONNE E PARTECIPAZIONE POLITICA IN MAROCCO — 4.8) IN ATTESA DI UNA PRIMAVERA AMAZIGH

#### *4.1) Primavera arabe: (not) a game of thrones*

A quasi dieci anni di distanza dallo scoppio della Primavera araba, può dirsi che i moti di piazza abbiano travolto le sole Repubbliche arabe, risparmiando le monarchie tradizionali<sup>805</sup>. In Arabia Saudita e Oman si ebbero solo proteste isolate, in Qatar e negli Emirati arabi uniti non ci furono forme organizzate di dissenso, mentre in Giordania e Marocco il discorso della piazza sembrava riprendere più i vecchi attriti tra le forze d'opposizione parlamentari e la Corona, che non proporre nuove istanze politiche. Ma cos'ha reso i troni arabi così solidi?

L'argomento orientalista per cui la maggiore stabilità deriverebbe loro dalla legittimità extra-giuridica e la natura vitalizia della carica monarchica, può accogliersi solo parzialmente<sup>806</sup>. Infatti, in molti casi, le attuali corone sono state poste dalle potenze coloniali europee sul capo di pretendenti

---

<sup>805</sup> L'unica eccezione sembra essere stato l'emirato del Bahrain. J.P. Filiu, *The Arab Revolution: Ten Lessons from the Democratic Uprisings*, Oxford University Press, New York, 2011; M. Ottaway, M. Muasher, *Arab Monarchies: Chance for Reform, Yet Unmet*, Carnegie Endowment for International Peace, 2011.

<sup>806</sup> Invece, i Presidenti delle Repubbliche arabe, rincorrendo una simile longevità, sarebbero costretti a ricorrere costantemente alla manipolazione del dato elettorale, cfr. M. Herb, *All in the Family: Revolution, Absolutism and Democracy in Middle East Monarchies*, SUNY Press, Albany, 1999; M. Ottaway, M. Muasher, *Arab Monarchies: Chance for Reform, Yet Unmet*, cit., p. 20.

al trono la cui legittimità era direttamente proporzionale alla loro acquiescenza verso cosa?<sup>807</sup>. Tant'è che il loro rovesciamento tra gli anni '40 e '60 non parve stupire molti commentatori<sup>808</sup>.

Pertanto, sembra preferibile l'opposto argomento "istituzionale", per cui, anziché affidarsi ai propri diritti dinastici, le monarchie hanno preferito ricorrere — al pari di qualsiasi autocrazia — alla manipolazione del sistema politico-istituzionale. In questi contesti, infatti, la Corona non si limita a regnare, ma governa in maniera quasi assoluta: nominando esecutivi, stabilendo la politica estera e interna, controllando gli apparati di sicurezza e lasciando alle assemblee legislative e alla magistratura degli spazi d'azione limitati<sup>809</sup>. Inoltre, i diversi sovrani hanno sempre cercato di conquistare il favore di ampie fasce della popolazione, ora appoggiando coalizioni politiche trasversali, ora creando imponenti sistemi di welfare, resi possibili dai proventi delle materie prime o dall'aiuto estero (militare, politico ed economico)<sup>810</sup>.

Gli stessi processi di liberalizzazione intrapresi negli ultimi anni sono stati strumentali alla loro sopravvivenza<sup>811</sup>. In altri termini, le monarchie non sembrano essere ontologicamente più solide

---

<sup>807</sup> Ciò vale soprattutto per il Re del Marocco, cui la potenza francese, e non la tradizione, conferirà il ruolo di *Amir al-Mouminine*, o protettore dei fedeli. L. Anderson, *Absolutism and the Resilience of Monarchy in the Middle East*, in *Political Science Quarterly*, n. 106, 1991, pp. 1-15; M. Zeghal, *Islamism in Morocco, Religion, Authoritarianism, and Electoral Politics*, Markus Wiener Publisher, Princeton, 2009.

<sup>808</sup> Certamente questi elementi hanno avuto un peso rilevante, ma la teoria orientalista, che poggia sull'idea di una diversa antropologia politica del mondo arabo-islamico, dimentica come numerose monarchie arabe siano state rovesciate: Egitto (1952), Tunisia (1957), Iraq (1958), Yemen del Nord (1962), Libia (1969) e la stessa monarchia marocchina subì tra gli anni '60 e '70 numerosi tentativi di golpe. Sul peso della tradizione a sostegno delle monarchie v. R. Lucas, *Monarchical Authoritarianism: Survival and Political Liberalization in a Middle Eastern Regime Type*, in *International Journal of Middle East Studies*, n. 36, 2004, pp. 103-119; M. Herb, *Princes and Parliaments in the Arab World*, in *Middle East Journal*, n. 58, 2004, pp. 387-384.

<sup>809</sup> La realtà dei fatti contraddice il cd. "King's Dilemma", per cui la monarchia assoluta sarebbe incompatibile con la modernità, sul pto. v. S.P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968, pp. 177-191. Cfr. anche M. Hudson, *Arab Politics: The Search for Legitimacy*, Yale University Press, New Haven, 1977, p. 166; M. Halpern, *The Politics of Social Change in the Middle East and North Africa*, Princeton University Press, Princeton, 1963, p. 42.

<sup>810</sup> Con riferimento ai "petrodollari" sauditi v. S.A. Yetiv, *Oil, Saudi Arabia, and the Spring that Has Not Come*, in M.L. Haas, D.W. Lesch (a cura di), *The Arab Spring. Change and Resistance in the Middle East*, Westview Press, Boulder, 2013, pp. 97 ss. Con riferimento al controllo economico della Monarchia marocchina sul Regno basti pensare che Re Muhammad VI è il più grande banchiere, produttore agroalimentare e proprietario terriero del Paese. Le sue aziende controllano il mercato del latte, yogurt, zucchero e altri beni di prima necessità. Queste attività sono tutte operate con nove società fantoccio — la più nota delle quali si chiama Siger (*Regis* al contrario) — che detengono la maggioranza del gruppo SNI, il quale produce ben l'8% del Prodotto interno lordo marocchino. Tra 1999 e 2009 i profitti e i dividendi a favore della famiglia reale furono esposti pubblicamente grazie ai requisiti di trasparenza dei bilanci delle società per avere accesso al mercato azionario di Casablanca. Tuttavia, nel 2010 Siger e le otto compagnie sorelle comprarono per ben 1 miliardo di Dollari le proprie azioni sul mercato per poi uscirne e tornare a operare nell'ombra. A. Benchemsi, *Morocco: Outfoxing the Opposition*, in L. Diamond, M.F. Plattner, *Democratization and Authoritarianism in the Arab World*, cit., pp. 346 ss.; M. Hashas, *Moroccan Exceptionalism Examined: Constitutional Insights pre- and post-2011*, in *Iai Working Papers*, n. 13/34, 2013, pp. 10 ss. Per un approfondimento sul regime neopatrimoniale marocchino cfr. C. Graciet, E. Laurent, *Le Roi prédateur. Main basse sur le Maroc*, Paris, Editions du Seuil, 2012.

<sup>811</sup> Il fenomeno è definito "surviving constitutionalism" in J.O. Frosini, F. Biagi, *Transition from Authoritarian Rule Following the Arab Uprisings*, in J.O. Frosini, F. Biagi (a cura di), *Political and Constitutional Transitions in North Africa: Actors and Factors*, Routledge, Abingdon-New York, 2015, p. 148.

degli omologhi repubblicani, da cui la necessità per molte di loro di assecondare (magari solo apparentemente) le proteste popolari, da ultime quelle delle 2011<sup>812</sup>. Concludendo la breve analisi, la loro resilienza dei regni, su tutti quello del Marocco, sembra più il frutto di fattori contingenti e scelte politiche opportune, che hanno permesso di "outfoxing" le forze dell'opposizione.

Il processo di liberalizzazione marocchino iniziò durante il regno di Hassan II, che nei suoi ultimi anni di vita sembrò aver sposato sinceramente la causa democratica<sup>813</sup>. Nel 1990 venne creato il *Conseil consultatif des droits de l'Homme*, con l'obiettivo di vigilare sul rispetto dei diritti umani, mentre nel 1998 trovò attuazione la politica della cd. *alternance* — annunciata già nel 1993 — e per cui il governo poteva affidarsi anche ai partiti di opposizione e non solo quelli della cd. *administration*<sup>814</sup>.

Tuttavia, nessuna di queste aperture riusciva, *rectius*: mirava, a incrinare il primato regio e dell'élite regnante (*makhzen*)<sup>815</sup>. Al contrario, le riforme di Hassan II avevano come unico obiettivo quello di assicurare al una pacifica successione al proprio erede<sup>816</sup>.

Il regno di Mohamed VI sembra procedere nella stessa direzione, creando nel 2005 il *Conseil national des droits de l'Homme* e favorendo un associazionismo civile indirettamente "anti-partitico" (vedi *infra*)<sup>817</sup>. In particolare, la Corona continuava a dominare la politica marocchina

---

<sup>812</sup> In Marocco, il fronte di protesta del 20 febbraio non ha messo in discussione la Monarchia, ma la sua azione di governo, riproponendo vecchie, ma irrisolte, questioni come la corruzione politica, rivalità tribali, diritti civili ecc. S.L. Yom, F.G. Gause III, *Resilient Royals: How Arab Monarchies Hang On*, in L. Diamond, M.F. Plattner, *Democratization and Authoritarianism in the Arab World*, cit. p. 118.

<sup>813</sup> M. Howe, *Morocco's Democratic Experience*, in *World Policy Journal*, vol. 17, n. 1, 2000, pp. 65-70.

<sup>814</sup> Nello specifico, l'incarico di formare il governo fu affidato al Primo ministro socialista Minister Yousoufi. S. Colombo, *Morocco at the Crossroads: Seizing the Window of Opportunity for Sustainable Development*, in *MEDPRO Technical Report*, n. 2, 2011, p. 8.

<sup>815</sup> Il termine arabo, letteralmente "magazzino", indicava il locale in cui le tasse versate dalla comunità venivano raccolte prima di essere trasferite nella tesoreria. Nel dialetto magrebino, però, a cominciare dalla scissione del sultanato marocchino dal Califfato degli Abbasidi nel XII sec., iniziò a riferirsi all'accentrato sistema di potere — composto dalla burocrazia, dagli ulema e dalle confraternite sufi — che proiettava l'autorità regia sulla società. In seguito *makhzen* assumerà significati ancora diversi, che spazieranno dal regime di terrore e violenza esercitato dalla Corona, al sistema di pacificazione dei conflitti sociali ideato dalla stessa. Il termine fa talmente parte del lessico politico marocchino, che fino a tempi relativamente recenti, il trono di Rabat si riferiva al territorio sotto il proprio come "terra del *makhzen*" (*bilād al-makhzen*), mentre al territorio popolato dalla popolazione autoctona berbera corrispondeva l'epiteto di "terra della dissidenza" (*bilād as-siba*). M. Daadaoui, *The Makhzen and State Formation in Morocco*, in Id., *Moroccan Monarchy and the Islamist Challenge*, Palgrave Macmillan, New York, 2011, pp. 41 ss; E. Bellaire-Michaux, *L'administration au Maroc. Le Makhzen: Etendues et Limites de son Pouvoir*, in *Bulletin de la Société de Géographie d'Alger et de l'Afrique du Nord*, 1909, p. 6; R. Leveau, *Aperçu de l'évolution du système politique Marocain depuis 20 ans*, in *Maghreb-Machrek*, n. 106, 1984, pp. 23-24; M. Willis, *Political Parties in the Maghrib: The Illusion of Significance?*, in *Journal of North African Studies*, vol. 7, n. 2, 2002, p. 7.

<sup>816</sup> A mero titolo esemplificativo, basti pensare che la Corona continuava a nominare direttamente i titolari dei dicasteri più importanti. Sul pto. cfr. F. Biagi, *The Pilot of Limited Change: Mohammed VI and the Transition in Morocco*, cit., p. 52.

<sup>817</sup> Il Re è stato anche accusato di voler co-optare le associazioni civili in modo da dare vita a una società civile dipendente dai finanziamenti della Corona, che ne assumerebbe, così, un controllo indiretto. S. Colombo, *Morocco at the Crossroads: Seizing the Window of Opportunity for Sustainable Development*, cit., p. 9.

grazie al proprio primato religioso — che gli consentiva sia di adottare i *dahir*<sup>818</sup>, che di uscire indenne dagli attacchi a sfondo religioso dell'opposizione islamista — e al controllo sul territorio da parte del *makhzen*<sup>819</sup>. Il Trono, forte di una legittimazione extra-giuridica data anche dal controllo diretto sull'economia del Regno, non è semplicemente l'istituzione apicale dell'ordinamento costituzionale, ma lo trascende *tout court*, ponendosi su un piano direttamente altro e irraggiungibile<sup>820</sup>.

Nel 2011 il Marocco diede nuovamente prova della propria eccezionalità, scongiurando la propagazione dei disordini e dando impulso, primo fra i Paesi coinvolti dai moti, a una vasta gamma di riforme, tra cui quella costituzionale<sup>821</sup>. Inoltre, il Movimento del 20 Febbraio<sup>822</sup>, a differenza degli omologhi tunisino ed egiziano, si scagliò contro il sistema partitico, giudicato inefficiente e corrotto, ma non contro il Capo di Stato<sup>823</sup>. Al contrario, il movimento si rivolse a quest'ultimo per sollecitare l'avvio un processo di riforma, chiedendo venisse affidato a un'Assemblea costituente eletta democraticamente<sup>824</sup>. Mohammed VI ne approfittò per prendere immediatamente le distanze dai partiti politici, accusandoli di immobilismo e incapacità, ed elaborare unilateralmente il nuovo progetto di Carta fondamentale. Ciò fu possibile grazie alle caratteristiche del sistema politico marocchino, frutto — come vedremo — di una consapevole manipolazione da parte dei diversi regnanti<sup>825</sup>. I partiti cooptati dalla Corona, infatti, fungono perfettamente da capro espiatorio per i fallimenti della stessa: una pratica che risale al lontano 1962<sup>826</sup>.

---

<sup>818</sup> I *dahir* sono decreti reali a carattere (ma non contenuto) religioso e pertanto esenti da qualsiasi sindacato di legittimità da parte del Consiglio costituzionale marocchino.

<sup>819</sup> M. Daadaoui, *Party Politics and Elections in Morocco*, in *The Middle East Institute Policy Briefs*, cit., p. 3.

<sup>820</sup> K. Mouna, *The Role of Civil Society in Morocco: Towards Democracy or Autocracy?*, in *Medreset Working Papers*, n. 13, 2018, p. 8; M. Daadaoui, *Rituals of Power and Political Parties in Morocco: Limited Elections as Positional Strategies*, in *Middle Eastern Studies*, n. 2, 2010, p. 203.

<sup>821</sup> C. Saint-Pot, F. Rouvillois (a cura di), *L'exception marocaine*, Ellipses, Paris, 2013; K. Mohsen-Finan, *Changement de cap et transition politique au Maroc et en Tunisie*, in *Pouvoirs*, n. 145, 2013, pp. 105 ss.

<sup>822</sup> Vi aderirono soprattutto molti giovani ed esponenti dell'*Association marocaine des droits humains* (AMDH), *Attac-Moroc*, *Annahj ad-dimocrati*, il *Parti Socialist Unifié*, del movimento islamista *Adl wa-l-Ihsan* e del partito oggi bandito *Al Badil al-Hadari*. M. Bennani-Chraïbi, M. Jeghlaly, *La dynamique protestataire du mouvement du 20 février à Casablanca*, in *Revue française de science politique*, vol. 62, n. 5-6, 2012, pp. 867-894.

<sup>823</sup> I partiti sono accusati, infatti, di incompetenza, balcanizzazione delle istituzioni, incoerenza ecc. A. Maghraoui, *Political Authority in Crisis: Mohammed VI's Morocco*, in *Middle East Report*, Vol. 31, n. 218, 2001, pp. 12-17; M. Bennani-Chraïbi, *Le roi est bon, la classe politique est mauvaise, un mythe à bout de souffle?*, in *Le Courrier de Tafra*, Agosto, 2017, p. 5.

<sup>824</sup> J.N. Sater, *Civil Society and Political Change in Morocco*, Routledge, London/New York, 2007.

<sup>825</sup> La fragilità dei partiti si deve anche alla loro debolezza ideologica, frutto dell'appoggio dell'attuale monarca alla società civile, che sottrae ai partiti il monopolio di temi sensibili come la partita di genere, i diritti civili e umani ecc. J.N. Sater, *Civil Society and Political Change in Morocco*, cit.

<sup>826</sup> N. Mouline (a cura di), *Le Maroc vote. Les élections législatives en chiffres (1963-2011)*, Tafra, Rabat, 2016, p. 31.

#### 4.2) Diritto di voto nella costituzione del 1996

La storia costituzionale marocchina può idealmente dividersi in tre fasi. Una prima assolutista, dal 1908 al 1972, in cui la coincidenza tra la figura del monarca e dello Stato ricordava il “louisiano” «l’État c’est moi!». Una seconda monarchica semi-costituzionale, dal 1972 al 1992, in cui il Re condivise parte dei propri poteri pur restando saldamente a capo dell’Esecutivo. Infine, una terza di transizione democratica, apertasi già nel 1996 e rafforzatasi dopo i moti del 2011.

Dopo la fine dei protettorati francese e spagnolo nel 1956, il Sultano Muhammad V assunse il titolo di Re<sup>827</sup>, e cercò di suggellare l’indipendenza del Regno con una Costituzione. Il Monarca, impedì anche alla principale formazione politica, il Partito per l’Indipendenza o *Istiqlal* (PI), di instaurare un regime mono-partitico — a differenza di quanto accadde in Tunisia ed Egitto — e disciolse il Partito comunista marocchino.

Nel 1960 Muhammed V incaricò dei lavori preparatori il Consiglio costituzionale<sup>828</sup>, il quale avrebbe dovuto presentare il testo definitivo entro il dicembre del 1962. Tuttavia, il rallentamento dei lavori — dovuto alla contestata nomina a Presidente del Consiglio costituzionale di al-Fassi, leader di *Istiqlal*— e la prematura morte del Re nel 1961<sup>829</sup>, impedirono che un testo organico venisse alla luce.

Lo stesso anno gli succedette Hassan II, il cui lungo regno può dividersi in due fasi: una prima, dal 1961 al 1989, segnata da forti tensioni interne e una seconda, dal 1990 al 1999, di liberalizzazione politica<sup>830</sup>. Durante i suoi 38 anni di reggenza si susseguirono ben cinque diverse Costituzioni (1962, 1970, 1972, 1992 e 1996) che, se da un lato rafforzavano il ruolo e i poteri del monarca, dall’altro ne evidenziavano l’effettiva debolezza e instabilità.

---

<sup>827</sup> In Marocco è tradizione usare la pratica del *bay’ah*: un giuramento di fedeltà al re da parte degli *ulema* e capi tribù. La pratica deriva dal Califfo Umar, il secondo successore di Maometto, e nominato difensore dei fedeli, della sicurezza e della pace della *Ummah*. M. Darif, *Monarchie marocaine et acteurs religieux*, Casablanca, Afrique Orient, 2010.

<sup>828</sup> Questo era un organo collegiale di nomina regia composto dagli esponenti dei principali partiti politici e movimenti sociali, con la sola esclusione dell’abolito Partito socialista e della neonata Unione socialista (sigla distaccatasi da *Istiqlal* o *Parti de l’indépendance*), i quali avevano chiesto che l’organo costituente fosse eletto direttamente dal corpo elettorale, anziché nominato direttamente dal Re. M. Hashas, *Moroccan Exceptionalism Examined: Constitutional Insights pre- and post-2011*, cit., p. 5.

<sup>829</sup> Muhammad V morì durante un banale intervento alla gola nel 1961.

<sup>830</sup> F. Biagi, *The Pilot of Limited Change: Mohammed VI and the Transition in Morocco*, cit., p. 51; S. Colombo, *Il Marocco tra modernità e tradizione*, in K. Mezran, S. Colombo, S. van Genugten (a cura di), *L’Africa mediterranea. Storia e futuro*, Donzelli, Roma, 2011, p. 82.

Hassan II decise di ignorare *tout court* i lavori del Consiglio costituzionale paterno, per sottoporre a referendum un testo quasi identico alla Carta fondamentale della V Repubblica francese<sup>831</sup>. L'importanza di questa prima costituzione non deve sminuirsi, dal momento che il suo contenuto continuerà a trasparire dall'ordito delle Carte successive, che saranno più una revisione del testo primigenio che non una sua sostituzione<sup>832</sup>.

Dopo un *incipit* in cui si riconoscono alcune libertà fondamentali<sup>833</sup>, la Carta del 1962 dedica al titolo II ampio spazio ai poteri del Monarca. In particolare, l'art. 19 rappresenta il vero nucleo della Carta — una "costituzione nella costituzione"<sup>834</sup> — che attribuisce al Re, oltre al titolo di Comandante dei fedeli (*Amir al-Mouminine*), quello di: rappresentante e garante della Nazione e della sua unità; custode dell'Islam e della Costituzione; garante delle libertà dei cittadini, guardiano dell'indipendenza e integrità del Reame. Inoltre, *ex art. 23*, la sua persona non solo è inviolabile, ma *sacra*, tant'è che la sua offesa o critica non sono tollerate né da parte dei cittadini, che dei mezzi di stampa e dagli stessi deputati (in ogni altro caso protetti dall'immunità parlamentare). L'ingombrante figura di un monarca non solo regnante, ma governante<sup>835</sup>, risultava ulteriormente esasperata da un Parlamento bicamerale debole e opportunamente frazionato<sup>836</sup>. Infatti, grazie a una strategia che univa repressione, favoritismo e cooptazione, Hassan II era riuscito a dividere il sistema partitico, di volta in volta isolando o riavvicinando le sigle ritenute più o meno suscettibili di minacciare il suo

---

<sup>831</sup> Il referendum approvativo si svolse nel 1962 con il 97,87% dei marocchini favorevole e un'affluenza dell'84%. D. Nohlen, M. Krennerich, B. Thibaut, *Elections in Africa: A Data Handbook*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 632.

<sup>832</sup> A. Maghraoui, *Political Authority in Crisis: Mohammed VI's Morocco*, in *Middle East Report*, cit., pp. 12-17.

<sup>833</sup> Tra queste figurano anche il diritto di voto (art. 8) e le libertà di associazione, espressione e pensiero (art. 9).

<sup>834</sup> A. Bouchkars, *Politics in Morocco: Executive Monarchy and Enlightened Authoritarianism*, Routledge, London, 2011, p. 42.

<sup>835</sup> A titolo di esempio si ricorda che il Re: poteva nominare e revocare a propria discrezione il Primo ministro (art. 19); presiedeva il Consiglio dei ministri (art. 25); poteva sciogliere la Camera dei rappresentanti o dei Consiglieri (art. 27); poteva emanare decreti regi (*dahir*) nelle materie di non esclusiva competenza del Parlamento (art. 48).

<sup>836</sup> Le elezioni del 1963, le prime del Regno, furono vinte dal partito filo-monarchico del *Front pour la défense des institutions constitutionnelles* (FDCI), tuttavia Istiqlal e l'Unione socialista delle forze popolari (USFP), ottennero un numero di seggi equivalente. Per consolidare la maggioranza del FDCI la Corte suprema marocchina fece ripetere il voto in numerosi seggi vinti dalle forze di opposizione e che poi furono riassegnati al FDCI. Non che la composizione dell'Assemblea fosse rilevante, dal momento che Hassan II assunse nel 1965 pieni poteri a seguito dei tentati colpi di stato e di violente manifestazioni di piazza. M. Ottaway, M. Riley, *Morocco: From Top-down Reform to Democratic Transition?*, in *Carnegie Papers*, n. 71, 2006, pp. 4-5.

primato<sup>837</sup>. Il pluripartitismo introdotto dal testo rispondeva, quindi, a una sottesa logica autoritaria, che instaurava «un régime caractérisé par le monopole politique du trône»<sup>838</sup>.

L'evidente squilibrio di poteri si aggravò ulteriormente nella Costituzione del 1970, che lasciava inalterate le prerogative rege, ma introduceva un Parlamento mono-camerale (art. 43 Cost. 1970). Di questo solo un terzo dei deputati era eletto direttamente; mentre i restanti 150 erano eletti indirettamente da soggetti in buona parte di nomina regia per mezzo di *dahir* o soggetti a un forte controllo ministeriale.

A soli due anni di distanza, seguì una terza costituzione, meno autoritaria, che portava a 2/3 il numero di seggi eletti direttamente dal corpo elettorale (Art. 43 Cost. 1972), tuttavia il referendum<sup>839</sup> per la sua adozione fu ugualmente boicottato dai partiti di opposizione<sup>840</sup>, i quali proposero due diverse revisioni costituzionali nel 1991 e 1992, perché venisse ripristinato l'originario bicameralismo, abbassata l'età del voto e liberati gli oppositori politici. Tuttavia, ancora una volta, Hassan II propose unilateralmente una nuova costituzione, approvata con un referendum dal dubbio esito del 100% di voti favorevoli.

Tra il 1992 e il 1999 (anno della sua morte) Hassan II intraprese un graduale processo di liberalizzazione politica, che assicurò ai partiti di opposizione, islamisti inclusi, l'accesso al premierato, senza che ciò, però, incrinasse lo strapotere regio. La Costituzione del 1996 sarà il suo lascito giuridico più importante, un testo che rimarrà in vigore fino all'adozione della nuova Carta fondamentale del 2011. Il Capo I del documento incarna la nuova politica democratizzante del monarca. Viene inserito un breve ed essenziale catalogo di diritti fondamentali, molti dei quali (sette su diciotto) tangenziali alla disciplina del voto. In rapida successione sono menzionati: il carattere democratico della Monarchia (art. 1 Cost.); il principio di sovranità popolare (art.2 Cost.); il ruolo, definito centrale, dei partiti e delle altre forme associative a rappresentare e organizzare i cittadini e il divieto di

---

<sup>837</sup> Jean-Claude Santucci parla di «*logique du pluripartisme autoritaire*», v. J.C. Santucci, *Les partis politiques marocains à l'épreuve du pouvoir*, Éditions Remald, Rabat, 2001, p. 86; F. Biagi, *The Pilot of Limited Change: Mohammed VI and the Transition in Morocco*, cit., p. 51.

<sup>838</sup> Il risultato era uno sbilanciamento dei poteri difficilmente congruente con l'art. 25 del Patto internazionale dei diritti politici e civili, ratificato dallo stesso Marocco, così come interpretato dal Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite. M. Camau, *Pouvoirs et institutions au Maghreb*, Cérès-production, Tunis, 1978; Democracy Reporting International, *Evaluation du cadre pour l'organisation des élections (élections législatives, référendums et élections municipales)*, Dri e TM, 2007, p. 1.

<sup>839</sup> Al referendum approvativo del 1970 e del 1972, si registrarono un dubbio 99% di voti favorevoli e un'affluenza del 93%. D. Nohlen, M. Krennerich, B Thibaut, *Elections in Africa: A Data Handbook*, cit., p. 632.

<sup>840</sup> Le principali sigle di opposizione erano il *Parti de l'indépendance* e l'*Union socialiste des forces populaires*, che con altre sigle formarono il *Bloc de constitutionnalité*. Tuttavia, il fallito *coup d'état* del 1972 e la marcia verde del 6 novembre 1975, per la liberazione del Sahara spagnolo, placarono gli attriti con il Re, salvo riemergere durante gli anni '90. Hashas M., *Moroccan Exceptionalism Examined: Constitutional Insights pre- and post-2011*, cit., p. 7.



costituzione di un regime monopartitico (art. 3 Cost.); il principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge (art. 5 Cost.), con esplicito riferimento ai diritti politici, in particolare di elettorato attivo e passivo (art. 8 Cost.); la religione di stato (l'Islam) e la libertà di culto (art. 6 Cost.); le libertà di pensiero e associazione politica (art. 9 lett. b e c).

Restava sibillina la natura dell'art. 2 Cost. 1996, che nell'attribuire la sovranità si riferisce, anziché al popolo, alla «*nation*», tuttavia, le sue modalità di esercizio (referendum e istituzioni rappresentative) sembrano sottendere il riferimento al popolo, anziché alla persona dello Stato. La principale istituzione rappresentativa cui l'art. 2 Cost. faceva riferimento, però, era il plenipotenziario Monarca (art. 19 Cost.)<sup>841</sup>.

Come anche nella Carta tunisina del 1959, il principio di uguaglianza trova una duplice menzione, o meglio, una specificazione a carattere politico all'art. 8. I due commi di cui si compone quest'ultimo sembrano ripetersi stabilendo che «*L'homme et la femme jouissent de droits politiques égaux*» il primo, e che «*Sont électeurs tous les citoyens majeurs des deux sexes [...]*» il secondo. Tuttavia, a giudicare dalle difficoltà cui andrà comunque incontro la rappresentanza femminile (vedi *infra*) la ripetizione sembra essere un'eco rivolta al vuoto. Con riferimento alle libertà consustanziali il voto — in particolare quelle di opinione, pensiero e associazione — queste sono contenute agli artt. 6 e 9 Cost. Il primo, nell'affermare l'Islam religione di stato proclama al contempo la libertà di culto all'interno del Regno. Il secondo assoggetta le libertà di pensiero e associazione al limite della legge, tuttavia, la più importante ipoteca sul loro esercizio ci perviene dall'art. 39 Cost., per cui financo l'immunità parlamentare non tutelerebbe quelle condotte che «*mettent en cause le régime monarchique, la religion musulmane, ou constituent une atteinte au respect dû au roi*».

Al Capo III, invece, si cerca di bilanciare il rapporto tra pubblici poteri, rafforzando l'istituzione parlamentare, ma che ritorna all'originario bicameralismo (art. 36 Cost.). L'Assemblea si compone di una prima camera bassa, la Camera dei rappresentanti, eletta direttamente tramite suffragio universale con mandato quinquennale (art. 37 Cost.) e titolare del rapporto fiduciario con il Governo. La camera alta, Camera dei consiglieri, invece, è per 3/5 eletta su base regionale dai rappresentanti degli enti locali e per 2/5 in un collegio unico nazionale dai rappresentanti dei lavoratori e altre categorie. Inoltre, il mandato dei consiglieri è novennale, 1/3 dei quali si rinnoverà ogni tre anni (art. 38 Cost.). L'effettivo numero di deputati e il sistema elettorale *lato sensu* di entrambe le Camere (mo-

---

<sup>841</sup> In cui il Re viene definito «*représentant suprême de la nation*» art. 19, Cost. 1996.

dalità di partecipazione, selezione e distribuzione dei seggi, disciplina dei contenziosi elettorali ecc.) dovranno essere determinati da un'apposita legge organica<sup>842</sup>.

Tuttavia, lo spirito democratico e pluralista della nuova Costituzione pare arenarsi già al Capo II, dedicato alla carica regìa. Il Re, infatti rimane *Amir al-Mouminine*, garante dei diritti dei cittadini e della nazione (art. 19) e la sua persona resta sacra e inviolabile (art. 23 Cost.). In particolare, però, la Corona conserva i suoi ampi poteri: legislativo da esercitarsi per mezzo di *dahir* in tutte le materie di non esclusiva competenza del Parlamento e di cui all'art. 46 Cost.<sup>843</sup>; esecutivo potendo nominare e revocare a propria discrezione l'incarico di governo (art. 24 Cost.) e presiedendo il Consiglio dei ministri (art. 25 Cost.); emergenziali (art. 35 Cost.) e di scioglimento delle Camere dopo che sia trascorso un anno dalla loro formazione (artt. 71 e 73 Cost.).

Nonostante i limiti evidenti, la Costituzione del 1996 fu a lungo considerata aver dato vita a uno dei regimi più liberali del Mondo arabo-islamico. Non può negarsi, in effetti, che dal confronto delle cinque costituzioni susseguitesi tra 1962 e 1996 emerga un trend positivo di liberalizzazione del Regno. L'ascesa al trono del più moderato e democratico Muhammad VI — chiamato "*Il Re dei poveri*"<sup>844</sup> — portò grandi speranze. Ma se da un lato il Re prese le distanze dalla politica repressiva paterna — allontanando figure controverse come Driss Basri<sup>845</sup> — dall'altro non rinunciò al suo lascito costituzionale. Perché l'architettura istituzionale e politica della Carta del 1996 fosse superata infatti, è stato necessario attendere l'arrivo anche a Rabat della Primavera arabe e il nuovo Testo fondamentale del 2011. Da quanto fin qui letto, il Regno del Marocco presentava una Costituzione apparentemente democratica e pluralista<sup>846</sup>, tuttavia per la ricostruzione del sistema elettorale è necessario procedere alla lettura delle Leggi organiche culla stessa Costituzione del 1996 rinvia.

---

<sup>842</sup> La legge organica deve essere adottata da entrambe le Camere a maggioranza assoluta, ma il suo esame può avvenire solo trascorsi dieci giorni dalla sua presentazione, per dare ai deputati il tempo necessario alla sua lettura. Inoltre, perché possa essere promulgata il testo definitivo deve superare il sindacato di legittimità preventivo del Consiglio costituzionale i cui 18 membri son eletti dal Capo di Stato e dai Presidenti delle due camere (artt. 58 e 81).

<sup>843</sup> Inoltre, ai sensi dell'art. 29 il Re può emanare decreti regi senza nemmeno la controfirma del Primo Ministro, salvo i casi di cui agli artt. 24 (parr. 1, 3 e 4), 35, 69,71, 79, 84, 91, 99 e 105 Cost. 1996.

<sup>844</sup> P. Campbell, *Morocco in Transition: Overcoming the Democratic and Human Rights Legacy of King Hassan II*, in *African Studies Quarterly*, vol. 7, n. 1, 2012.

<sup>845</sup> Driss Basri era il famigerato Ministro dell'interno durante il regno di Hassan II, resosi responsabile di numerose violenze ai danni della popolazione marocchina.

<sup>846</sup> M. Benchikh, *Constitutions démocratique et réalités autoritaires au Maghreb: La démocratie de façade*, cit., pp. 242 ss.; B. Cubertafond, *La vie politique au Maroc*, l'Harmattan, Paris, 2001, pp. 97-133.

#### 4.2.1) Il codice elettorale del 1969 e l'elettorato attivo

La disciplina per la formazione della Camera dei rappresentanti necessita della lettura sinottica di una pluralità di testi normativi, i principali dei quali sono le Leggi organiche n. 9-97 (Codice elettorale recante i requisiti per l'esercizio del diritto di elettorato attivo) e n. 31-97 (contenente le disposizioni specifiche per la Camera dei rappresentanti).

Il codice elettorale del 1997, così come modificato dalla L.o. n.64-02, fornisce nell'*exposé des motifs*, la sua chiave di lettura. Si legge infatti «*Le code électoral s'insère dans l'optique des réformes initiées consécutivement à la révision constitutionnelle du 13 septembre 1996*». Obiettivo della norma in esame, quindi, era di armonizzare la disciplina del voto al nuovo disposto costituzionale, in particolare al rinnovato Parlamento bicamerale.

Con riferimento al diritto di elettorato attivo, l'art. 3 della L.o. n. 31-97 rinvia direttamente al c.e. per la procedura di registrazione degli aventi diritto. L'iscrizione alle liste è obbligatoria per tutti i cittadini marocchini maggiori di 18 anni<sup>847</sup> che rispondano ai requisiti di cui al Titolo I. La domanda va presentata personalmente dall'avente diritto presso il Comune di residenza<sup>848</sup>, compilando un apposito modello su cui deve apporsi anche l'impronta digitale. L'identificazione da parte dell'amministrazione avviene dietro presentazione di un documento d'identità munito di foto, o, in sua mancanza, per tramite di due fidejacenti, a loro volta elettori registrati e in possesso di documento d'identità.

Esclusi da questa procedura sono tutti i soggetti di cui agli artt. 5 e ss. del c.e., tra cui i militari in servizio<sup>849</sup>, i cittadini marocchini naturalizzati da meno di cinque anni<sup>850</sup>, i condannati in via

---

<sup>847</sup> Loi organique n. 9-97, artt. 2 e 3.

<sup>848</sup> La residenza deve essersi protratta già per almeno tre mesi. Con riferimento ai familiari conviventi deve intendersi tale il centro degli interessi del capo famiglia, una specificazione che ci rammenta subito l'istituzionalizzazione del carattere patriarcale della famiglia marocchina. Loi organique n. 9-97, art. 4.

<sup>849</sup> E ai soggetti indicati dall'art. 4 decreto n. 2-57-1465 del 5 febbraio 1958, così come modificata dal *dahir* n. 010-66 del 12 ottobre 1966.

<sup>850</sup> A meno che la loro cittadinanza non sia stata perfezionata prima con *dahir* da parte del Re, ai sensi dell'art. 17, *dahir* n. 1-58-250 del 6 settembre 1958.

definitiva a un periodo di detenzione superiore ai sei mesi<sup>851</sup>; i soggetti interdetti dai pubblici uffici; i contumaci; interdetti giudiziari e i falliti ecc.

Le domande così proposte erano esaminate da una Commissione amministrativa presieduta dal Presidente del Consiglio comunale (art. 8 c.e.)<sup>852</sup>. Eventuali rifiuti dovevano essere motivati e notificati all'interessato entro tre giorni (art. 11 c.e.), il quale poteva decidere di agire in ricorso davanti alla Commissione detta giudicante (art. 13 c.e.). Quest'ultima, però, non era altro che la precedente Commissione amministrativa a cui, però, si univano due elettori scelti dal Consiglio comunale o municipale e dall'autorità amministrativa locale. Infine, questa seconda decisione poteva essere impugnata entro sette giorni davanti al Tribunale amministrativo.

Per quanto possa sorprendere, la formazione delle liste elettorali rappresenta una delle principali criticità della disciplina del voto in Marocco. Il procedimento per il rilascio della tessera elettorale, infatti, non è automatico, ma necessita che l'avente diritto si rechi personalmente (anche quando residente all'estero) presso l'amministrazione competente e segua lo specifico (e farraginoso) *iter* disciplinato dall'apposito codice elettorale e appena ricordato. Non sorprende quindi, che il numero di elettori registrati sia di gran lunga inferiore a quello degli aventi diritto. Ad esempio, la popolazione del Marocco è passata dai 12,4 milioni del 1963 ai ben 32,2 del 2011, un incremento del 159%, mentre il numero di cittadini maggiorenni ha subito salito da 6,48 milioni a ben 21,64 milioni segnando un aumento di ben il 234%. Ciononostante, il numero di elettori iscritti alle liste elettorali è aumentato di solo il 75%, tant'è che nel 2002 solo il 62% degli aventi diritto risultava iscritto. Inoltre, se si considera che l'affluenza si aggira attorno al 40%, la percentuale di popolazione che effettivamente si reca alle urne è un lillipuziano 20%. Ma questa cifra andrebbe ulteriormente ridotta sottraendole i voti nulli o le schede bianche (indistinte dal sistema di spoglio marocchino) e pari al 20% del totale. Il risultato sarebbe un ancor più preoccupante 16% dei potenziali elettori.

Ciò che sorprende è che nel c.e. il diritto di voto fosse menzionato solo nella Parte seconda. All'art. 39, il voto veniva definito libero, personale, segreto e universale, mentre all'art. 55 si

---

<sup>851</sup> Con sentenza definitiva per ad almeno sei mesi di reclusione, tre mesi per i fatti qualificati come crimine o uno dei seguenti delitti: «*vol, escroquerie, abus de confiance, banqueroute, faux témoignage, faux en écritures privées, de commerce ou de banque, dans des documents administratifs ou certificats, fabrication de sceaux, timbres ou cachets de l'Etat, corruption, trafic d'influence, dilapidation de biens de mineurs, détournement de deniers publics, chantage, concussion, ivresse publique, attentat aux mœurs, proxénétisme, prostitution, enlèvement ou détournement de mineurs, corruption de la jeunesse, trafic de stupéfiants*» art. 5, c. 2, lett. b). I mesi sono aumentati a sei per le condanne relative a «*majoration illicite de prix, stockage clandestin de produits ou marchandises, fraude dans la vente des marchandises et falsification des denrées alimentaires, produits agricoles ou produits de la mer*» art. 5, c. 2, lett. c) I condannati potranno votare nuovamente solo trascorsi cinque anni (salvo diversamente stabilito dalla sentenza) dall'espiazione della pena o dalla sua prescrizione (della pena ?).

<sup>852</sup> Loi organiche n. 9-97, art. 8.

specificava trattarsi non solo di un diritto, ma anche un dovere civico. Un obbligo che non andava oltre l'inchiostro con cui è scritto, dal momento che mancavano le sanzioni pecuniarie o amministrative per gli elettori che non si presentavano alle urne.

Con riferimento, invece, all'elettorato passivo, la norma di riferimento era la L.o. n. 31-97, disciplinante la formazione della Camera dei rappresentanti. Sebbene fosse stata emendata numerose volte negli anni precedenti la Primavera araba, le disposizioni relative le cause di incapacità e ineleggibilità erano rimaste nel tempo immutate. Generalmente, per potersi candidare un cittadino doveva rispondere a tutti i requisiti per poter essere un elettore, con, però, delle specificazioni. Ad esempio, doveva avere 23 anni (art. 4), oppure, in caso di condanna l'aveva diritto doveva attendere il decorso di dieci anni dalla condanna (art. 5). I militari, governatori, magistrati e altre categorie di cui all'art. 6 non potevano candidarsi su tutto il territorio nazionale prima che un anno fosse trascorso dalla cessazione del loro incarico, un limite che raddoppiava con riferimento alla circoscrizione in cui prestavano servizio (art. 7)<sup>853</sup>. Un limite analogo era previsto all'art. 8 con riferimento a tutti coloro che avessero rivestito un incarico pubblico, ma limitatamente alle circoscrizioni in cui questo era esercitato.

Al Capo III, artt. 10 e ss., invece, erano raccolti i casi di incompatibilità, *in primis* gli altri mandati di rappresentanza presso la Camera dei consiglieri o le assemblee locali (art. 12). Inoltre, sono vietate *ex art.* 21 le candidature plurime. Entro otto giorni dalla pubblicazione dei risultati definitivi delle elezioni — o dalla pronuncia del Consiglio costituzionale qualora fosse stato fatto ricorso — l'eletto che si fosse trovato in condizione di incompatibilità doveva aver alternativamente rinunciato all'elezione o alla funzione da cui l'incompatibilità derivava, le dimissioni erano eventualmente verificate dal Consiglio costituzionale. Quest'ultimo, infatti, era competente per l'accertamento delle irregolarità verificatesi durante le operazioni di voto (art.82), mentre per i contenziosi relativi alle procedure di registrazione lo era il tribunale ordinario di primo grado (art. 81).

Complessivamente, le norme sull'elettorato attivo e passivo non sembravano discostarsi dalle linee guida della Commissione di Venezia, ma vi erano delle gravi mancanze sul piano dell'inclusività del voto.

La prima era l'esistenza di una "cittadinanza mutilata" per i cittadini naturalizzati e quelli residenti all'estero. Infatti, l'esclusione dei primi per ben cinque anni dal conseguimento della nazionalità, e la mancanza di circoscrizioni estere per i secondi o di procedure di voto per procura o corri-

---

<sup>853</sup> All'art. 7 il divieto si applica anche ai comandanti dei servizi di sicurezza.

spondenza, in un paese in cui il 10% della popolazione risiede all'estero, ma le cui rimesse ne costituiscono oltre 1/3 della ricchezza.

Altra categorie di cittadini discriminati erano i membri delle forze armate in servizio. Generalmente questo genere di divieti muove dalla presunzione che la gerarchia interna ne impedisca una libera espressione. Ciononostante, la norma sembrava sproporzionata e violare palesemente il principio di uguaglianza (artt. 5 e 8 Cost. 1996) e l'art. 25 ICCPR.

Infine, non erano oggetto di specifica previsione i soggetti affetti da disabilità, menzionati unicamente dal laconico art. 71 L.o. n. 31-97: «*Le bureau de vote apporte toute assistance nécessaire aux électeurs handicapés pour leur permettre de voter*» che non specificava elementi essenziali, quali i criteri di determinazione dei soggetti abilitati all'assistenza dei portatori di handicap al momento del voto.

#### 4.2.2) *La disciplina per la costituzione dei partiti*

Con l'obiettivo dichiarato di voler limitare la proliferazione dei partiti venne introdotto nel 2002 uno sbarramento del 3%, che la riforma del 26 giugno 2006 innalzò al 7%. Ciononostante, in entrambe le tornate elettorali il numero di partiti ad aver ottenuto l'accesso al Parlamento fu considerevole: ben 22 sigle nel 2002 e 20 nel 2007. L'instabilità generata da un vero proprio mosaico parlamentare fornì alla Monarchia il pretesto per promuovere l'introduzione della Loi n. 36-04 disciplinante la formazione l'attività dei partiti politici.

Prima della sua introduzione, la formazione dei partiti era disciplinata dal *dahir* n. 1-58-376 del 3 jomada I 1378<sup>854</sup>. Questo disponeva all'art. 3 la nullità di ogni associazione che fosse «*fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux bonnes mœurs ou qui a pour but de porter atteinte à la religion islamique, l'intégrité du territoire national, au régime monarchique ou de faire appel à la discrimination est nulle*»<sup>855</sup>. Emerge *icto oculi* che tale dispositivo, oltre a essere

---

<sup>854</sup> Il quale è stato emendato dalle leggi nn. 75-00 del 2002 e 36-04 del 2006.

<sup>855</sup> Analogamente, l'Art. 41 del Codice della stampa marocchino puniva con pene fino a 5 anni di detenzione chiunque pubblicasse del materiale che offendesse l'Islam, la Monarchia o l'integrità nazionale marocchina, v. Human Rights Watch, *Morocco: Prosecution of Independent Newsweeklies*, 8 maggio 2006, <http://www.hrw.org/en/reports/2006/05/08/morocco-prosecution-independent-newsweeklies>. A ciò si unisca anche il fatto per cui il codice penale marocchino preveda ancora la pena detentiva per coloro che offendano le istituzioni, condotta che potrebbe benissimo integrare la critica alle stesse, come dimostra il caso dell'attivista civile Chekib el-Khayari, condannato a 3 anni di carcere il 24 giugno 2009 per aver denunciato la collusione di alcune istituzioni con i narcotrafficanti. V. *Morocco: Narco-Traffic Whistleblower Unfairly Sentenced*, in *Human Rights Watch news release*, 24 giugno 2009, <http://www.hrw.org/en/news/2009/06/24/morocco-narco-traffic-whistleblower-unfairly-sentenced>.

difficilmente compatibile con l'art. 22 ICCPR<sup>856</sup>, mirava a limitare l'azione dei movimenti islamisti, che contestavano al Re il titolo sacro di *Amir al-Mouminine* e dei movimenti autonomisti o indipendentisti *amazigh* (berberi) e del Sahara Occidentale.

La successiva revisione del 2002 sostituì l'autorizzazione dell'autorità competente (nominata e diretta dal Ministro dell'interno) con una semplice declaratoria di "adesione" ai valori costituzionali depositata presso la stessa, trascorsi 60 dalla quale, il partito poteva essere sciolto solo con sentenza del tribunale (art. 7). Tuttavia, il termine iniziava a decorre solo dal rilascio da parte dell'amministrazione di una ricevuta di deposito: un passaggio che si prestò a numerosi abusi, quando non a un vero e proprio ostruzionismo<sup>857</sup>.

Dal 2004 la formazione dei partiti politici era disciplinata dalla L. n. 36-04. La normativa in esame, sebbene all'art. 2 riprendesse quasi integralmente l'art. 3 Cost. 1996<sup>858</sup> e sottolineasse l'importanza dei partiti nell'ordinamento costituzionale marocchino, imponeva dei considerevoli ostacoli al loro riconoscimento. Innanzitutto, l'art. 4 disponeva fossero «*nulle toute constitution de parti politique fondée sur une cause ou en vue d'un objet contraire à la Constitution et aux lois ou qui a pour but de porter atteinte à la religion islamique, au régime monarchique ou à l'intégrité territoriale du Maroc*» un divieto molto simile all'art. 3 del *dahir* n. 1-58-376. Tuttavia, nella sua seconda parte l'art. 4 della L. n. 36-04 si spingeva ancora oltre, sanzionando con la nullità la costituzione di tutte quelle formazioni che avessero carattere preminentemente religioso, etnico, linguistico o regionale o contrario ai diritti umani<sup>859</sup>.

Con riferimento, invece, ai requisiti materiali la L. n. 36-04 non si faceva meno esigente. Il riconoscimento del partito necessitava del deposito presso il Ministero dell'Interno di un dossier composto da: una dichiarazione costitutiva<sup>860</sup> controfirmata da tre membri fondatori, unita a una triplice copia dello statuto e del programma e, infine, dell'impegno sottoscritto da almeno 300

---

<sup>856</sup> «No restrictions may be placed on the exercise of [the right of association] other than those which are prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (*ordre public*), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others» Human Rights Committee, *The Nature of the General Legal Obligation Imposed on State Parties to the Covenant*, General Comment n. 31, 2004.

<sup>857</sup> Inoltre, entro il predetto termine di 60 giorni, l'amministrazione poteva rifiutare il riconoscimento, spesso senza fornire alcuna motivazione, obbligatoria per legge, a solo scopo dilatorio. Così come l'avvocatura di Stato poteva impugnare entro 60 giorni la dichiarazione, sempre, per rallentare il riconoscimento. Human Right Watch, *Freedom to Create Associations: A Declarative Regime in Name Only*, 7 ottobre 2009, pp. 7 ss.

<sup>858</sup> Che descrive i partiti concorrere all'organizzazione e rappresentanza dei cittadini, specificando, a differenza della Costituzione, la loro funzione anche educativa e formativa.

<sup>859</sup> «est également nulle et de nul effet toute constitution de parti politique fondée sur une base religieuse, linguistique, ethnique ou régionale, ou d'une manière générale, sur toute base discriminatoire ou contraire aux droits de l'homme».

<sup>860</sup> Questo documento doveva presentare le generalità dei firmatari della dichiarazione, il programma, nome e simbolo del partito.

membri fondatori<sup>861</sup> di svolgere un congresso costitutivo ai sensi dell'art. 11 della presente legge. Il Ministro aveva a disposizione 30 giorni dal rilascio della ricevuta di recepimento del dossier — passaggio che come si è detto in precedenza si presta a pratiche ostruzioniste — per sollevare eventuali vizi davanti al Tribunale amministrativo, dopodiché il partito poteva dirsi costituito. Oppure no? A ben vedere, infatti, la norma introduceva dei controlli successivi, da cui poteva dipendere l'annullamento dell'atto costitutivo. Innanzitutto, entro un anno dalla sua costituzione il partito doveva tenere un Congresso costitutivo<sup>862</sup> ed entro sei mesi adottare un regolamento interno, da depositarsi presso il Ministero dell'interno a massimo 15 giorni dalla sua data di adozione.

Tutti questi passaggi e termini necessitavano della collaborazione del Ministero dell'interno, che non era per nulla scontata. Inoltre, la norma non menzionava la possibilità per il costituendo partito di ricorrere al giudice amministrativo in caso di responso negativo o inerzia da parte del Ministero dell'interno, che di fatto potrebbe rinviare indefinitamente il processo di riconoscimento<sup>863</sup>. Sembra evidente, quindi, l'intenzione di voler assoggettare il processo di riconoscimento dei partiti non al controllo, quanto all'arbitrio dell'esecutivo.

La L. n. 36-04 prevedeva due tipologie di sanzione: sospensione o dissoluzione. La prima poteva disporsi, ai sensi degli artt. 50 e 51, da parte del Presidente del Tribunale amministrativo di Rabat su richiesta del Ministro dell'Interno e poteva avere una durata che vari da un minimo di un mese e un massimo di quattro, con possibilità di una proroga non superiore ai due mesi. La seconda, invece, poteva avvenire ai sensi dell'art. 57 tramite decreto motivato per quei partiti *«qui inciterait à des manifestations armées dans la rue, ou qui présenterait, par sa forme et son organisation militaire ou paramilitaire, le caractère de groupes de combat ou de milices privées ou qui aurait pour but de s'emparer du pouvoir par la force, de porter atteinte à la religion islamique, au régime monarchique ou à l'intégrité territoriale du Royaume»*. Inoltre, su istanza del Pubblico ministero o di qualsiasi altro interessato era possibile richiedere al Tribunale amministrativo di Rabat la dissoluzione del partito per non conformità alla presente norma<sup>864</sup>.

---

<sup>861</sup> Per limitare ulteriormente l'emergere di formazioni politiche regionali o rappresentative di una specifica minoranza, specie se geograficamente concentrata come gli *Amazigh*, la norma dispone che sia i 300 membri fondatori, che gli almeno 500 partecipanti al congresso costitutivo provengano da almeno metà delle regioni del Regno, ognuna delle quali deve contare almeno 15 membri fondatori (o il 5%).

<sup>862</sup> Il partito deve darne notizia all'amministrazione locale e depositare, con 72h di preavviso, una nuova dichiarazione controfirmata da almeno due membri fondatori e contenete data, luogo e ora dell'incontro. Inoltre, devono partecipare al congresso almeno 500 membri (tra cui almeno 3/4 degli originari 300 membri fondatori) sempre proveniente da almeno metà delle regioni del Regno, con un minimo di 15 membri per regione. artt. 11 e ss. L. n. 36-04.

<sup>863</sup> Certamente potrebbe applicarsi l'art. 8 della L. n. 41-90, relativa ai Tribunali amministrativi e che ne dispone la competenza generale per tutti gli atti amministrativi (taciti o espressi), ma la lacuna non diviene per questo meno grave, ma pare sottolineare, al contrario, un chiaro progetto politico.

<sup>864</sup> Art. 53, L. 36-04.



#### 4.2.3) *Le disposizioni speciali per la Camera dei rappresentanti: sistema elettorale in senso stretto*

L.o. n. 31-97 originariamente disponeva all'art. 1 che i 325 seggi di cui si componeva la Camera dei rappresentanti fossero assegnati tramite sistema maggioritario uninominale a turno unico — il britannico *First past the post* — ma alle elezioni successive si decise di introdurre una formula proporzionale a liste chiuse, nello specifico quella dei più alti resti.

L'art. 2 della L.o. rinviava per ritaglio delle circoscrizioni a un apposito decreto, così da agevolare l'aggiornamento. Il Décret n. 2-97-786, specifica che il riparto territoriale operasse in base a un principio demografico di un seggio ogni 80'000 abitanti, ma temperato<sup>865</sup>. Infatti, se da un lato il differenziale tra abitanti e numero di seggi non poteva superare il 20%, dall'altro questo limite era derogato dal principio per cui ogni prefettura (e quindi la somma dei seggi assegnati dai collegi in cui era ripartita) doveva assegnare almeno due seggi. Questi criteri sono rimasti in vigore anche in seguito all'introduzione della proporzionale e delle relative 92 circoscrizioni plurinominali, di cui una nazionale (introdotta nel 2002) per eleggere una quota di trenta deputati di sesso femminile. Le singole circoscrizioni, assegnavano un minimo di 2 seggi, favorendo le aree meno densamente popolate<sup>866</sup>. Non sorprende, quindi, che il ritaglio dei loro confini fosse una questione politicamente molto sensibile, tant'è che quando il Ministero dell'interno li modificò in vista delle elezioni del 2007 si sollevarono numerose critiche<sup>867</sup>.

La ridotta magnitudine delle circoscrizioni così tracciate, unita alla proporzionale, avrebbe dovuto limitare la frammentazione politica, imponendo delle elevate soglie implicite, pari al 16,5% nelle circoscrizioni di cinque seggi e al 33% di quelle con due. Si sarebbe dovuta favorire, così — almeno teoricamente — la formazione di maggioranze stabili e coese.

Con riferimento alla scheda elettorale, invece, non è possibile per l'elettore indicare preferenze, inoltre, solo dal 2002 sono stati introdotti i simboli di partito (che non potevano usare i colori nazionali rosso e verde), un provvedimento rilevante in un contesto, quello marocchino, in cui circa il 40% della popolazione (soprattutto donne) è ancora analfabeta. Inoltre, per far fronte all'exasperato trasformismo dei politici marocchini l'art. 5 della L. 36-04 fa loro espresso divieto di

---

<sup>865</sup> «Le premier principe est celui de l'équilibre démographique des circonscriptions le second c'est celui de la représentativité qui consiste à assurer un lien étroit entre l'élu d'une circonscription et ses électeurs.» Décret n° 2-97-786.

<sup>866</sup> Misura a tutto svantaggio del PJD che è forte proprio nelle aree urbane

<sup>867</sup> Ad esempio, il numero di seggi eletti nelle circoscrizioni di Ain Sebaa e Hay Mohammadi, è stato abbassato da cinque a tre, per un rapporto di 1 seggio ogni 83'000 abitanti, mentre alcuni distretti rurali, come Aousserd, vi è un seggio ogni soli 37'000 abitanti. Come già accennato, è possibile derogare al principio demografico per assicurare una rappresentanza minima alle aree meno densamente popolate, tuttavia, nell'emanare il decreto il Ministero dell'interno non ha voluto rendere noti i criteri di ripartizione dei seggi, alimentando i dubbi sulla sincerità del proprio operato. N. Mouline, *Le Maroc vote: les élections législatives en chiffres (1963-2011)*, Tafra, Rabat, 2016, p. 17.

cambiare partito per tutta la durata del loro mandato<sup>868</sup>.

Se già l'adozione nel 1997 di un sistema *plurality* non fu in grado di contenere il numero di sigle rappresentate alla Camera, ben quindici, di cui sei con un numero sostanziale di seggi<sup>869</sup>, l'introduzione della proporzionale dai più alti resti non poteva che atomizzare la rappresentanza politica con 22 sigle nel 2002 e 23 nel 2007. In particolare, nel 2007 *Istiqlal* ottenne 52 seggi, il PJD 47, il *Mouvement Populaire* 41, l'RNi 39, l'USFP 38 e l'*Union Constitutionnelle* 27. Nemmeno le elevate soglie implicite, impedirono la formazione di un vero e proprio mosaico parlamentare e di un traballante governo penta-partito<sup>870</sup>.

La frammentazione partitica, però, non sembrava derivare dal sistema elettorale in senso stretto, quanto dalla natura *top-down* del processo di liberalizzazione, per cui i partiti non operavano (o nascevano) tanto sulla base di un autentico consenso popolare, quanto del *placet* regio. Ad esempio, nel 2009, Fouad Ali Al-Himma, amico di Muhammad VI, creò un partito anti-governativo ma vicino al Trono: il *Parti de l'authenticité e de la modernité* (PAM)<sup>871</sup>.

Questa proliferazione partitica si è prodotta nonostante un tasso di partecipazione reale del solo 24% degli aventi diritto<sup>872</sup>. Un dato non sorprendente dal momento che, da un lato i partiti, tutti di per se minoritari, per far parte dei conseguenti governi di coalizione, dovevano omologare la propria offerta politica a alla linea del *makhzen*; dall'altro il Parlamento rimaneva un organo marginale nella vita istituzionale del Regno. Era inevitabile che gli elettori finissero con il considerare inutile il proprio voto.

Nonostante la conseguente frammentazione assembleare, le elezioni del 2007 sono state giudicate le più oneste della storia del Marocco<sup>873</sup>. L'affidamento delle operazioni di spoglio alla

---

<sup>868</sup> Basti pensare che nel 1997 su 24.336 candidati consiglieri ben 15.034 provenivano da una formazione diversa da quella con cui si presentavano. Inoltre, dopo le elezioni amministrative del 2009, che hanno visto affermarsi il partito filo-monarchico *Parti authenticité et modernité* (PAM) e fondato da Fouad Ali al-Himma, ben tra il 60% e il 70% dei deputati si disse disponibile a "cambiare casacca" per farvene parte, v. B.L. Garcia, *La question électorale au Maroc: Réflexions sur un demi siècle de processus électoraux au Maroc*, p. 19; S. Colombo, *Morocco at the Crossroads: Seizing the Window of Opportunity for Sustainable Development*, cit., p. 10.

<sup>869</sup> Deve considerarsi che, sebbene si trattasse delle elezioni della Camera dei rappresentanti, il *plurality* era già usato per i seggi eletti direttamente del Parlamento monocamerale.

<sup>870</sup> M. Daadoui, *Party Politics and Elections in Morocco*, in *The Middle East Institute Policy Brief*, n. 29, 2010, p. 196.

<sup>871</sup> La sua collocazione politica getta un'ombra di sospetto sulla genuinità del un movimento, il cui solo scopo sembra di frammentare ulteriormente il già scomposto sistema partitico marocchino. *The King's Friend*, in *The Economist*, 2 luglio 2009, <http://www.economist.com/node/13964243>; M. Hashas, *Fragility of the Party System in Morocco and the Way Ahead post-2011 New Constitution and Elections*, in *Reset-Dialogues On Civilizations (Reset-DoC)*, 2012, <http://www.resetdoc.org/story/00000021937>; M. Hashas, *Moroccan Exceptionalism Examined: Constitutional Insights pre- and post-2011*, cit., p. 9; F. Boussaid, *The Rise of the PAM in Morocco: Trampling the Political Scene or Stumbling into it?*, in *Mediterranean Politics*, n. 3, 2009, p. 416.

<sup>872</sup> F. Boussaid, *The Rise of the PAM in Morocco: Trampling the Political Scene or Stumbling into it?*, cit., p. 416.

<sup>873</sup> *Ibid*, p. 83.

*Commission nationale de recensement*, unita al coinvolgimento dei partiti, ha garantito una maggior trasparenza. Tuttavia, anche in queste elezioni gli osservatori elettorali provenienti dalla società civile (come il *Collectif Associatif pour L'Observation des Election*) hanno lamentato l'indolenza dell'amministrazione nel rilasciare le necessarie autorizzazioni, il che fu possibile solo dopo delle lunghe negoziazioni con il *Comité Consultatif des Droits de L'Hommes* (CCDH).

Diretta conseguenza del sistema elettorale marocchino *ante* 2011 è stata la formazione di esecutivi fragili, bisognosi dell'appoggio della Corona per governare, che così accrebbe ulteriormente il proprio peso politico senza che a ciò le corrispondesse alcuna responsabilità<sup>874</sup>. Pertanto, la coazione di un'architettura costituzionale monarchico-centrica e una disciplina delle attività prodromiche al voto parziali cagionavano al Parlamento e alla rappresentanza politica un'insostenibilità sistemica alla base delle proteste del 2011 da parte del movimento del 20 febbraio.

Nonostante questi limiti — specie quelli relativi alla formazione dei partiti religiosi e regionali — il sistema nel suo complesso mancava degli elementi distorsivi che caratterizzavano, come vedremo, gli omologhi egiziano e tunisino. Il sistema marocchino era certamente imperfetto e i suoi difetti erano abilmente sfruttati dalla Monarchia — il cui appoggio e la cui mediazione si rendevano necessari ai fragili governi di coalizione — ma non era distorto<sup>875</sup>.

#### 4.3) Dal 20 febbraio al primo luglio: una primavera solo meteorologica?

Il 20 febbraio 2011 nelle piazze di oltre cinquanta città manifestarono tra i 150 e 200 mila marocchini. A partecipare è stato un insieme eterogeneo di attivisti provenienti dalla società civile, dai sindacati e dai partiti esclusi dal sistema politico come il *Parti socialiste unifié* e l'islamista *Justice et Spiritualité*, i quali domandavano venissero riscritte "le regole del gioco democratico"<sup>876</sup>. Non era la prima volta che la popolazione scendeva in piazza, basti ricordare le cd. "rivolte del pane" nel 1981 e altri episodi minori dopo il 2000, legati in parte al clima più liberale della monarchia di Mu-

---

<sup>874</sup> I. Szmolka, *Party System Fragmentation in Morocco*, in *Journal of North African Studies*, n. 1, 2010, pp. 13-37; S. Colombo, *Morocco at the Crossroads: Seizing the Window of Opportunity for Sustainable Development*, cit., pp. 12 ss.

<sup>875</sup> I. Szmolka, *Party System Fragmentation in Morocco*, cit., pp. 13-37; S. Colombo, *Morocco at the Crossroads: Seizing the Window of Opportunity for Sustainable Development*, cit., pp. 12 ss.

<sup>876</sup> Il movimento si sviluppò, come tutte le proteste più recenti, nelle aree urbanizzate del Regno. Ciò si deve in parte alla scelta di Hassan II di mantenere volutamente arretrate le aree rurali, da cui, immediatamente dopo l'indipendenza dalla Francia, provenivano le principali resistenze alla monarchia. Così facendo, si rafforzò il controllo dei notabili locali (appartenenti al *makhzen*) sul territorio e si diede la formazione di un associazionismo civile strutturato. D. Hart, *Tribe and Society in Rural Morocco*, Frank Cass., London, 2000, pp. 84 ss.; T. Desrues, *Mobilizations in a Hybrid Regime: the 20th February Movement and the Moroccan Regime*, in *Current Sociology*, vol. 61, n. 4, 2013, p. 414.

hammad VI<sup>877</sup>. In comune queste manifestazioni hanno di non aver mai messo in discussione la Monarchia — che continua a godere di un ampio favore<sup>878</sup> — ma, anzi, vi si appellarono per introdurre le tanto attese riforme sociali ed economiche<sup>879</sup>, culturali e politiche del Paese<sup>880</sup>. La piazza partorì il Movimento del 20 febbraio (M20F)<sup>881</sup>, il quale — a causa della sua stessa eterogeneità — non fu in grado di organizzare una struttura centrale, trovare un leader o anche solo elaborare un'agenda comune che andasse oltre agli slogan di piazza. Così, non appena il numero di aderenti cominciò a vacillare, il Ministero dell'interno organizzò delle contro-manifestazioni (talvolta violente) e rincorse disinvoltamente alle forze dell'ordine per ripristinare l'ordine pubblico<sup>882</sup>.

Il 9 marzo — a meno di tre settimane dalle manifestazioni di piazza e con gran sorpresa del M20F — la Corona dichiarò voler intraprendere un processo di revisione totale della Costituzione, che assicurasse il dovuto spazio ai principi: di pluralismo (etnico, linguistico e religioso), di separazione dei poteri orizzontale e verticale, di eguaglianza, ecc. Il giorno seguente il Re aveva già nominato un organo, la Commissione consultiva per la riforma costituzionale (CCRC)<sup>883</sup>, incaricato di

---

<sup>877</sup> S.I. Bergh, D. Rossi-Doria, *Plus ça Change? Observing the Dynamics of Morocco's 'Arab Spring' in the High Atlas*, in *Mediterranean Politics*, vol. 20, n. 2, 2015, p. 199.

<sup>878</sup> A. Benchemsi, *Mohammed VI, despote malgré lui*, in *Pouvoirs*, n. 145, 2013, pp. 25-26; F. Biagi, *The Pilot of Limited Change: Mohammed VI and the Transition in Morocco*, cit., p. 55.

<sup>879</sup> Sul piano sociale si richiedevano: un piano per l'edilizia popolare, una riforma dell'istruzione e della sanità e lotta alla disoccupazione. Su quello economico: una riduzione dei prezzi di energia, acqua e dei beni di prima necessità (come zucchero, farina e olio), oltre che l'introduzione di un salario minimo, una riforma del sistema pensionistico e la nazionalizzazione delle società reali ONI-SNI. A. Benchemsi, *Morocco: Outfoxing the Opposition*, cit., pp. 346 ss.; M. Hashas, *Moroccan Exceptionalism Examined: Constitutional Insights pre- and post-2011*, cit., pp. 10 ss.; C. Graciet, E. Laurent, *Le Roi prédateur. Main basse sur le Maroc*, Editions du Seuil, Paris, 2012.

<sup>880</sup> K. Bennafla, M. Emperador, *Le «maroc inutile» redé couvert par l'action publique: les cas de sidi ifni et bouarfa*, in *Politique Africaine*, vol. 120, n. 4, 2010, pp. 67-86; K. Lahbib, *La crise de la politique: quelles alternatives?*, in A. Bouabid, K. Lahbib, M. Tamim (a cura di), *La démocratie participative au secours de la démocratie représentative?*, Friedrich Ebert Stiftung, Rabat, 2011, p. 18; M.S. Saadi, *Water Privatization Dynamics in Morocco: a Critical Assessment of the Casablanca Case*, in *Mediterranean Politics*, vol. 17, n. 3, 2012, pp. 376-393.

<sup>881</sup> Sul punto v. T. Desrués, *Mobilizations in a Hybrid Regime: the 20th February Movement and the Moroccan Regime*, in *Current Sociology*, vol. 61, n. 4, 2013, in particolare pp. 413 ss.

<sup>882</sup> È bene ricordare, infatti, che anche in Marocco si contarono dei manifestanti feriti e tre decessi. A. Benchemsi, *Morocco: Outfoxing the Opposition*, in L. Diamond, M.F. Plattner, *Democratization and Authoritarianism in the Arab World*, cit., pp. 339 ss.

<sup>883</sup> L'organo si componeva di 18 membri — costituzionalisti e membri di organizzazioni umanitarie tutti di nomina regia — ed era presieduto da Abdellatif Menouni, ex giudice del Consiglio costituzionale marocchino. Alla Commissione si affiancava un'altro istituto, più rappresentativo, il "Meccanismo politico per accompagnare la riforma costituzionale", diretto da Mohamed Moatassim e composto da esponenti partiti, sindacati. La partecipazione di quest'ultimo, però, fu limitata, tanto che alcuni dei suoi componenti abbandonarono lavori come segno di protesta e si unirono alla campagna del M20F per il boicottaggio del referendum.

elaborare una nuova Carta<sup>884</sup>. Nei fatti, però, il contenuto di quest'ultima — nonostante l'alto profilo dei componenti della Commissione — non si discostò dalle dichiarazioni del Sovrano, rafforzando l'idea di una natura esclusivamente ottriata del documento<sup>885</sup>. Il che non sorprende, dal momento che fino ad allora sia il Re che i partiti tradizionali (sia di opposizione che filo-governativi) non avevano avvertito l'esigenza di rinnovare la Carta fondamentale. Il primo, perché gli assicurava poteri pressoché assoluti, i secondi perché relativamente soddisfatti di una Costituzione che — a loro dire — necessitava non di una riscrittura, quanto di un'effettiva applicazione<sup>886</sup>.

Il referendum approvativo del primo luglio, nonostante il boicottaggio del M20F e altri partiti di opposizione, approvò il nuovo testo fondamentale con il 98% dei voti favorevoli e un'affluenza del 73,5%. Apparentemente un gran successo, tuttavia, queste percentuali nascondono qualcosa di più, o meglio, di meno. *In primis*, giocando di anticipo, il Re aveva privato i gruppi di opposizione del tempo necessario a organizzare una campagna referendaria efficace. *In secundis*, le percentuali appena ricordate sono meno sbalorditive se si considera che il dato dell'affluenza — pur superiore a quello delle ultime elezioni politiche (37%) — rappresenta il valore più basso mai raggiunto da un referendum approvativo in Marocco, senza contare le numerose irregolarità denunciate. Per questi motivi, non solo la consultazione popolare del primo luglio 2011 sembra ritentare più nei canoni del plebiscito, che non del referendum<sup>887</sup>, ma lo stesso *iter* costituzionale si colloca lontano dagli standard minimi di una democraticità imperniata sul principio di sovranità popolare, e vicino all'esperienza dei regimi semi-autoritario delle democrazie illiberali.

---

<sup>884</sup> Muhammad VI adottò anche altre misure di pacificazione sociale: lo stipendio dei dipendenti pubblici è stato aumentato di ben il 15%; sono stati assunti dallo Stato 3.400 laureati disoccupati (la cui associazione costituisce uno dei principali gruppi di pressione marocchini); in termini assoluti il personale della P.A. è aumentato di ben il 35%; è stato triplicato il budget dell'apposito fondo deputato a calmierare i prezzi dei beni di prima necessità. Tali spese, però, risultano insostenibili nel lungo-medio periodo per un paese le cui risorse — ad esclusione di incerto export di fosfati — sono prevalentemente agricole. A. Benchemsi, *Morocco: Outfoxing the Opposition*, cit., p. 349.

<sup>885</sup> Si ignorò la richiesta di eleggere democraticamente un'Assemblea costituente perché nell'ordinamento marocchino l'unico depositario di un potere così assoluto non poteva che essere il Re costituente figura dell'ordinamento costituzionale marocchino. F. Biagi, *The Pilot of Limited Change: Mohammed VI and the Transition in Morocco*, cit., p. 58; D. Maghraoui, *Constitutional Reforms in Morocco: Between Consensus and Subaltern Politics*, in G. Joffé (a cura di), *North Africa's Arab Spring*, Routledge, London, 2013, p. 182.

<sup>886</sup> L. Storm, *Democratization in Morocco: The Political Elite and the Struggle for Power in the Post-independence State*, Routledge, London, 2007, p. 157.

<sup>887</sup> G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2013, pp. 244-248.

#### 4.4) La Carta del 2011: una Costituzione senz'ossa?

Prima di procedere all'inquadramento del diritto di voto nella nuova Costituzione, si è ritenuto opportuno effettuare una breve ricognizione delle novità (poche) e ambiguità (molte) del nuovo Testo fondamentale. Ci si riferisce, in particolare, a quelle disposizioni, spesso verbose e arzigogolate, in cui si mescolano valori tradizionali a principi occidentali, diritto internazionale e islamico e in cui ogni tentativo bilanciamento dei poteri sembra essere vanificato a pochi alinea di distanza. A queste criticità debbono unirsi le rilevanti discrepanze di significato tra i testi francese ed arabo<sup>888</sup>. Insomma, quel che ne emerge è un articolato gioco di specchi intenzionato a salvaguardare il primato regio<sup>889</sup>, corteggiando al contempo gli ambienti liberali e conservatori marocchini e la stessa comunità internazionale. *Bref*, si tratta di un testo diretto a lusingare quante più parti possibile: come recita un adagio marocchino «la lingua non ha ossa»<sup>890</sup>.

La Costituzione del 2011, al pari delle precedenti, apre con un ampio preambolo e facente parte integrante del dettato costituzionale<sup>891</sup>. Al suo interno trova immediata menzione la "professione di fede" del Regno marocchino allo spirito e ai valori democratici e il suo impegno allo sviluppo di una società equa ed eguale<sup>892</sup>. Segue un'interessante riferimento pluralismo culturale, etnico e religioso del Regno — da sempre elemento di aspri contrasti con l'etnia amazigh — elementi che concorrono a costituire, senza esclusioni, l'identità nazionale (unica e indivisibile) marocchina<sup>893</sup>.

---

<sup>888</sup> F. Biagi, *The Pilot of Limited Change: Mohammed VI and the Transition in Morocco*, cit., pp. 62 ss.; A. Benchemsi, *Morocco: Outfoxing the Opposition*, cit., pp. 341 ss.

<sup>889</sup> Nella storia marocchina il Governo non ha mai disatteso le indicazioni del Re, che continua a determinarne l'azione. M. Hashas, *Moroccan Exceptionalism Examined: Constitutional Insights pre- and post- 2011*, cit., p. 11; M. Madani, D. Maghraoui, Saloua Zerhouni, *The 2011 Moroccan Constitution: A Critical Analysis*, Stockholm, International IDEA, 2012, p. 24-27.

<sup>890</sup> A. Benchemsi, *Morocco: Outfoxing the Opposition*, cit., p. 342.

<sup>891</sup> L'ultimo alinea dispone che «*Ce préambule fait partie intégrante de la présente Constitution*». Per un approfondimento sul proteiforme ruolo dei preamboli costituzionali, v. almeno l'ottimo lavoro di J.O. Frosini, *Constitutional Preambles. At a Crossroads between Politics and Law*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012.

<sup>892</sup> «*Fidèle à son choix irréversible de construire un État de droit démocratique, le Royaume du Maroc poursuit résolument le processus de consolidation et de renforcement des institutions d'un État moderne, ayant pour fondements les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance. Il développe une société solidaire où tous jouissent de la sécurité, de la liberté, de l'égalité des chances, du respect de leur dignité et de la justice sociale, dans le cadre du principe de corrélation entre les droits et les devoirs de la citoyenneté*», Preambolo, Cost. 2011 Marocco.

<sup>893</sup> «*État musulman souverain, attaché à son unité nationale et à son intégrité territoriale, le Royaume du Maroc entend préserver, dans sa plénitude et sa diversité, son identité nationale une et indivisible. Son unité, forgée par la convergence de ses composantes arabo-islamique, amazighe et saharo-hassanie, s'est nourrie et enrichie de ses affluents africain, andalou, hébraïque et méditerranéen. La prééminence accordée à la religion musulmane dans ce référentiel national va de pair avec l'attachement du peuple marocain aux valeurs d'ouverture, de modération, de tolérance et de dialogue pour la compréhension mutuelle entre toutes les cultures et les civilisations du monde*». Sul pto. v. A. Zemrani, C.E. Lynch, *Morocco's Dance with Democracy: An Evolutionary Approach to Democratic Reform*, in *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, n. 18, 2013, p. 9; S. Jackson Lee, *Morocco: Answering the Call for Reform and Protection of Human Rights*, in *Congressional Record Volume*, n. 116, 2011.

Il preambolo conclude con un variegato inventario di impegni politici che spaziano dalla lotta a ogni forma di discriminazione<sup>894</sup>, al richiamo alla cooperazione internazionale, alla *Ummah* e al partenariato euro-mediterraneo. Chiude l'elenco una disposizione paradigmatica della "ginnastica linguistica" della Carta e relativa al rapporto gerarchico tra norme di diritto internazionale ed interno, ora risolto in favore del primo, ora del secondo<sup>895</sup>. Non è dato sapere cosa voglia dire che al diritto internazionale debba riconoscersi la primazia sul diritto interno, ma che il primo operi nei limiti del secondo e nel rispetto della sua immutabile identità nazionale (in *primis* l'Islam e il suo diritto)<sup>896</sup>. Come se non vi fosse già abbastanza confusione, si prevede che in caso di contrasto tra diritto interno ed internazionale, il Regno si impegni ad armonizzare le norme pertinenti del primo al secondo<sup>897</sup>.

Una seconda disposizione sibillina concerne la sacralità riconosciuta al Re dall'art. 23 Cost. 1996. Il testo in lingua francese dell'art. 46 Cost. 2011 la sostituisce con un generale obbligo di rispettarne la persona<sup>898</sup>. Tuttavia, la traduzione in arabo prevede gli siano dovuti *Ihtiram wa tawqeer*, rispettivamente rispetto e venerazione (o reverenza). In particolare, questa espressione veniva usata in antichità con riferimento ai soli discendenti di Maometto, tra cui rientra anche la dinastia Alawita marocchina. Pertanto, sembra lecito ritenere che l'attributo della "sacralità" più che abrogato sia stato solo parafrasato<sup>899</sup>.

---

<sup>894</sup> Il principio di uguaglianza è ripreso anche successivamente «*Bannir et combattre toute discrimination à l'encontre de quiconque, en raison du sexe, de la couleur, des croyances, de la culture, de l'origine sociale ou régionale la, de langue, de l'handicap ou de quelque circonstance personnelle que ce soit*».

<sup>895</sup> Preambolo, Costituzione 2011.

<sup>896</sup> La norma in esame prevede di «*accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par lui, dans le cadre des dispositions de la Constitution et des lois du Royaume, dans le respect de son identité nationale immuable, et dès la publication de ces conventions, la primauté sur le droit interne du pays*». Sebbene, però, il Marocco abbia ratificato l'ICCPR e la Dichiarazione di Ginevra, che garantiscono la libertà di culto, pensiero, coscienza ecc. l'ordinamento marocchino nega intrinsecamente dette libertà. Ad esempio, il Codice penale agli artt. 220, 222, 489 e 490 punisce con la reclusione ogni forma di proselitismo che non sia islamico, le relazioni omosessuali o anche eterosessuali se extracongiugali dei cittadini marocchini.

<sup>897</sup> Si prevede che il Regno debba «*harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation nationale*». La Costituzione non specifica quale sia l'istituto deputato a determinare le norme pertinenti, tantomeno viene indicato alcun termine entro cui questa armonizzazione debba avvenire. A titolo di esempio basti pensare che l'ICCPR è stato ratificato dal Marocco nel lontano 1979, ma l'armonizzazione del diritto interno agli standard da questo fissati ancora ferma al palo. A. Benchemsi, *Morocco: Outfoxing the Opposition*, cit., p. 342.

<sup>898</sup> L'art. 46 del 2011 «*La personne du Roi est inviolable, et respect Lui est dû*» sostituisce l'art. 23 Cost. 1996 «*La personne du Roi est inviolable et sacrée*».

<sup>899</sup> A tal proposito desta ancora perplessità la sontuosità della cerimonia del giuramento di fedeltà dei paria marocchini, che si presentano col copricapo tipico degli schiavi, al Re, che rimane "Comandante dei fedeli" (art. 41 Cost. 2011). A. Benchemsi, *Morocco: Outfoxing the Opposition*, cit., p. 343.

La stessa bipartizione dell'enunciato di cui all'art. 19 Cost. 1996 negli artt. 41 e 42 Cost. 2011 non andrebbe enfatizzata<sup>900</sup>. Sebbene i due articoli sembrano dividere la sfera spirituale da quella temporale, entrambi riconoscono ampi ambiti in cui il Re può legiferare per mezzo dei *dahir*, la cui natura divina non cambia<sup>901</sup>.

In ultimo, a destare perplessità sono le disposizioni relative al rafforzamento del governo. Questo si compone del Capo del governo, il quale deve provenire dal partito uscito vincitore dalle elezioni (art. 47 Cost.), e i ministri (art. 89 Cost.), e deve superare un voto di fiducia iniziale da parte della sola Camera dei rappresentanti (art. 88 Cost.). Il governo opera riunendosi nel Consiglio del governo<sup>902</sup>, un organo presieduto dal Capo del governo e nella Cost. del 1996 meramente ancillare al Consiglio dei ministri, ma che trova nella nova Costituzione il primo riconoscimento ufficiale del suo ruolo e delle sue competenze<sup>903</sup>. Tuttavia, questa valorizzazione si scontrano con le ben più ampie prerogative del Consiglio dei ministri, che resta presieduto dal Re (art. 49). Infatti, al Consiglio di governo resta ben poca autonomia se si considera che il Consiglio dei ministri sia competente per stabilire gli indirizzi di politica generale, la stipula di trattati internazionali ecc. (art. 92). Lo stesso scioglimento della Camera dei rappresentanti (art. 104) richiede un apposito decreto del Cdm e, quindi, la consultazione con il Re<sup>904</sup>. Pertanto, il riparto delle competenze tra i due

---

<sup>900</sup> David Melloni sottolinea, infatti, come il Re spesso abbia lasciato legiferare il Parlamento anche in ambiti di sua competenza, come il codice della *Moudawana* del 2004 e il Codice della nazionalità del 2006. Cfr. sul pto. D. Melloni, *Le nouvel ordre constitutionnel marocain: de la "monarchie gouvernante" à la "monarchie parlementaire"*, in Centre d'Études Internationales (a cura di), *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, LGDJ, Paris, 2012, p. 40.

<sup>901</sup> Sebbene ad esclusione dei soli casi previsti dal quarto alinea dell'art. 42, i *dahir* richiedano la controfirma del Capo del governo, ciò non ne muta la natura "divina", inoltre, nella storia marocchina non si è mai assistito a uno scontro istituzionale tra il Re e il Capo del governo, al contrario, quest'ultimo ha sempre assecondato il primo. Spesso i *dahir* guidano l'azione di governo, basti pensare che il *Conseil de la communauté marocaine à l'étranger*, il *Conseil supérieur de l'enseignement*, il *Conseil économique, social et environnemental* sono stati tutti creati con *dahir* e in seguito inseriti nel vigente Testo fondamentale. Oltre ai *dahir*, deve ricordarsi che anche i discorsi del Monarca vanno ben oltre il ruolo (limitato) che gli riconosce l'Art. 95, per divenire delle vere e proprie linee guida per l'azione di governo e non possono essere oggetto di dibattito in seno al parlamento (art. 52). Si potrebbe essere comunque tentati di considerare il potere legislativo condiviso con il Parlamento, tuttavia, è necessario ricordare che in caso di conflitto i *dahir* prevarranno sempre, per il semplice motivo che non possono, data la loro natura divina, essere soggetti ad alcun sindacato di legittimità, come stabilito nei casi: Ronda, (18 giugno 1960, RACS adm. 157-60, p. 136); Bensouda (15 luglio 1963, RACS adm. 1961-1965, p. 173) e Rezk iTijani (15 luglio 1963, RACS adm. 1961-196, p. 177). Sul pto. v. M. Madani, D. Maghraoui, S. Zerhouni, *The 2011 Moroccan Constitution: A Critical Analysis*, cit., in particolare pp. 24-25.

<sup>902</sup> Il Consiglio del governo si compone del Capo del governo e i suoi ministri e fino alla novella costituzionale il suo unico ruolo era di preparare gli atti da sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri, presieduto, invece, del Re. Inoltre, il Re continua a presiedere e nominare la maggior parte dei membri del Csm, del Consiglio degli *Ulema* e del consiglio di sicurezza. A. Harsi, *Séparation et équilibre des pouvoirs dans la nouvelle Constitution de 2011*, in A. Bouachik, M. Degoffe, C. Saint-Prot (a cura di), *La Constitution marocaine de 2011. Lectures croisées*, Publications de la Revue marocaine d'administration locale et développement, Serie *Thèmes actuels*, n. 77, 2012, p. 55; M. Madani, D. Maghraoui, S. Zerhouni, *The 2011 Moroccan Constitution: A Critical Analysis*, cit., p. 31.

<sup>903</sup> In particolare, tra queste rientrano, ex art. 92: le politiche pubbliche; le politiche settoriali; l'assunzione della fiducia davanti alla Camera dei rappresentanti; questioni relative ai diritti dell'uomo e ordine pubblico; i decreti legge.

<sup>904</sup> Alla consultazione del Re si unisca il fatto che l'art. 51 Cost. Che riconosce al Re il potere di sciogliere la Camera dei rappresentanti. Pertanto sembra che la decisione, in ultima analisi, spetti alla Corona e non al Capo del governo.



organi dell'esecutivo sembra aver conservato un certo sbilanciamento in favore del Monarca, il cui ruolo di *primus inter pares* nel Consiglio dei ministri è ad oggi indiscusso.

Concludendo, dovrebbe essere evidente come le novità introdotte dal disegno costituzionale di Mohammed VI siano state più attente a ricercare il favore della comunità internazionale e della società marocchina, che non intraprendere un effettivo processo di democratizzazione. Il Re, infatti, continua a godere di ampie prerogative che gli consentono di determinare tanto l'azione dell'esecutivo che del legislativo, che restano in una posizione subalterna.

#### 4.5) *Il diritto di voto nella Costituzione del 2011*

Nella Carta del 2011 sono numerose le disposizioni relative o tangenziali al diritto di voto, le quali, a dire il vero, si alternano con una certa ridondanza.

Sebbene già il preambolo dichiari una generale adesione ai principi democratici, l'art. 1 Cost. sottolinea ripetutamente — ben tre alinea su quattro — la natura democratica del Regno<sup>905</sup>. Il successivo art. 2 Cost. prevede che la sovranità popolare debba esercitarsi tramite referendum o per mezzo dei propri rappresentanti, i quali devono essere selezionati mediante «elezioni libere, oneste e regolari»<sup>906</sup>.

Sede del diritto di voto è l'art. 30 Cost<sup>907</sup>, Titolo II (Diritti fondamentali), che ne specifica non solo la natura personale, ma anche di dovere civico a cui i cittadini maggiorenni di ambo i sessi sono chiamati ad adempiere. L'universalità del suffragio e, in particolare, il delicato tema della partecipazione femminile figurano anche agli artt. 6, 11 e 19 Cost. i quali stabiliscono in capo allo Sta-

---

<sup>905</sup> Al primo alinea «*Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale*», al secondo che il il Regno si fonda sulla «*démocratie citoyenne et participative, et les principes de bonne gouvernance*» e, infine, al terzo alinea che il popolo marocchino si appoggia «*dans sa vie collective sur [...] le choix démocratique*». Art. 1, Cost. 2011.

<sup>906</sup> «*La nation choisit ses représentants au sein des institutions élues par voie de suffrages libres, sincères et réguliers*». Un'identica formula è riproposta anche dal primo comma dell'art. 11, relativo alla neutralità dei poteri e media pubblici nei confronti dei candidati: «*Les élections libres, sincères et transparentes constituent le fondement de la légitimité de la représentation démocratique*». Art. 11, Cost. 2011.

<sup>907</sup> Il diritto di voto è menzionato anche all'art. 71 della L.o. n. 27-11 «*Le vote est un droit personnel et un devoir national*».

to il dovere di incentivare la parità di genere<sup>908</sup>, mentre l'art. 33 Cost. prevede un obbligo analogo, ma riferito all'integrazione politica dei più giovani<sup>909</sup>.

Infine, sono oggetto di una specifica disposizione i cittadini marocchini residenti all'estero, che da sempre lamentano un'esclusione dal procedimento elettorale del Regno. L'art. 17 Cost. riconosce loro i medesimi diritti di elettorato attivo e passivo, il che poteva già desumersi dal principio di uguaglianza ex art. 6 Cost., demandando al legislatore l'adozione delle norme attuative<sup>910</sup>.

Con riferimento, invece, alle libertà consustanziali l'esercizio del voto, l'art. 25 Cost. garantisce in tutte le loro forme le libertà di pensiero, opinione ed espressione, mentre l'art. 29 Cost. assoggetta ai limiti della legge quelle di assemblea, riunione e, specificatamente, le libertà di associazione sindacale e politica. Ci si riferisce, in particolare ai requisiti di cui all'art. 7 Cost. e alla L. n. 29-11, entrambi relativi alla formazione dei partiti. L'art. 7, c. 1 Cost. sottolinea l'importanza strutturale dei partiti politici nel sistema istituzionale marocchino, all'interno del quale sono chiamati a operare democraticamente e in base ai principi dell'alternanza e del pluralismo.

Tuttavia, l'art. 7 prevede per le associazioni partitiche degli stringenti requisiti ideologici, del tutto analoghi a quelli della L.o. 36-04. Si specifica, infatti, non possano costituirsi partiti fondati su una religione, lingua, etnia o regionalismo, o ancora, su ideologie discriminatorie o contrarie ai diritti dell'uomo<sup>911</sup>. Inoltre, al comma successivo si vieta loro ogni condotta che possa danneggiare le cd. "costanti costituzionali"<sup>912</sup>. Come per la disciplina del voto ante-2011, la disposizione mira a contrastare i partiti islamisti e i movimenti indipendentisti del Sahara Occidentale o della comunità berbera (cui sarà dedicato un apposito paragrafo). Tuttavia, in caso di lesione dell'art.7 e delle norme attuative, l'art. 9 prevede che la sospensione o lo scioglimento di un partito non possano che essere disposti dall'autorità giudiziaria.

---

<sup>908</sup> Gli artt. 6 e 11 Cost. fanno rispettivamente riferimento al più generale principio di uguaglianza e al suo incentivo da parte dello Stato «*Les pouvoirs publics oeuvrent à la création des conditions permettant de généraliser l'effectivité de la liberté et de l'égalité des citoyennes et des citoyens, ainsi que de leur participation à la vie politique*» e «*Les pouvoirs publics mettent en oeuvre les moyens nécessaires à la promotion de la participation des citoyennes et des citoyens aux élections*», mentre l'art. 19 Cost. terzo si riferisce a una più parità nel godimento ed esercizio dei propri diritti politici «*L'Etat marocain oeuvre à la réalisation de la parité entre les hommes et les femmes*». L'art. 35, invece si riferisce alla necessità per lo Stato di assicurarsi che anche i soggetti disabili godano di pieni diritti civili e politici.

<sup>909</sup> «*Les pouvoirs publics mettent en oeuvre les moyens nécessaires à la promotion de la participation des citoyennes et des citoyens aux élections*».

<sup>910</sup> All'art. 29, invece, si riconosce il diritto dei cittadini stranieri residenti in Marocco di partecipare alle elezioni amministrative, a condizione che così prevedono la legge e le convenzioni internazionali ratificate dal Regno o in base al principio reciprocità.

<sup>911</sup> «*Les partis politiques ne peuvent être fondés sur une base religieuse, linguistique, ethnique ou régionale, ou, d'une manière générale, sur toute base discriminatoire ou contraire aux Droits de l'Homme*» art. 7, Cost. 2011.

<sup>912</sup> E che sarebbero: la religione musulmana, il Regno monarchico, i principi costituzionali, i fondamenti democratici, all'unità nazionale o all'integrità territoriale.

Con riferimento, invece, alle modifiche dell'istituzione parlamentare, la nuova Carta fondamentale ha introdotto alcuni interessanti spunti di discussione. Si è conservata la struttura bicamerale del Parlamento, che si compone della Camera dei Rappresentanti (*majlis al-nuwwab*), eletta direttamente con suffragio universale e diretto per cinque anni (art. 62), e della Camera dei Consiglieri (*majlis al-mustasharin*), eletta indirettamente su base sia locale che nazionale<sup>913</sup>. Tuttavia, la Camera dei Rappresentanti vede rafforzato il proprio ruolo di contrappeso dell'esecutivo, unica delle due camere a essere titolare del potere di iniziativa del processo di revisione costituzionale e del rapporto di fiducia con il Governo<sup>914</sup>, e si introducono diverse misure di armonizzazione della loro attività<sup>915</sup>. La novità forse più importante, però, è rappresentata dall'art. 10 Cost., che introduce un vero e proprio statuto dell'opposizione<sup>916</sup>, che da un lato mira ad assicurare all'opposizione il libero esercizio delle libertà di opinione, espressione e riunione, dall'altro le riconosce gli strumenti necessari a esercitare un controllo effettivo sulle attività parlamentari<sup>917</sup>.

---

<sup>913</sup> La composizione di quest'ultima e la durata del mandato dei Consiglieri sono stati modificati per meglio adattarsi alla regionalizzazione del Regno. Un terzo dei membri è riservato alle Regioni, che eleggono un deputato tra i membri del proprio Consiglio regionale (art. 63 COst.). Si è ridotto il numero complessivo dei Consiglieri da 270 a un minimo di 90 e un massimo di 120, mentre il mandato è stato modificato da nove a sei anni.

<sup>914</sup> La mozione di sfiducia, inoltre, richiede la firma di un quinto dei deputati, mentre la Camera dei consiglieri può al limite interpellare il Governo, ma non sfiduciarlo (art. 106 Cost.). Inoltre, la Camera dei rappresentanti: vede il proprio Presidente presiedere alle sedute comuni delle due Camere (art. 68 Cost.); le viene presentata con priorità la legge finanziaria (art. 75 Cost.); nell'analisi dei decreti legge, in caso di disaccordo tra le due camere prevarrà la commissione competente della Camera dei rappresentanti (art. 81 Cost.). Inoltre, si cerca di armonizzare l'attività delle due camere, ad esempio, promuovendo l'organizzazione di sedute comuni delle Commissioni permanenti (art. 68 Cost.), o l'omologazione dei regolamenti interni (art. 69 Cost.).

<sup>915</sup> Ad esempio, le rispettive Commissioni permanenti possono tenere delle sedute comuni (art. 68), oppure si promuove l'armonizzazione dei regolamenti interni (art. 69 Cost.).

<sup>916</sup> Il successivo art. 60 Cost., che definisce l'opposizione «*une composante essentielle des deux Chambres. Elle participe aux fonctions de législation et de contrôle telles que prévues*».

<sup>917</sup> La norma contiene il seguente novero di tutele: «*la liberté d'opinion, d'expression et de réunion; un temps d'antenne au niveau des médias officiels, proportionnel à leur représentativité; le bénéfice du financement public, conformément aux dispositions de la loi; la participation effective à la procédure législative, notamment par l'inscription de propositions de lois à l'ordre du jour des deux Chambres du Parlement; a participation effective au contrôle du travail gouvernemental, à travers notamment les motions de censure et l'interpellation du Gouvernement, ainsi que des questions orales adressées au Gouvernement et dans le cadre des commissions d'enquête parlementaires; la contribution à la proposition et à l'élection des membres à élire à la Cour Constitutionnelle; une représentation appropriée aux activités internes des deux Chambres du Parlement; la présidence de la commission en charge de la législation à la Chambre des Représentants; disposer de moyens appropriés pour assurer ses fonctions institutionnelles; la participation active à la diplomatie parlementaire en vue de la défense des justes causes de la Nation et de ses intérêts vitaux; la contribution à l'encadrement et à la représentation des citoyennes et des citoyens à travers les partis politiques qui la forment et ce, conformément aux dispositions de l'article 7 de la présente Constitution; l'exercice du pouvoir aux plans local, régional et national, à travers l'alternance démocratique, et dans le cadre des dispositions de la présente Constitution*».

#### 4.5.1) Elettorato attivo e campagna elettorale

In seguito all'adozione della Costituzione del 2011, il Marocco ha intrapreso un articolato processo di riforma della disciplina di dettaglio del voto<sup>918</sup> e in particolare, del diritto di elettorato attivo.

La L. n. 57-11, infatti, ha cercato di affrontare il problema della partecipazione elettorale marocchina, punto dolente della previgente L.o. 9-97<sup>919</sup>, facilitando l'accesso alle liste elettorali generali. L'art 5 L. n. 57-11 consente delle deroghe significative al criterio di residenza<sup>920</sup> ai dipendenti pubblici, agli abitanti delle cd. "*aires habituelles de nomadisme*"<sup>921</sup> e, in particolare, ai cittadini residenti all'estero<sup>922</sup>. I marocchini espatriati, infatti, potranno presentare la domanda di iscrizione<sup>923</sup> direttamente al consolato o all'ambasciata del Paese di residenza. Inoltre, ex art. art. 72 della L.o. n. 27-11, si consente loro di votare per procura<sup>924</sup>.

Rimane, tuttavia, l'impossibilità di registrarsi per i cittadini naturalizzati da meno di cinque anni ex art. 7 L. n. 57-11 e art. 6 L.o. n. 27-11.

Con riferimento, invece, alla partecipazione elettorale dei disabili, è bene ricordare che sullo Stato, ai sensi dell'art. 35 Cost. 2011, grava l'obbligo di assicurare loro eguali diritti, anche politici. A tal proposito, la L.o. n. 27-11 prevede che, previa segnalazione ai seggi, i votanti che soffrano di disabilità tali da impedirgli di contrassegnare la scheda, possano farsi assistere da un elettore, tuttavia, come per il voto per procura, ogni elettore "assistente" non potrà assistere più di una persona. La norma tace, però, con riferimento agli analfabeti, che continuano a essere poco meno del 30%

---

<sup>918</sup> Ci si riferisce, in particolare alla L. n. 57-11 (relativa anche alle liste elettorali generali), alla L. organica n. 27-11 (relativa alle disposizioni speciali per la Camera dei rappresentanti) e la L. n. 30-11 (relativa alle condizioni e modalità dell'osservazione indipendente delle elezioni).

<sup>919</sup> Una percentuale molto elevata di aventi diritto non si iscriveva alle liste, rinunciando alla possibilità di esercitare il proprio diritto, (vedi *infra*).

<sup>920</sup> La norma generale prevede che la residenza si sia protratta per almeno tre mesi nel comune di presentazione della domanda di iscrizione, analogamente a tanto già previsto dagli art. 4 e ss. Della L.o. n. 9-97.

<sup>921</sup> I primi potranno presentare la propria domanda di iscrizione presso il comune in cui viene esercitata la propria funzione, mentre i secondi presso il comune di nascita. L'ultimo alinea dell'art. 5, L. n. 57-11, prevede che le aree soggette a nomadismo siano indicate con apposito decreto dal Ministro dell'interno. In base ai dati forniti dal censimento generale del 2014, il loro numero è in costante calo, essendo passati dalle quasi 70 mila unità del 2004 alle circa 25 mila del 2014, tuttavia, la loro presenza è ancora rilevante nelle aree rurali e desertiche del Paese.

<sup>922</sup> Ai quali in passato era richiesto — sia per registrarsi che votare — di recarsi presso il comune di residenza o nascita.

<sup>923</sup> Ai sensi dell'art. 6 L. n. 57-11 il residente all'estero potrà scegliere la circoscrizione in cui registrarsi a propria discrezione tra: il comune in cui esercita una professione o possiede beni, oppure risiedono i genitori o dei congiunti, o ancora, in cui sono nati il padre o il nonno.

<sup>924</sup> Il cittadino dovrà semplicemente compilare l'apposito modulo presso l'ambasciata o consolato di riferimento e indicare un procuratore. Ogni procuratore non potrà che agire per un procurato. Art. 72, L.o. n. 27-11.

della popolazione, per i quali si è probabilmente considerato sufficiente l'apposizione del simbolo di partito a fianco delle sigle e delle generalità dei candidati. Nonostante queste misure, però, nel 2016 risultava registrato meno del 60%<sup>925</sup>.

La L. n. 57-11, oltre alle procedure di registrazione, ha modificato anche la composizione delle Commissioni amministrative incaricate di verificare l'idoneità delle domande presentate. Queste non sono più presiedute dal presidente del Consiglio comunale di riferimento, ma da un magistrato indipendente scelto dal Primo presidente della Corte d'appello avente giurisdizione nel comune della domanda. Qualora l'iscrizione fosse rifiutata dalla Commissione, ai sensi degli artt. 14 e 15 della L. n. 57-11, l'avente diritto potrà presentare un reclamo alla stessa entro sette giorni dalla pubblicazione delle liste elettorali<sup>926</sup>. Dopodiché, la Commissione dovrà adottare un secondo parere motivato, nuovamente notificato all'interessato, che potrà impugnarlo davanti al Tribunale amministrativo territorialmente competente (artt. 45-46).

#### 4.5.2) *La legge 29-11 sulla formazione dei partiti*

Con riferimento alla disciplina per la formazione dei partiti, il combinato disposto dell'art. 7 Cost 2011 e art. 4 L. n. 29-11 conserva pressoché inalterati i requisiti ideologici di cui già all'art. 4 L. n. 36-04. Sono ancora vietati, quindi, i partiti a base religiosa, etnica, linguistica, regionale o di agire in spregio dei diritti umani di agire o della Costituzione.

Si limita, invece, il ruolo del Ministero dell'interno nelle procedure di costituzione degli stessi, ora affidate a un'amministrazione governativa incaricata dallo stesso. Resta simile, però, la procedura auto-dichiarativa, con l'unica eccezione che si introduce un termine di 30 giorni entro il quale l'amministrazione deve rilasciare la ricevuta di recepimento del dossier costitutivo<sup>927</sup>. Inoltre, l'amministrazione competente, entro 48h dal recepimento, dovrà consegnare una copia di detto dossier alla Procura presso il Tribunale di primo grado di Rabat. Infine, quest'ultimo potrà essere adito da parte dell'amministrazione affinché verifichi la conformità della dichiarazione auto-costitutiva, entro 60 giorni dal suo deposito.

---

<sup>925</sup> N. Mouline (a cura di), *Le Maroc vote. Les élections législatives en chiffres (1963 - 2011)*, Tafra, Rabat, 2016, p. 12.

<sup>926</sup> Non esiste più una Commissione giudicante ex. art. Art. 13 L.o. n. 9-97.

<sup>927</sup> Il dossier deve contenere: una dichiarazione recante la firma autenticata di tre membri fondatori, le loro generalità, nome e simbolo del partito; tre copie della bozza di statuto e del programma; l'impegno scritto (in forma individuale) di almeno 300 fondatori a dare luogo a un congresso costitutivo ai sensi dell'art. 9 della presente norma.

A questo punto il partito dovrà ancora organizzare il congresso costitutivo entro un anno dal perfezionamento della dichiarazione<sup>928</sup>, ed entro sei mesi da questo, adottare un regolamento interno, da depositarsi sempre presso l'amministrazione competente. Quest'ultima avrà a disposizione 30 giorni per confermarne la costituzione o presentare ricorso al Tar di Rabat, che si pronuncerà entro 15 giorni. In attesa del giudizio l'amministrazione potrà richiedere al Presidente del Tar di sospendere in via cautelare l'attività del partito<sup>929</sup>.

#### *4.5.3) Le disposizioni speciali per la Camera dei rappresentanti*

Il sistema elettorale in senso stretto viene puntualmente definito ai primi articoli della L.o. n. 27-11, ma è rimasto pressoché inalterato rispetto al 2002.

All'art. 1 si legge che la Camera dei rappresentanti si compone di 395 membri distribuiti in 92 circoscrizioni ed eletti direttamente con suffragio universale. Di questi, 90 confluiscono in un'unica circoscrizione nazionale, dei quali 60 sono riservati ai candidati di genere femminile e 30 ai candidati con meno di 40 anni. I restanti 305, come in passato: "forbice di sproporzionalità" del 20% e numero minimo di due seggi per provincia<sup>930</sup>. Si ripresenta, così, il problema della sovra rappresentazione delle circoscrizioni rurali a scapito di quelle urbane, con le prime che vedono assegnano un seggio ogni 3'668 elettori registrati contro i circa 83'000 delle seconde<sup>931</sup>.

Rimane invariata anche la formula per la conversione dei voti in seggi: la proporzionale dai più alti resti. Per limitare la frammentazione del sistema partitico gli artt. 84 e 85 L.o. n. 27-11, prevedevano una soglia di accesso esplicita circoscrizionale (locale e nazionale) del 6%, abbassata dalla L.o. n. 20-16 al 3%. Preme precisare, però, che questi sbarramenti producono un effetto sulla sola circoscrizione nazionale. Le circoscrizioni locali, infatti, assegnano da un massimo di 6 seggi a un minimo di due, pertanto la soglia implicita spazierà dal 14% al 30%.

---

<sup>928</sup> I requisiti materiali del congresso sono stati inaspriti. Il partito deve darne notizia all'amministrazione locale e depositare, con 72h di preavviso, una nuova dichiarazione controfirmata da almeno due membri fondatori e contenete data, luogo e ora dell'incontro. Inoltre, devono partecipare al congresso almeno 1000 (anziché 500) membri (tra cui almeno 3/4 degli originari 300 membri fondatori) sempre proveniente da almeno 2/3 (anziché la metà) delle regioni del Regno, con un minimo di 15 membri per regione. artt. 1o e ss. L. n. 29-11.

<sup>929</sup> Il Presidente dovrà pronunciarsi entro 48h. Art. 13 L. N. 29-11.

<sup>930</sup> L.o. n. 27-11, art. 2.

<sup>931</sup> Nel 2007 questo riparto ha portato a dei paradossi. Ad esempio il PJD ottenne il 10,9% dei voti nelle circoscrizioni locali e il 13,4 in quella nazionale, contro il 10,7% e 11,8% di Istiqlal. Tuttavia, il PJD ottenne 46 seggi su 352 e Istiqlal 52, grazie alla sua vittoria in molti seggi rurali.

Poche le modifiche anche relativamente all'elettorato passivo, con i criteri di illeggibilità e incompatibilità, che rimangono pressoché invariati<sup>932</sup>. In caso di contenzioso sarà competente, *ex art. 87*, il Tribunale di primo grado competente territorialmente, — quello di Rabat per la circoscrizione nazionale — che dovrà pronunciarsi entro 24h dal deposito dell'istanza. Eventualmente la pronuncia del tribunale di primo grado potrà essere impugnata solo innanzi alla Corte costituzionale, che nella Cost. 2011 sostituisce il Consiglio costituzionale (art. 88).

Infine, il personale amministrativo potrà essere affiancato nelle operazioni di controllo del voto dai rappresentanti delle organizzazioni umanitarie. Ai sensi della L. n. 30-11 *fixant les conditions et les modalités de l'observation indépendante et neutre des élections*, infatti, sarà sufficiente l'organizzazione umanitaria interessata (nazionale e non) ne faccia richiesta (art. 3) a un'apposita commissione speciale presieduta dal Presidente del *Conseil national des droits de l'homme* (art. 7).

#### 4.6) Il dato elettorale successivo al 2011

Dalla riforma della legislazione elettorale nel 2011 si sono svolte due tornate elettorali, che consentono un confronto più agile delle tendenze di voto. La tornata del 25 novembre 2011 è stata anticipata di 11 mesi per venire in contro alle richieste mosse dai manifestanti della Primavera araba, con il risultato, però, di trovare tutte le forze politiche e le amministrazioni competenti impreparate. Ciononostante, le elezioni si svolte regolarmente e in maniera trasparente e hanno visto partecipare ben 33 partiti e la registrazione di 1'565 liste di candidati<sup>933</sup>.

La tornata elettorale del 2011 ha incoronato l'islamista *Partis de la Justice et Développement* (PJD), primo partito. La sigla islamista, con ben il 27% dei voti, pari a 107 seggi, ha distanziato di ben 47 seggi il suo diretto concorrente, Istiqlal (15% e 60 seggi), mentre il partito dell'amministrazione *Rassemblement national des indépendants* RNI (13, 6% e 52 seggi) è arrivato solo terzo. Inoltre, nel 2011 entra per la prima volta in Parlamento il Partito filo-monarchico *Partis de l'Authenticité et Modernité* (PAM). Potenzialmente la nuova formazione potrebbe ridisegnare gli equilibri politici dei tre partiti tradizionali, ma la sua vicinanza al Palazzo non lascia a intendere alcuna intenzione di “sparigliare” il sistema politico.

---

<sup>932</sup> Rispetto alla disciplina previgente si escludono gli ispettori dei ministeri delle finanze e dell'interno e il Tesoriere generale del regno e i tesoriere regionali (art. 7) e l'incompatibilità dei presidenti di consiglio regionale (art. 13) dei soggetti che abbiano lavorato a vario titolo presso delle società di capitali per almeno il 30% in mano pubblica (artt. 14-15).

<sup>933</sup> National Democratic Institute, *Final Report on the Moroccan Legislative Elections*, NDI, 2011, pp. 7 e 16.

Per poter governare, quindi, il PJD è stato costretto a ricorrere ad allearsi con un'altra sigla. La prima scelta è stata un altro partito di "opposizione": il nazionalista *Istiqlal*. Tuttavia, i dissidi interni portarono quest'ultimo a ritirare nel 2013 l'appoggio al governo di Abdelilah Benkirane. Il PJD è stato, così costretto ad allearsi con il filo monarchico RNI. Come si è già evidenziato *supra*, l'instabilità delle coalizioni frutto del sistema elettorale del 2011 costringevano a delle larghe intese in cui non solo i rapporti di forza interni era del tutto sfalsati — dai pochi seggi di un partito minore potevano dipendere le sorti dell'intera coalizione —, ma anche e soprattutto a omologare l'offerta politica ai *desiderata* del sovrano, i cui partiti erano sempre, ben o male, coinvolti nella formazione del governo.

Come in Egitto e Tunisia l'affluenza nelle elezioni immediatamente post-primavera araba ha segnato un aumento rispetto alle precedenti, passando dal 37% del 2007 al 45% del 2011. Questo aumento, però, non deriverebbe tanto da un'aumento della partecipazione politica ma dalla cancellazione da parte del Ministero dell'interno di oltre due milioni di cittadini dai registri, cosicché per contrasto il numero di votanti aumentasse. Al dato, comunque devono sottrarsi sia degli aventi diritto non registrati (pari al 37%) e delle schede nulle o bianche. Queste ultime hanno rappresentato ben il 19% del totale, il che contribuisce ad evidenziare, insieme a un'affluenza comunque bassa, la crisi delle istituzioni rappresentative marocchine<sup>934</sup>.

Alle successive elezioni del 2016, invece, il sistema partitico sembra aver teso verso un carattere bipolare, con due partiti, il PJD e PAM che ottengono quasi la metà dei seggi<sup>935</sup>: una novità per il pulviscolare sistema partitico marocchino. Il dato del 2016 conferma il radicamento del PJD nelle aree urbane grazie a un'ampia base militante e del PAM nelle aree rurali, dove poteva sfruttare la i propri legami con le autorità locali<sup>936</sup>. Gli altri partiti tradizionali, *Istiqlal* e il RNI, invece, sono uscite fortemente ridimensionati, perdendo rispettivamente 14 e 15 seggi rispetto alla scorsa legislatura.

Il Re ha nominato ai sensi dell'art. 87 Cost. Abdelilah Benkirane, esponente del PJD, Capo del governo. Tuttavia, nonostante i suoi 120 seggi, il partito islamista ha ancora una volta dovuto formare governo di coalizione. Non riuscendovi, Muhammad VI ha affidato l'incarico a un altro esponente del PJD, Saadeddine Othmani, che (come nel 2011) formò una coalizione con l'RNI e altre sigle minori. L'alleanza ripresenta i medesimi problemi visti poc'anzi, e, anzi, stringe ancora di più

---

<sup>934</sup> Ibid., p. 13.

<sup>935</sup> M.J. Willis, *Politics and Power in the Maghreb: Algeria, Tunisia and Morocco from Independence to the Arab Spring*, C. Hurst & Co, 2012, pp. 149–150.

<sup>936</sup> Committee of the Bureau, *Election observation report, Doc. 14201*, 30 Novembre 2016.



le sorti del partito islamista alla Corona. Nonostante l'apparenza bipolare, però, i partiti marocchini restano ideologicamente ancora troppo distanti (nonostante le alleanze di comodo). Sebbene il RNI potrebbe finire con l'essere fagocitato dal nuovo partito filo-monarchico PAM, Istiqlal e il suo elettorato non sembrano potersi integrare nel polo islamista guidato dal PJD e nemmeno in quello del Palazzo. Il sistema manterrebbe, al più una natura tri-polare, riducendo il numero di partiti ma senza stabilizzarsi.

Nonostante il mutato quadro politico e l'affermarsi sulla scena di due partiti "protagonisti" i marocchini continuano a dimostrare un notevole disinteresse, o disillusione, per le elezioni. Infatti, l'affluenza ha segnato un ulteriore calo, scivolando al 43%. Inoltre, è in aumento il fenomeno delle schede bianche o nulle, che hanno raggiunto il valore record del 22%.

Il vero problema della disciplina del voto marocchina, sembra risiedere in due elementi. Il primo è la disproporzionalità delle circoscrizioni rurali, senza la quali, probabilmente si otterrebbero parlamenti molto più omogenei. Il secondo — da cui dipende probabilmente la trasparenza e onestà dei processi elettorali marocchini — è l'idea per cui non siano il Parlamento e lo stesso Governo a determinare l'indirizzo politico del paese, ma il *makhzen*. A ben vedere, la Costituzione del 2011 ha fatto poco per confutare questa opinione. Al contrario, il Parlamento e il Governo, *rectius*: i partiti, continuano a essere l'"(in)utile idiota" a disposizione di un Re plenipotenziario per giustificarsi dei propri fallimenti e su cui dirigere la frustrazione della popolazione.

#### 4.7) Donne e partecipazione politica in Marocco

La riqualificazione del ruolo della donna marocchina pare essere al centro del programma riformatore di Muhammad VI, come dimostrano la riforma del Codice dello statuto personale (*Moudawana*) del 2004 e altre modifiche, sostanziali, ai codici penale, di procedura penale e del lavoro. La stessa Costituzione del 2011 fa della loro partecipazione politica uno dei principali obiettivi del Regno (artt. 6, 11 e 19 Cost.).

Le donne fecero il loro ingresso nel Parlamento marocchino nel 1997<sup>937</sup> da dove cercarono di evidenziare la marginalità del loro ruolo nella società e nel sistema politico marocchini. Nel 2002, accogliendo le loro istanze di una maggior rappresentazione, un'alleanza politica trasversale inserì alla Camera dei rappresentanti nel 2002 una quota di 30 seggi riservati a deputati di sesso femmini-

---

<sup>937</sup> Furono elette due deputate. Dati ottenuti da l'Union interparlementaire: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

le e assegnati da un'unica circoscrizione nazionale. Alle elezioni dello stesso altre cinque deputate furono elette nelle circoscrizioni locali, portandone il numero a 35 su 305, l'11% del totale, mentre nel 2007 furono 34<sup>938</sup>. Tuttavia, le elezioni locali del 2003, che non prevedevano un sistema di quote analogo a quello previsto per le elezioni legislative, evidenziarono l'artificialità del risultato parlamentare, con solamente 127 donne elette su oltre 23'000 mila consiglieri, appena lo 0,53%<sup>939</sup>.

In seguito all'entrata in vigore della Cost. del 2011 — che impone allo Stato l'adozione di tutte le misure necessarie a garantire alle donne una pari rappresentanza politica — viene adottata la L. n. 27-11, che portò la quota femminile a 60 seggi, così che lo stesso anno vennero elette 67 donne su 395 deputati, il 17% del totale<sup>940</sup> e 81 nel 2016, pari al 20,5%. Quest'ultimo aumento è dovuto principalmente all'introduzione di una quota di 30 seggi riservata ai candidati aventi meno di 40 anni, 12 dei quali furono vinti da delle donne.

Questi numeri, però, non devono illudere, perché l'incremento della presenza femminile nelle tornate del 2002, 2007, 2011, 2016 è solo apparente. Senza il sistema di quote, infatti, solo tra le 4 e le 9 donne sarebbero state elette, meno del 3% del totale. Non solo, le azioni positive non sono strumenti privi di rischi, perché rischiano di "segregare" politicamente le donne agli spazi loro riservati<sup>941</sup>. Ancora peggio, può dare adito alle tesi di chi considera le donne incapaci di competere con gli uomini ad armi pari non perché svantaggiate, ma perché inferiori<sup>942</sup>. Quindi, il superamento del sistema di quote appare necessario perché promuove l'esclusione politica femminile. Tuttavia, la suddivisione del territorio marocchino in circoscrizioni di pochi seggi renderebbe inefficaci strumenti alternativi come lo *zipper method*, ovvero imporre ai partiti di alternare il sesso dei candidati in lista<sup>943</sup>.

Pertanto, sembra che l'unica soluzione sia di intervenire alla radice del problema, ovvero riqualificare il ruolo sociale, prima ancora che politico, della donna marocchina<sup>944</sup>. Basti pensare che, se-

---

<sup>938</sup> D. Lagrini, *The Quotas and Its Role in the Empowerment of Women*, in *Journal massalik al kr syassa wa iqtissad*, n. 23-24, 2013, p. 55.

<sup>939</sup> ADFM, *Elections du 12 septembre 2003 : Problématique de la représentation féminine. Les espoirs avortés*, ADFM, Rabat, 2004.

<sup>940</sup> Lo stesso anno il Parlamento adottò una legge che aumentò la rappresentanza delle donne nei consigli comunali e rurali, dove passarono dal 12% al 27%.

<sup>941</sup> DRI, *Evaluation du cadre pour l'organisation des élections (élections législatives, référendums et élections municipales)*, DRI e TM, 2007, p. 30.

<sup>942</sup> I. Adnani, *How Did the Traditional Political Culture Thwarted Women's Quota?*, Mipa Institute, 2018.

<sup>943</sup> rapporto DRI, *Evaluation du cadre pour l'organisation des élections (élections législatives, référendums et élections municipales)*, cit., p. 30.

<sup>944</sup> M. Al-Harras, *Women and Decision-Making in Morocco*, The University Foundation for Studies and Publishing, 2008.

condo il censimento del 2014, il 42% delle donne è analfabeta, contro il 22% degli uomini, o ancora, che il 14,7% è disoccupato contro il 9,8% sempre degli uomini. Se queste sono le loro condizioni di partenza, non sorprende che le donne siano escluse dalla dirigenza dei partiti — con la sola eccezione del *Parti socialiste uni* — anche di quelli che hanno al proprio interno specifiche commissioni dedicate alla questione femminile.

#### 4.8) *In attesa di una primavera amazigh*

In Marocco, ma più generalmente in tutto il Maghreb, è presente una popolazione da tempo immemore posta ai margini politici ed economici della società, lontana dalle istituzioni dello Stato e negata nella sua stessa specificità: è il popolo *Amazigh*, anche noto come popolo Berbero (dal greco *barbaroi*)<sup>945</sup>. Abitanti originari del Marocco, la presenza *amazigh* pre-data di svariati secoli l'arrivo dell'invasore islamico. Da allora — con le sole eccezioni delle dinastie berbere Almoravide e Almohade — la minoranza araba ha dominato inflessibilmente la maggioranza berbera, arroccata nelle aree più impervie del Regno<sup>946</sup>.

Nonostante le numerose testimonianze storiche ed archeologiche della cultura berbera<sup>947</sup>, numerosi leader e studiosi arabo-marocchini la considerano una creazione moderna, un artificio francese per dividere la *umma*<sup>948</sup>. Non sorprende, quindi, che una volta conseguita l'indipendenza il Marocco — ma in generale tutti i Paesi maghrebini<sup>949</sup> — abbia intrapreso una pervasiva politica di arabiz-

---

<sup>945</sup> In Marocco il popolo *Amazigh* può dividersi in tre gruppi: i Berberi Tamazight dell'Atlante; i Chleuh Tachelhit della valle del Souss; i Tarifit della regione del Rif.

<sup>946</sup> Ancora oggi, però, mancano dati condivisi sull'entità della comunità *amazigh*, con cifre che spaziano dal 40% al 60%, anche se i marocchini che dichiarano avere origini berbere sono ben l'80%. Se da un lato deve riconoscersi che le operazioni di censimento sono rese difficili dalla distribuzione territoriale delle tre comunità amazigh marocchine, tutte stanziate nelle più impervie e isolate regioni montane, dall'altro è chiaro l'intento delle autorità centrali di sottostimare l'entità per indebolirne le istanze autonomiste o indipendentiste. R.G. Gordon (a cura di), *Ethnologue: Languages of the World*, SIL International, Dallas, 2005.

<sup>947</sup> M. Chafik, *A Brief Survey of Thirty-Three Centuries of Amazigh History*, Institute Royal De La Culture Amazighe, Rabat 2004; S. Cohen, L. Jaidi, *Morocco: Globalization and Its Consequences*, Routledge, New York, 2006, p. 93.

<sup>948</sup> Certamente, nel 1930 i francesi crearono il cd. "*Dahir berbero*" che istituiva delle corti locali, che applicassero il diritto tradizionale berbero. Tuttavia, gli studiosi arabo-marocchini sembrano dimenticare che fu il Regno maghrebino a invocare, nei primi del '900, l'aiuto della potenza coloniale per sopprimere le, fino ad allora vittoriose, rivolte berbere del Rif. Senza contare, poi, che le stesse cronache arabe menzionano delle rivolte berbere già nel 740 dC.

<sup>949</sup> M. Willis, *The Berber Question*, in Id., *Politics and Power in the Maghreb: Algeria, Tunisia and Morocco from Independence to the Arab Spring*, Oxford University Press, New York, 2014.

zazione, iniziando con l'eliminazione simbolica nel 1956 della cattedra berbera presso l'Istituto marocchino degli studi avanzati di Rabat<sup>950</sup>.

All'instaurazione di un regime di semi-apartheid arabo, seguirono negli anni '50 diverse rivolte berbere, tutte soppresse nel sangue<sup>951</sup>. Nel 1971 fu organizzato addirittura un coup per rovesciare la monarchia, così che per rappresaglia vennero espulsi dalle forze armate e dal Palazzo quasi tutti gli appartenenti all'etnia berbera, mentre venne lanciata una nuova campagna di arabizzazione delle aree montane.

Tuttavia, la comunità berbera continuò a lottare per il proprio riconoscimento. Nel 1978 nacque a Rabat l'associazione berbera "*Tamaynut*" — che vantava tra i suoi membri l'insigne giurista e avvocato Hassan Id Balkassm — mentre nel 1991 venne adottata la Carta di Agadir, che rivendicava la costituzionalizzazione del *tamazigh* (cioè?), chiedendone anche l'insegnamento nelle scuole (concessa nel 1994 da Hassan II) e l'uso da parte dell'amministrazione.

Nel 2001 Mohammed VI creò l'*Institut Royal de la Culture Amazighe* (IRCAM)<sup>952</sup>, formalmente affinché standardizzasse la lingua *tamazigh* (divisa in numerosi dialetti) e ne promuovesse la conoscenza nella società, in realtà per controllare l'attività della comunità. Il clima più disteso portò con sé una nuova vivacità culturale, presto tradottasi in un rinnovato impegno politico<sup>953</sup>.

Nel 2005 nacque il *Parti démocrate amazigh marocain* (*Akabar Amagday Amazigh Amrrukan*) (PDAM)<sup>954</sup>, che nel 2006 cambiò il nome in *Parti écologiste marocain - Izizawn*. Tuttavia, la Costituzione del 1996 e la L.n. 36-04 sulla formazione dei partiti impedivano la formazione di partiti "regionalisti" o "etnici". Infatti, il PDAM fu bandito nel 2007 dal Ministero dell'Interno e poi di-

---

<sup>950</sup> In realtà il rinnego dell'eredità culturale pre-islamica è un elemento tipico di molti Paesi islamici. Basti pensare a Saladino che tentò di distruggere le piramidi egizie, alla distruzione nell'Afghanistan dei Taliban dei Buddha di Bamyan, alla distruzione dei monumenti buddisti in Indonesia o alle Maldive, o ancora, più recentemente, a Daesh che rase al suolo numerosi siti dell'antica città di Palmira. L'iconoclastia islamica, infatti, mira a negare un'esistenza, anche grandiosa (talvolta più grandiosa) antecedente all'arrivo del messaggio profetico e ontologicamente ritenuta un'epoca di barbarie (*jahilliyyah*). Alternativamente alla loro distruzione le testimonianze storiche potevano essere anche, falsamente o per semplice ignoranza, ricondotte alla storia abramitica. Basti pensare che le piramidi del Cairo erano ritenute essere i granai di Giuseppe (padre di Gesù) (Corano 12:109). In generale v. U. Haarmann, *Regional Sentiment in Medieval Egypt*, in *Bulletin of the School of Oriental and African Studies*, n. 43, 1980, pp. 59; Id., sub *Misalla*, in *The Encyclopedia of Islam*, Brill, Leiden, 1991, pp. 140–141; R.M. Feener, *Muslim Cultures and Pre-Islamic Pasts: Changing Perceptions of "Heritage"*, in T. Rico (a cura di), *The Making of Islamic Heritage. Heritage Studies in the Muslim World*, Palgrave Macmillan, Singapore, 2017.

<sup>951</sup> Nel 1957 Addi u-Bihi, governatore berbero di Qsar e Souk, guidò la sollevazione dei Berberi locali. Nel 1958 e 1959 si sollevò nel Rif centrale la tribù degli Alt Waryaghar. Nel 1960 vi fu un'altra rivolta *amazigh* nell'Atlante centrale. D. Hart, *Tribe and Society in Rural Morocco*, cit., pp. 84–87.

<sup>952</sup> Oggi accusato di cooptazione, essendo formato principalmente da membri dell'*Association Marocaine de Recherches et d'Echanges Culturels* (AMREC), tendenzialmente pan-arabista.

<sup>953</sup> La comunità amazigh era lungi, però, dall'essere riconosciuta, basti pensare che nel censimento del 2003-2004 i cittadini marocchini non potevano ancora indicare l'uso del *tamazigh* come prima, seconda o terza lingua.

<sup>954</sup> Lo statuto del partito è consultabile all'indirizzo [http://www.amazighworld.org/news/index\\_show.php?id=262](http://www.amazighworld.org/news/index_show.php?id=262)

sciolto nel 2008 su sentenza del Tar di Rabat per violazione degli artt. 4 e 8 L.n. 36-04. I membri della comunità cercarono, così, di far pervenire le proprie istanze alle istituzioni rappresentative per tramite dei partiti nazionali, in particolare il *Mouvement Populaire* (MP) e l'UNFP<sup>955</sup>, o delle associazioni culturali.

Queste ultime sono confluite nel 2011 all'interno del Movimento del 20 febbraio e può ritenersi che sia stata proprio la loro partecipazione a portare al riconoscimento nella Cost. del 2011 della loro lingua e cultura sia nel preambolo<sup>956</sup>, che all'art. 5 «*l'amazighe constitue une langue officielle de l'État, en tant que patrimoine commun à tous les Marocains sans exception.*». Tuttavia, la tutela e promozione della lingua e cultura *amazigh* dipendono in larga parte dal *Conseil national des langues et de la culture marocaine* (ex art. 5 Cost.) la cui istituzione con legge organica non è ancora avvenuta<sup>957</sup>.

A ben vedere, quindi, la comunità *amazigh* ha ottenuto un riconoscimento solo culturale e non politico. Permane, infatti, all'art. 7 Cost. 2011 e all'art. 4 della L. 29-11 il divieto di costituzione di partiti "regionali" o "etnici". La loro esclusione dall'arena politica, inoltre, impedisce alla comunità di presentare le proprie specifiche istanze in seno alle istituzioni. L'inerzia di queste ultime (in assenza di stimoli diretti) era già stata denunciata nel rapporto delle Nazioni Unite del Marzo 2012 denunciava. Il documento, oltre all'inerzia del legislatore nell'adozione delle misure a tutela del popolo *amazigh*, denunciava il suo persistente stato di discriminazione e marginalizzazione. Addirittura, gli attivisti politici della comunità continuano a essere vittime innocenti di arresti e violenze arbitrarie da parte delle forze dell'ordine<sup>958</sup>. Dal 2014 le proteste della comunità sono riprese, con un picco nel maggio 2017<sup>959</sup>. Mohammed VI sarà pure riuscito a scongiurare una primavera araba in Marocco, resta da vedere se riuscirà a ripetere l'impresa anche con una primavera berbera.

---

<sup>955</sup> O. Marais, *The Political Evolution of the Berbers in Independent Morocco*, in E. Gellner, C.A. Micaud, *Arabs and Berbers: From Tribe to Nation in North Africa*, Duckworth, London, 1973, pp. 282–283.

<sup>956</sup> In riferimento all'unità del Regno «*Son unité, forgée par la convergence de ses composantes arabo-islamique, amazighe et saharo-hassanie, s'est nourrie et enrichie de ses affluents africain, andalou, hébraïque et méditerranéen.*»

<sup>957</sup> «*Il est créé un Conseil national des langues et de la culture marocaine, chargé notamment de la protection et du développement des langues arabe et amazighe et des diverses expressions culturelles marocaines, qui constituent un patrimoine authentique et une source d'inspiration contemporaine. Il regroupe l'ensemble des institutions concernées par ces domaines. Une loi organique en détermine les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement.*». Si spera che in futuro il Regno adotti una segnaletica anche in tamazigh, elimini la dicitura "arabo/a" dalle agenzie di Stato (come la Maghreb Arab Press). Tuttavia, vi è chi ritiene che l'insegnamento della lingua vernacolare con il suo specifico alfabeto intenda separarla dalle altre lingue del Paese (arabo e Francese) costringendo l'apprendimento di un terzo alfabeto. M. Weitzman, *Ethno-Politics and Globalization in North Africa: The Berber Culture Movement*, in *The Journal of North African Studies*, vol. 11, n. 1, 2006, p. 80. G.H. Cornwell, M. Atia, *Imaginative geographies of Amazigh activism in Morocco*, in *Social & Cultural Geography*, vol. 13, n. 3, 2012, p. 262.

<sup>958</sup> UN General Assembly Human Rights Council, *Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 5 of the annex to the Human Rights Council Resolution 16/21*, 9 Marzo 2012.

<sup>959</sup> Dove si estesero dalla città berbera di Hoceima, nel Rif, a Casablanca e Tangeri.

## CAPITOLO V

### LA TRANSIZIONE EGIZIANA: ANDATA E RITORNO

SOMMARIO: 5.1) L'EVOLUZIONE DEL REGIME EGIZIANO: DAL RE AL FARAONE — 5.2) IL DIRITTO DI VOTO NELLA COSTITUZIONE DEL 1971 — 5.2.1) L'ELETTORATO ATTIVO — 5.2.2) IL CONTROLLO DEL PROCESSO ELETTORALE — 5.2.3) L'ELETTORATO PASSIVO NELLE LEGGI NN. 38/1972 E 40/1977 — 5.2.4) IL SISTEMA ELETTORALE EGIZIANO IN SENSO STRETTO — 5.3) LA RIVOLUZIONE EGIZIANA DEL 2011 E IL DIFFICILE PASSAGGIO DALLA PIAZZA ALLE URNE — 5.3.1) DALLA DICHIARAZIONE COSTITUZIONALE DEL MARZO 2011 ALLA COSTITUZIONE DEL 2014 — 5.3.2) L'ALTA COMMISSIONE ELETTORALE E LA COMMISSIONE ELETTORALE NAZIONALE — 5.3.3) LA FRENETICA EVOLUZIONE DELL'ELETTORATO ATTIVO E PASSIVO — 5.3.4) IL SISTEMA ELETTORALE IN SENSO STRETTO — 5.4) LA RAPPRESENTANZA FEMMINILE ALL'INTERNO DELLE ISTITUZIONI EGIZIANE — 5.5) LA QUESTIONE COPTA — 5.6) LA LEGISLAZIONE ELETTORALE ALLA PROVA DEL VOTO NEL 2011 E 2015

#### 5.1) L'evoluzione del regime egiziano: dal Re al Faraone

Il plesso di norme costitutivo del sistema elettorale egiziano *ante* 2011, presentava, similmente al caso marocchino, una struttura quadripartita composta da tre leggi organiche e dalla Costituzione del 1971<sup>960</sup>. Prima di procedere all'analisi, però, deve considerarsi il contesto in cui questa articolata disciplina è stata adottata. A differenza del Marocco e della Tunisia, infatti, l'Egitto era (formalmente) indipendente già dal 1922. Tuttavia, il Paese subì nel 1952 un *coup d'état* guidato dal “Movimento dei liberi ufficiali”, che rovesciò la debole monarchia di re Farouk e sancendo la fine anche del protettorato *de facto* britannico<sup>961</sup>. In seguito, venne costituito il Consiglio del comando rivoluzionario (CCR)<sup>962</sup>, che intraprese una vasta opera di riforme politico-economiche volte a instaurare il cd. “socialismo panarabo”. Prima fra tutte, fu la simbolica riforma della proprietà

---

<sup>960</sup> La L. n. 73/1956 disciplinante l'esercizio del diritto al voto e le competenze della Suprema Commissione Elettorale (*High Electoral Commission* o *ACE*), la L. n. 38/1972 regolante l'elettorato passivo e la L. n. 40/1977 disciplinante il sistema partitico.

<sup>961</sup> La presenza militare britannica cesserà definitivamente nel 1956, una volta terminata la guerra del canale di Suez. P.J. Vatikiotis, *The History of Modern Egypt: from Muhammad Ali to Mubarak*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1991; A. Roussillon, *Republican Egypt: Revolution and Beyond*, in M.W. Daly (a cura di), *The Cambridge History of Egypt*, Cambridge University Press, Cambridge, vol. 2, 2008, pp. 337 ss.; S.F. Aziz, *Revolution Without Reform? A Critique of Egypt's Election Laws*, in *The George Washington International Law Review*, Washington D.C., n. 45, 2013, pp. 13 ss.

<sup>962</sup> Un organo composto da 14 membri e presieduto dal Generale Naguib.

agraria e a cui seguirono l'abrogazione della Costituzione del 1923, lo scioglimento di tutti i partiti politici e l'instaurazione di un regime mono-partitico sotto l'egida del "Raggruppamento per la liberazione"<sup>963</sup>. Nel 1956, Nasser, asceso alla guida del Paese, annunciò l'adozione di una nuova Costituzione "definitiva", che avrebbe introdotto un Parlamento monocamerale<sup>964</sup> (Assemblea del Popolo) e per la cui formazione si rinviava alla L. n. 73 del 1956 o LEDP (Legge per l'esercizio dei diritti politici). La norma sopravviverà alla stessa ideologia pan-arabista e all'adozione di una nuova Costituzione, costituendo uno dei cardini della disciplina elettorale egiziana<sup>965</sup>. In seguito alla dissoluzione, nel 1961, dell'unione politica con la Siria, si susseguirono diverse Costituzioni *ad interim*, fino a quando nel 1971 Sadat, il successore di Nasser, fece adottare una nuova Carta fondamentale, che rimarrà in vigore fino al 2011. Il documento introduceva una forma di governo semi-presidenziale, reintroduceva il pluripartitismo, creava un nuovo partito di regime (il Partito nazionale democratico o PND) e conservava, in un primo momento, la struttura monocamerale del Parlamento, composto da 350 deputati<sup>966</sup>, dieci dei quali nominati direttamente dal Capo di Stato, mentre i restanti 340 dovevano essere per almeno la metà assegnati ad "agricoltori o lavoratori".

Nel 1977 fu adottato "l'ultimo tassello" del sistema elettorale egiziano: la L. n. 40/1977. L'importanza della norma era cruciale, dal momento che disciplinava il processo di formazione dei partiti e l'organo preposto al suo controllo: il *Political Parties Affairs Committee*. Seguiranno riforme minori, dirette a preservare la manipolatività di un sistema costruito *ad hoc* per assicurare al Regime una salda presa sulle istituzioni. Durante la presidenza di Sadat — che ereditò uno Stato delegittimato dalle pesanti sconfitte militari ad opera di Israele — si tentò un riavvicinamento ai valori religiosi, come evidenziato dall'art. 2 Cost. 1971, che riconosce i principi sharaitici come la principale fonte di legislazione. Questo processo di "legittimazione per islamizzazione", però, si arrestò non appena i movimenti islamisti cominciarono a diventare troppo influenti. Dopodiché Sadat ne riprese la persecuzione fino al suo assassinio nel 1981 da parte di un islamista radicale. Tuttavia, inconsapevolmente, a Sadat deve riconoscersi un altro merito: l'aver fondato la Suprema Corte Costituzionale egiziana (SCC). La Corte nasceva come un organo effettivamente indipendente dal Regime, perché doveva assicurare gli investitori stranieri che avrebbe impedito il

---

<sup>963</sup> S.F. Aziz, *Revolution Without Reform? A Critique of Egypt's Election Laws*, cit., pp. 24 ss.; A. Roussillon, *Republican Egypt: Revolution and Beyond*, cit., pp. 342 ss.

<sup>964</sup> Il Consiglio della *Shura* venne istituito successivamente con la L. n. 120/1980.

<sup>965</sup> La L. n. 73/1956, o LEDP, disciplinava l'esercizio del diritto di voto, istituiva l'Alta Commissione Elettorale (*High Electoral Commission* o ACE) e fu emendata ben quattordici volte.

<sup>966</sup> La L. n. 38/ 1972 li porterà a 444.

riproporsi delle politiche di nazionalizzazione che seguirono la rivoluzione<sup>967</sup>. Tuttavia, questa stessa indipendenza le consentì di emanare una serie di audaci pronunce che si riveleranno fondamentali, se per non intraprendere un vero e proprio processo di democratizzazione, almeno ad accelerare la crisi del trentennale Regime del “Faraone” Mubarak (1981-2011). Il successore di Sadat, infatti, non aveva altra fonte di “legittimazione” rimasta che l’espedito elettorale, con tutti i rischi che esso comporta. La SCC assicurò alla magistratura il controllo del procedimento elettorale, cosicché, pur non garantendone l’onestà, ne assicurò la trasparenza. I magistrati, infatti, esposero le condotte fraudolente del PND, screditando ulteriormente il Regime, che dalle elezioni (pur manipolate) cercava proprio di attingere nuova legittimità.

### 5.2) Il diritto di voto nella Costituzione del 1971

Formalmente, la Carta del 1971 doveva celebrare la cd. “rivoluzione correttiva” di Sadat e ripristinare lo Stato di diritto (*dawlat al-mu’assasat* letteralmente: Stato delle istituzioni). Nei fatti, però, le misure introdotte avevano un valore meramente cosmetico<sup>968</sup>.

Dopo un preambolo dai toni aulici sui valori del socialismo, l’arabismo e l’identità egiziana, il primo Capitolo (lo Stato) dichiarava che l’Egitto era una Repubblica Social-democratica, nei limiti della cui legge il popolo era chiamato a esercitare la propria sovranità (artt. 1 e 3 Cost.)<sup>969</sup>. L’art. 5 fa riferimento alla sola libertà di associazione politica e sembra rispondere più all’esigenza di limitarne l’esercizio, che non garantirlo. La disposizione, infatti, riconosceva la natura multipartitica dello Stato egiziano, purché l’attività e la formazione dei partiti avvenisse nel rispetto dei principi costituzionali e democratico. Durante la presidenza di Mubarak, nel 2007, l’articolo venne emendato, introducendo un divieto del tutto analogo al recente art. 7 della Cost. Marocchina del 2011 e all’art. 8 Cost. Tunisina del 1956: «*The citizens have the right to establish political parties according to the law. It is prohibited, however, to exercise any political activity or to found any political party based on religious considerations or on discrimination on grounds of gender or race*». In un normale contesto democratico la disposizione sarebbe volta a impedire la formazione

---

<sup>967</sup> T. Moustafa, *The Struggle for Constitutional Power: Law, Politics, and Economic Development in Egypt*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007

<sup>968</sup> A. Roussillon, *Republican Egypt: Revolution and Beyond*, cit., pp. 366 ss.

<sup>969</sup> In particolare, ci si riferisce alle istituzioni rappresentative di cui agli artt. 87 ss. Cost., mentre l’esercizio dei diritti fondamentali doveva essere conforme gli artt. 1-62 Cost.



di partiti anti-sistema, ma in realtà mirava unicamente a delegittimare i movimenti islamici ed estrometterli *tout court* dal sistema partitico<sup>970</sup>. Solo così, a ben vedere, può giustificarsi il contestuale inserimento all'art. 2 del riferimento ai principi sharaitici come alla principale fonte della legislazione egiziana. Nonostante questo divieto, però, nel 1974 Sadat liberò alcuni esponenti dei Fratelli musulmani e concesse loro di ricreare delle associazioni islamiche (*jama 'at islamiyya*), che si sono sempre rivelate prodromiche al successivo impegno politico delle organizzazioni islamiste (come di fatto, poi, avvenne)<sup>971</sup>.

All'art. 62, infine, si riconosceva a tutti i cittadini il diritto, nonché dovere, di voto, rinviando alla disciplina speciale le modalità del suo esercizio. La concezione funzionale del voto deriva dall'essenzialità di quest'ultimo alla democrazia rappresentativa: senza l'affluenza alle urne non potrebbe attribuirsi alcun mandato rappresentativo e le istituzioni democratiche collasserebbero<sup>972</sup>. Ecco, quindi, che il cittadino è richiamato ai propri doveri di cura e difesa dello Stato, cioè – nel caso di specie – partecipare al voto. E' palese, però, che una disposizione imperativa, sprovvista di misure atte a “coartare” la volontà degli obbligati, sia destinata a restare lettera morta (come nel caso dell'obbligo di registrazione del Marocco). L'art. 40 della L. n. 73/1956, invece, prevedeva l'irrogazione di una sanzione pecuniaria (pari a 100 Lire egiziane) per chiunque non avesse adempiuto alla propria funzione<sup>973</sup>. Nel 2007 all'art. 62 fu inserita una formula che esplicitava la possibilità per Stato di adottare specifiche misure a incentivo della rappresentanza politiche delle donne, anche se ciò poteva già ricavarsi dal combinato disposto degli artt. 8, 11 e 40 della stessa Cost. 1971.

Con riferimento alla composizione dell'Assemblea del Popolo, l'art. 87 — oltre a prevedere il carattere diretto e segreto del suffragio — stabiliva che l'Assemblea del popolo (di cui si stabilisce il numero minimo 350 seggi) fosse costituita per almeno la metà da piccoli agricoltori o lavoratori.

Ma l'articolo più importante ai fini della definizione dell'intera architettura elettorale era l'art. 88, il quale prevedeva che le operazioni di voto fossero presiedute dalla magistratura. Come vedremo, le conseguenze di questo semplice articolo furono considerevoli e alla base

---

<sup>970</sup> L. Mezzetti, *Le Democrazie Incerte, tradizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa Orientale, Africa, America Latina, Asia*, cit., p. 307; E. Gobe, *Deceptive Liberal Reforms: Institutional Adjustments and the Dynamics of Authoritarianism in Tunisia (1997–2005)*, cit., pp. 93-111.

<sup>971</sup> A. Roussillon, *Republican Egypt: Revolution and Beyond*, cit., pp. 366 ss.

<sup>972</sup> M. Cotta, alla voce *Rappresentanza*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, cit., vol. VII.

<sup>973</sup> Nel testo originale, erano esentati dall'obbligo di voto le donne e militari, verso i quali non potevano, quindi, disporsi sanzioni.

dell'importante pronuncia della SCC del 2000. Proprio per questo, però, l'articolo venne emendato nel 2007 per istituire uno specifico organo, l'Alta commissione elettorale, la cui composizione (per cui si rinviava a un'apposita legge) sembrava intaccare il monopolio giudiziario sul monitoraggio elettorale.

### 5.2.1) *L'elettorato attivo*

Come visto nel precedente paragrafo la fonte che disciplina l'esercizio – e quindi la titolarità – del diritto di voto è la L.n. 73/1956. Al Capitolo I, rubricato Diritti politici e loro esercizio, sono ubicate le disposizioni generali sull'espressione del suffragio. L'art. 1 riconosceva in capo a ogni cittadino egiziano il diritto di esprimere personalmente la propria opinione nei quesiti referendari e di eleggere le seguenti cariche pubbliche: il Presidente della Repubblica; i deputati dell'Assemblea Popolare, i membri del Consiglio della *Shura*<sup>974</sup> e i membri dei Consigli locali<sup>975</sup>. L'articolo concludeva esentando dall'adempierci il personale delle forze armate e di sicurezza. Il carattere di quest'ultima disposizione era oscuro, in quanto non si comprendeva appieno se doveva interpretarsi come una causa di non punibilità di una condotta altrimenti sanzionata *ex art.* 40 della presente legge, o un caso di incapacità elettorale come nell'ordinamento tunisino e marocchino<sup>976</sup>. Se si avallasse la seconda tesi, però, il disposto avrebbe leso gli obblighi internazionali assunti dall'Egitto con la ratifica dell'*International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, nonché lo stesso principio di uguaglianza di cui agli artt. 8 e 40 Cost. Tuttavia, sembra preferibile l'interpretazione della sola esenzione, in quanto le forze dell'ordine e armate non figurano nell'elenco di cui all'art. 2. Quest'ultimo indica gli individui non abilitati al voto e sono: i detenuti che non siano stati riabilitati; gli individui contro il cui patrimonio sia stata disposta la confisca (la sospensione sarà efficace fino a cinque anni dalla sentenza di condanna); i condannati alla pena detentiva per una

---

<sup>974</sup> Deve menzionarsi l'introduzione nel 1980 del bicameralismo, con la costituzione di una Camera alta, il Consiglio della *Shura*. Per una questione di economia dei lavori e pertinenza all'oggetto dell'elaborato (essendo una camera solo parzialmente eletta e con le medesime procedure della Camera bassa) le sue modalità formazione non saranno trattate in questa sede.

<sup>975</sup> I cittadini egiziani hanno il diritto di: «give his/ her opinion in every referendum stipulated in the Constitution, and electing each of the following: i- president of the Republic; ii- members of the People's Assembly; iii- members of the *Shura Council*; and iv- members of local popular councils». Art. 1, L. n. 73/ 1956.

<sup>976</sup> Democracy Reporting International, *Report Comprehensive Assessment of Egypt's Electoral Framework*, Berlin, 11/ 07/ 2011, p. 10.

delle condotte annoverate da un elenco tassativo allegato alla presente legge<sup>977</sup>; i condannati a misure restrittive della libertà personale autori di uno dei reati di cui agli artt. 41 e 51 della medesima legge, salvo avvenuta riabilitazione; i dipendenti pubblici allontanati dal proprio ufficio per cause disonorevoli; la sospensione sarà efficace per cinque anni dal provvedimento, salvo revoca o decreto di reintegra). L'art. 3 presenta, invece, una casistica più limitata, costituita dai soli interdetti, gli infermi di mente (per tutta la durata della malattia) e i soggetti falliti, fino a cinque anni dalla sentenza di fallimento.

Esterna al Capitolo I, ma sempre correlato al diritto di elettorato attivo, era l'art. 4, del Capitolo II e disciplinante la titolarità del diritto di voto degli egiziani naturalizzati. Come nel caso marocchino, infatti, questi potevano votare solo trascorsi cinque anni dall'ottenimento della cittadinanza. Palesi i dubbi sia di convenzionalità con riferimento all'art. 25 dell'ICCPR, e di costituzionalità per lesione degli artt. 8 e 40 Cost<sup>978</sup>.

All'art. 29 era ubicato l'unico riferimento alla segretezza del voto e disciplinava successivamente gli strumenti a tutela dei soggetti disabili (una delle più gravi carenze della disciplina marocchina), i quali potevano derogare al predetto principio comunicando oralmente le proprie intenzioni di voto al Presidente di seggio, oppure, richiedendo a quest'ultimo l'assistenza di una persona, a propria scelta, nella cabina elettorale. Le qualità del voto, a differenza dell'ordinamento tunisino, non trovarono una collocazione univoca all'interno della legge, essendo il principio della "personalità" menzionato elusivamente all'art. 1 e quello di segretezza solo venti articoli dopo. Questa mancanza non poteva però definirsi una vera e propria lacuna, in quanto il carattere diretto, generale e segreto del suffragio era menzionato sia dall'art. 87 Cost. del 1971, che dall'art. 1 della L. n. 38/ 1972, i quali definiscono il voto come "*general secret direct*"<sup>979</sup>.

---

<sup>977</sup> Le condotte sono: furto; occultamento di refurtiva, truffa, corruzione, bancarotta fraudolenta, falso in atto pubblico o privato, falso testamentario, corruzione di testimone, stupro; corruzione di giovane; offesa alla pubblica morale; essere senza tetto; concorso in reato funzionale all'elusione del servizio militare obbligatorio, le predette condotte sono punibili anche nella sola forma di tentativo. Art. 2, L. n. 73/ 1956.

<sup>978</sup> All'art. 25, ICCPR si stabilisce che: "*Distinzioni tra chi sia cittadino dalla nascita, e chi sia naturalizzato sono incompatibili con l'art. 25*" "*Distinctions between those who are entitled to citizenship by birth and those who acquire it by naturalization may raise questions of compatibility with article 25.*" Human Rights Committee, *CCPR General Comment n. 25: art. 25*, cit., par. 3.

<sup>979</sup> Art. 1, L. n. 38 /1972.

### 5.2.2) Il controllo del processo elettorale

L'organo preposto al controllo del processo di formazione dell'Assemblea Popolare, del Consiglio della Shura e allo svolgimento dei referendum era l'Alta Commissione Elettorale (ACE)<sup>980</sup>. L'autorità era investita ex art. 3 bis, lett. c) di ampie prerogative. Infatti, non solo poteva adottare regolamenti disciplinanti la registrazione degli elettori — ivi comprese le modalità di revisione, correzione e aggiornamento dei registri elettorali — ma anche suggerire l'adozione di specifiche norme in materia elettorale e vigilare sul rispetto del codice etico elettorale<sup>981</sup>. Cruciali all'onestà e libertà del processo elettorale erano l'imparzialità e l'indipendenza dall'esecutivo dell'organo. Tuttavia, dei dieci membri della ACE, tutti erano *de facto* nominati dal partito di regime il Partito egiziano — poi divenuto il Partito nazionale democratico (PND) — che sostituì il nasseriano Raggruppamento per la liberazione<sup>982</sup>.

In seguito a significative pressioni da parte della società civile e alla pronuncia della Suprema corte costituzionale n. 11/13 dell'8 luglio 2000 — che stabiliva doversi affidare alla magistratura la vigilanza sulle elezioni ex art. 88 Cost.<sup>983</sup> — la legge venne emendata, investendo il potere giudiziario del ruolo di garante elettorale<sup>984</sup>. Il potere esecutivo riuscì comunque a esercitare influenze o pressioni sulla magistratura. Il Capo di Stato, infatti, nominava direttamente tra i giudici alle corti di

---

<sup>980</sup> Artt. 3 (bis) e ss., L. n. 73 del 1956.

<sup>981</sup> Queste potevano essere relative al ritaglio delle circoscrizioni; alla campagna elettorale; all'educazione elettorale o, più generalmente esprimersi preventivamente sul contenuto di eventuali riforme elettorali. K.A. Stilt, *Constitutional Authority and Subversion: Egypt's New Presidential Election System*, in *Indiana. International and Comparative Law Review*, n. 16, 2006, pp. 335 ss.

<sup>982</sup> L'organo era presieduto dal Ministro della giustizia e si componeva di: tre magistrati provenienti dalla Corte di Cassazione, nominati dal CSM egiziano; sei soggetti pubblici (*public figures*) non affiliati ad alcun partito e nominati dal parlamento, di cui almeno tre provenienti dalla magistratura. I membri eletti dal Csm provengono dalle più alte corti dello Stato, i quali sono, però, nominati dal Capo di Stato tra i giudici con maggiore anzianità di servizio. Il Consiglio della magistratura si trova così a dover scegliere tra una rosa di candidati selezionati dall'esecutivo in base alla loro fedeltà al regime. G.E. el-Din, *Desperately Seeking the HEC*, Al Ahram Weekly, 30/09/2010, all'indirizzo <http://weekly.ahram.org.eg/2010/1017/eg6.htm>; S.F. Aziz, *Revolution Without Reform? A Critique of Egypt's Election Laws*, cit., p. 71; Democracy Reporting International, *Report Comprehensive Assessment of Egypt's Electoral Framework*, Berlin, 11/07/2011, pp. 15 ss.

<sup>983</sup> Per un'analisi della sentenza v. T. Moustafa, *Struggle for Constitutional Power*, cit., pp. 191-198; J. Brownlee, *The Decline of Pluralism in Mubarak's Egypt*, in *Journal of Democracy*, vol. 13, n. 4, 2002, pp. 6-14.

<sup>984</sup> T. Moustafa, *The Struggle for Constitutional Power: Law, Politics, and Economic Development in Egypt*, cit., pp. 191 ss.; N.B. Maugiron, *Nouvelle révision constitutionnelle en Égypte*, in *Revue française de droit constitutionnel*, PUF, Paris, n. 72, 2007, pp. 852 ss.; E. Kienle, *A Grand Delusion. Democracy and Economic Reform in Egypt*, I.B. Tauris, London, 2001, pp. 117-131.

più alto grado, dai cui ranghi provenivano i membri dell'ACE nominati dal CSM<sup>985</sup>. Inoltre, Mubarak fu solito ricompensare i giudici dimostratigli fedeli assegnando loro incarichi remunerativi durante e al termine del loro ufficio<sup>986</sup>. Ulteriore elemento di pressione indebita era l'assenza – fino all'adozione della L. n. 142 del 2006 – di una voce di spesa indipendente per l'apparato giudiziario, che dipendeva per il proprio finanziamento dal Ministero della giustizia<sup>987</sup>. Sempre i magistrati dovevano comporre anche le diramazioni territoriali dell'ACE, le Commissioni elettorali locali. In questo caso l'escamotage fu di affidarne la nomina e il controllo ai Ministri della giustizia e dell'interno, i quali selezionavano i componenti dagli uffici del Procura e dell'Avvocatura di stato<sup>988</sup>.

Per eventuali controversie era competente il circuito di giustizia amministrativa. I tribunali amministrativi, infatti, si sono arrogati la funzione di controllo dei processi di nomina dei candidati, riconoscimento dei partiti e determinazione dei vincitori, dando vita a una lunga serie di sentenze relative al riconoscimento dei partiti, eventuali irregolarità nell'amministrazione del voto ecc.<sup>989</sup>. Tuttavia, le corti amministrative potevano disporre, al più, un risarcimento a favore dei candidati danneggiati dalle condotte illecite, ma non rimuovere dall'incarico i deputati eletti fraudolentemente o annullare le elezioni<sup>990</sup>. Ai sensi dell'art. 93 Cost. 1971, infatti, solo il Parlamento era competente per la validità o meno dell'elezione dei suoi deputati, così che di fatto l'Assemblea si limitò a ignorare le pronunce del giudice amministrativo<sup>991</sup>.

---

<sup>985</sup> Era sufficiente, così, promuovere i magistrati leali alla presidenza, oppure erano direttamente questi ultimi a rinunciavano parzialmente o completamente alla propria indipendenza nella speranza di una facile e rapida carriera. F. El Chazli, K. El Chazli, *Euro-Mediterranean Human Rights Network, Egypt: The Independence of the Judiciary*, Euro-Mediterranean Human Rights Network, Copenhagen, 2010, p. 29; S.F. Aziz, *Revolution Without Reform? A Critique of Egypt's Election Laws*, cit., p. 71.

<sup>986</sup> D. Zayed, *Egypt's Judges Shoulder Hopes for Democracy*, Reuters, 2/11/2011.

<sup>987</sup> A. Khalil et al., *Towards Establishing a Vision for the Independence and Impartiality of the Egyptian Judiciary*, Cairo Institute for Human Rights Studies, Il Cairo, 2011, p. 16.

<sup>988</sup> T. Moustafa, *Law Versus the State: The Judicialization of Politics in Egypt*, in *Law & Social Inquiry*, vol. 28, 2006, p. 921.

<sup>989</sup> Alta corte amministrativa, sent. n. 4387, 31 maggio 1992; Alta corte amministrativa sent. n. 340, 9 aprile 1977; Alta corte amministrativa sent. n. 15, 9 aprile 1977; Alta corte amministrativa sent. n. 791, 28 gennaio 1978, Corte amministrativa sent. n. 3423, 21 aprile, 1987, Corte amministrativa sent. nn. 3042 e 3059, 31 marzo 1987. Relativamente l'ostruzionismo del Pubblico ministero nel consentire accesso alle elezioni ai partiti di opposizione Alta corte amministrativa sent. non. 396 e 470, 16 marzo 1985. Per favoritismi verso i candidati del PND, cui si consentivano manifestazioni, assemblee ecc. Alta corte amministrativa, sent. 3096, 25 maggio 1985;

<sup>990</sup> Nemmeno quelle del 1995, in cui le corti amministrative rilevarono gravi irregolarità nelle procedure di ben il 47% dei distretti. Sul pto. T. Moustafa, *Struggle for Constitutional Power*, cit., pp.160-161; ICER, *The Independent Commission for Electoral Review Report on the 1995 Parliamentary Elections*, ICER, Cairo, 1996.

<sup>991</sup> B.K. Rutherford, *Egypt After Mubarak: Liberalism, Islam, and Democracy in the Arab World*, Princeton University Press, Princeton, 2008, pp. 72 ss.

Nonostante, quindi, l'introduzione di un controllo del processo elettorale esclusivamente giudiziario permise l'emersione prima, e la riduzione poi, delle pratiche scorrette del Regime, la stessa Carta, all'art. 93, ne vanificava irrimediabilmente l'opera<sup>992</sup>.

### 5.2.3) L'elettorato passivo nelle leggi nn. 38/1972 e 40/1977

Le condizioni di eleggibilità e le procedure di registrazione dei partiti erano disciplinate dal binomio delle leggi nn. 38/1972 (Legge sulla formazione dell'Assemblea del Popolo) e 40/1977.

I requisiti di candidabilità sono previsti all'art. 5 della legge n. 38/1972 e sono: l'inserimento nei registri elettorali<sup>993</sup>; il compimento del trentesimo anno di età; il possesso della licenza elementare o equivalente<sup>994</sup>; l'assolvimento del servizio di leva. Inoltre, non potevano ricandidarsi i deputati espulsi dalla Camera ai sensi dell'art. 96 Cost<sup>995</sup>.

Il candidato doveva presentare una richiesta di candidatura al Direttorato della Sicurezza del governatorato all'interno del quale intendeva candidarsi, con allegati una ricevuta di deposito di 1000 Lire egiziane alla tesoreria del predetto organo e i documenti dimostranti la propria qualifica di piccolo agricoltore o lavoratore<sup>996</sup>. L'appartenenza a una delle due categorie aveva un ruolo di primaria importanza, in quanto costituiva un vantaggio sugli altri candidati rispetto ai quali, anche

---

<sup>992</sup> T. Moustafa, *The Struggle for Constitutional For Constitutional Power: Law, Politics, and Economic Development in Egypt*, cit., p. 194.

<sup>993</sup> Sono necessari, quindi, tutti i requisiti previsti dalla L. n. 73/ 1956 per potere essere elettori, come, ad esempio, il decorso di cinque anni dalla naturalizzazione.

<sup>994</sup> Per i nati prima del 1/ 1/ 1970 è sufficiente saper leggere e scrivere. Art. 5, L. n. 38/ 1972.

<sup>995</sup> Qualora un deputato perda nel corso del proprio mandato la qualifica di agricoltore o lavoratore, oppure, sia divenuto incompatibile con la carica, la camera si pronuncerà sulla sua espulsione, per la quale è richiesta la maggioranza dei 2/3. Art. 96, Cost. 1971.

<sup>996</sup> Deve trattarsi separatamente di una particolare condizione di eleggibilità del candidato: lo *status* di agricoltore o lavoratore. La disposizione, risalente alla Costituzione provvisoria del '64, e confluita, poi, nel dettato definitivo del '71 all'art. 87, era volta a garantire la rappresentanza delle classi sociali più deboli, riservando loro una quota di seggi pari alla metà. Per potersi definire "piccolo agricoltore" il cittadino doveva dimostrare che il nucleo familiare possedeva delle proprietà fondiari inferiori ai 10 *feddan* (acri). Inoltre, doveva dichiarare di risiedere in un'area rurale e che l'agricoltura costituiva la sua principale fonte di reddito. Al lavoratore, invece, la L. n. 38 del 1972 richiedeva un certificato del datore di lavoro e dell'Istituto di Previdenza Sociale — attestanti il tipo di occupazione, la remunerazione, e le qualifiche del candidato — un certificato dal sindacato di appartenenza; e una prova che abbia iniziato a lavorare prima di aver ottenuto eventuali diplomi di laurea. L'appartenenza a una delle due categorie aveva un ruolo di primaria importanza, in quanto costituisce un vantaggio rispetto gli altri candidati rispetto ai quali, anche con un numero inferiore di suffragi, si sarà preferiti. La quota così detta "occupazionale" distorcerà i risultati della formula, conferendo al sistema elettorale una natura bizantina, predisposta all'abuso e alla frode. S.F. Aziz, *Revolution Without Reform? A Critique of Egypt's Election Laws*, cit., p. 27; J.M. Carey, *The Impact of Election System*, in L. Diamond, M.F. Plattner, *Democratization and Authoritarianism in the Arab World*, cit., p. 176.

con un numero inferiore di suffragi, si era preferiti. La quota cd. “occupazionale” distorse i risultati della formula, conferendo al sistema elettorale una natura bizantina, predisposta all'abuso e alla frode<sup>997</sup>.

Il candidato, indipendente e non, non poteva candidarsi in più di una circoscrizione. Anche in questa norma l'Esecutivo – sempre per mano dei Ministri dell'interno e della giustizia si assicurava un forte controllo sull'accesso alle elezioni, potendo escludere dalla contesa elettorale i candidati che avessero costituito una minaccia per il regime<sup>998</sup>.

Per quanto concerne, invece, le candidature provenienti dai partiti politici, deve menzionarsi la L. n.40/ 1977, centrale per stabilire la legittimità o meno dei partiti, e che all'art. 4 riproponeva il medesimo divieto di cui all'art. 5 Cost. di costituire partiti fondati su elementi religiosi, etnici ecc. I partiti dovevano presentare una richiesta scritta di riconoscimento, con allegate mille firme provenienti da almeno dieci governatorati diversi, ognuno con almeno cinquanta firme<sup>999</sup>.

La norma affidava il compito di autorizzare la formazione dei nuovi partiti al *Political Affairs Committee*, un organo collegiale composto dal Presidente del Consiglio della Shura (in qualità di presidente), dal Ministro dell'interno, dal Ministro degli affari dell'Assemblea Popolare, tre ex presidenti di una corte giudiziaria; e tre figure pubbliche estranee a qualsiasi partito. Qualora l'organo avesse riscontrato delle cause di illegittimità, concretizzatesi nella lesione dei principi sopracitati, gli autori sarebbero stati punibili con una pena detentiva o – in caso di aggravanti<sup>1000</sup> – con l'ergastolo. Anche in questo caso la Commissione era un mero ganglio dell'Esecutivo, in quanto la totalità dei membri era nominata da ministri o dalle Camere, le quali vedevano il dominio incontrastato del Partito Nazionale Democratico.

Nel 1988, però, la norma fu dichiarata incostituzionale nella parte in cui vietava, per il riconoscimento dei partiti, che questi potessero criticare gli accordi Camp David<sup>1001</sup>. Successivamente, la Corte amministrativa con sent. 115 29 ottobre 1983 si pronunciò in favore della formazione del Nuovo Wafd<sup>1002</sup>, una vera e propria sentenza pilota cui seguì il riconoscimento (per

---

<sup>997</sup> J.M. Carey, *The Impact of Election System*, cit., p. 176.

<sup>998</sup> S.F. Aziz, *Revolution Without Reform? A Critique of Egypt's Election Laws*, cit., pp. 28 ss.

<sup>999</sup> Art. 7, L. n.40/ 1977 emendato dalle L. nn. 144/1980 e 177/2005.

<sup>1000</sup> La collaborazione con gruppi paramilitari, per esempio, è una delle aggravanti ex art. 22, L. n. 44/ 1977.

<sup>1001</sup> SCC, sent. n.44, 7 maggio 1988

<sup>1002</sup> Il Regime ne provò a ostacolare il riconoscimento sostenendo fosse essendosi disciolto nel 1978 la sua licenza non fosse più valida. B. K. Rutherford, *Egypt after Mubarak*, cit., p. 71.

via giudiziale) di altri dodici partiti. Anche in questo caso, quindi, l'apertura concessa da Sadat alla SCC le consentì di operare come unico contropotere del Regime<sup>1003</sup>.

#### 5.2.4) *Il sistema elettorale egiziano in senso stretto*

Il sistema elettorale in senso stretto egiziano in vigore fino al 2011 era disciplinato dalla legge n. 38 del 1972, così come emendata nel 1976 e 2002. Tuttavia, alle proprie spalle si nasconde una storia alquanto travagliata. Come già emerso nel paragrafo precedente, la SCC non si era mai fatta intimorire dalle pressioni del Regime nell'esercitare la propria funzione. Ciò fu tanto più vero durante lo scontro istituzionale sulla costituzionalità della L. n. 43 del 1979, disciplinante la formazione dell'Assemblea del popolo. La caparbia con cui i supremi giudici egiziani, non una, ma per ben due volte, ne dichiararono l'illegittimità ordinando lo scioglimento dell'organo ha dello straordinario<sup>1004</sup>. Lo stesso Regime si risolse a ritirare definitivamente la norma, per sostituirla con l'emendata L. 38 del 1972 e contenete il sistema che rimarrà in vigore fino al rovesciamento di Mubarak. Questo scontro fu una grande dimostrazione di indipendenza della SCC, che ebbe e avrà un ruolo rilevante nel futuro processo di democratizzazione.

La L. 38 del 1972 prevedeva all'art. 3<sup>1005</sup>, che i 444 seggi elettivi dell'Assemblea del popolo (art. 1) fossero ripartiti sul territorio nazionale in 222 collegi bi-nominali, per cui, per essere eletti i candidati dovevano ottenere la maggioranza assoluta dei suffragi (art. 15). Qualora ciò non si verificasse al primo turno, se ne sarebbe svolto un secondo con i primi quattro candidati. Perché ciò fosse possibile, l'elettore doveva, pena l'annullamento del voto, esprimere due voti, mai per lo stesso candidato. La formula, quindi, è una variante del *majority* applicata a dei collegi "bi-nominali" e non presenta gli elementi *contra libertatem* del suo omologo tunisino. Il vero elemento di criticità del sistema egiziano, infatti, risiedeva nella torbidità e macchinosità dell'applicazione

---

<sup>1003</sup> C. Lombardi, *Egypt's Supreme Constitutional Court: Managing Constitutional Conflict in an Authoritarian Aspirationally Islamic State*, in *Journal of Comparative Law*, vol. 3, n. 2, 2008, p. 243.

<sup>1004</sup> Nella sent. n. 131, 16 giugno 1987, la SCC dichiarò la L.n. 43 del 1979 incostituzionale per lesione degli artt. 8, 40 e 62 Cost. 1971. La norma prevedeva una formula proporzionale a liste chiuse, con una soglia di sbarramento dell'8%. L'elemento critico era la natura solo partitica delle liste di candidati, che precludeva l'accesso al processo elettorale dei candidati indipendenti. La norma venne emendata introducendo due seggi riservati ai candidati indipendenti in ognuna delle 24 circoscrizioni. Alle elezioni del 1987 il PND ottenne 338 seggi (78 dei quali dichiarati dall'Alta Corte amministrativa frutto di frode elettorale) su 448. Tuttavia, la norma non superò l'esame di legittimità, e la successiva sent. n. 37 del 19 maggio 1990, ne dichiarò l'illegittimità per violazione dell'art. 47 (libertà d'opinione) e ordinò nuovamente lo scioglimento dell'Assemblea popolare.

<sup>1005</sup> Emendato dalle L. n. 109/1976 e n. 12/2002.



della “quota occupazionale” di cui all’art. 87 Cost. e art. 2, L. n. 38 del 1972 e a cui era riservato almeno un seggio per circoscrizione<sup>1006</sup>.

Le seguenti ipotesi illustrano la natura bizantina del sistema:

- Se un solo candidato – non rientrante nella categoria occupazionale – ottiene la maggioranza assoluta, allora solo i due agricoltori/lavoratori più votati concorreranno nel secondo turno, escludendo tutti gli altri candidati, anche quelli che al primo turno avessero ottenuto un numero di voti maggiore.
- Se il solo candidato ad aver conseguito la maggioranza assoluta è un lavoratore/agricoltore, allora, i successivi due candidati con il maggior numero di voti validi (indipendentemente dalla propria qualifica) accederanno al secondo turno.
- Se due candidati avessero ottenuto la maggioranza assoluta, ma nessuno dei due sia un lavoratore/agricoltore, sarà dichiarato vincitore chi abbia ottenuto il maggior numero assoluto di voti, mentre il seggio ancora vacante sarà allocato al vincitore del ballottaggio tra i due candidati agricoltori/lavoratori che abbiano ottenuto il maggior numero di preferenze.
- Se nessun candidato avesse ottenuto la maggioranza assoluta all'interno della propria categoria, saranno ammessi al ballottaggio i quattro partecipanti – di cui almeno due lavoratori o agricoltori – che abbiano ottenuto il miglior risultato al primo turno.

Letteralmente una norma studiata per portare al manicomio qualsiasi osservatore elettorale!

Inoltre, la disciplina di cui all'art. 17 prevede l'istituzione di un *quorum* strutturale pari al 10% degli aventi diritto registrati nella circoscrizione. Qualora nessun candidato avesse raggiunto predetto risultato sarà indetta un'elezione detta “complementare”. Quindi, applicando la disposizione sopracitata, se nella circoscrizione si presenteranno due soli candidati, di cui almeno un lavoratore e piccolo agricoltore, questi non saranno eletti automaticamente, ma ognuno di loro dovrà ottenere un numero di preferenze superiore al 10% degli elettori registrati. Anche qualora si presenti un unico candidato, questo dovrà superare il *quorum* strutturale per vincere uno dei due seggi. Il seggio vacante sarà successivamente conteso in un'ulteriore tornata elettorale, limitata alla sola propria circoscrizione.

Un elemento critico della rappresentatività della formula sopracitata fu la difficoltà per le donne di essere elette deputate. In una società come quella egiziana, connotata ancora da un forte maschilismo, alle candidate era de *facto precluso* l'accesso alle istituzioni rappresentative, condizione che portò nel febbraio del 2010 l'ONU a esperire un richiamo ufficiale all'Egitto,

---

<sup>1006</sup> S.F. Aziz, *Revolution Without Reform? A Critique of Egypt's Election Laws*, cit.; J.M. Carey, *The Impact of Election System*, cit., p. 176.

richiedendogli di adottare misure correttive. Di conseguenza, Mubarak emendò nel 2007 l'art. 62 Cost. per inserirvi una disposizione che esplicitamente menzionasse l'impegno dello Stato a incentivare la rappresentanza politica femminile. In attuazione della novella costituzionale fu emendata nel 2009 la L. n. 38 del 1972, inserendovi una quota riservata ai candidati di sesso femminile pari a 64 seggi<sup>1007</sup>. Questi erano sempre ripartiti in collegi bi-nominali coincidenti con i governatorati ed erano assegnati con il *plurality*. La riforma portò le donne a costituire il 12.8% dell'Assemblea<sup>1008</sup>. Di fatto, però, anche questa disposizione venne strumentalizzata da Mubarak per collocare nell'Assemblea dei lealisti del regime<sup>1009</sup>.

Infine, si deve menzionare il potere per il Presidente della Repubblica egiziano di nominare direttamente dieci deputati dell'Assemblea. Tuttavia, divenne una consuetudine assegnarne sette ai rappresentanti della chiesa Copta (i cui fedeli, però, costituiscono tra il 15% e il 20% della popolazione) e tre a delle donne.

Concludendo si può affermare che il sistema elettorale egiziano, al pari del suo omologo tunisino, si caratterizzi per uno squilibrio del sistema di *check and balances* necessario a una forma di Stato democratica. Il dettato costituzionale e le norme sopracitate palesano uno sbilanciamento dei poteri in favore dell'esecutivo, *dominus de facto* della contesa elettorale. A ciò deve poi sommarsi una formula labirintica e geneticamente orientata alla frode elettorale e all'abuso. Il sistema elettorale era quindi predisposto a garantire il dominio politico del Partito Nazionale Democratico.

### 5.3) La rivoluzione egiziana del 2011 e il difficile passaggio dalla piazza alle urne

A differenza della Tunisia, il cui percorso di transizione è stato relativamente lineare, e del Marocco, per cui vi sono dei dubbi che una transizione si sia pure stata, l'Egitto ha attraversato un incerto e tumultuoso processo circolare conclusosi nella restaurazione di una giunta militare. Ispirati dagli eventi tunisini, gli egiziani organizzarono intense proteste che coinvolsero tutto il

---

<sup>1007</sup> A. Morrow, *Egypt: Disputes Rise over Quotas for Women MPs*, International Press Service, 27/07/2009, <http://www.ipsnews.net/2009/07/egypt-disputes-rise-over-quotas-forwomen-mps>; Bureau of Democracy, Human Rights, & Labor, *2010 Human Rights Report: Egypt*, U.S. Dep't State, pubblicato nel sito <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2009/nea/136067.htm>.

<sup>1008</sup> S.F. Aziz, *Revolution Without Reform? A Critique of Egypt's Election Laws*, cit., p. 62

<sup>1009</sup> Il requisito della maggioranza semplice favoriva palesemente l'PND.

Paese a partire dal 25 gennaio 2011 e a cui aderirono tutte le forze dell'opposizione, dai laici liberali ai militanti della Fratellanza Musulmana (anche se i quadri del movimento assunsero una posizione “attendista”).

L'11 febbraio — dopo i violenti scontri con le forze dell'ordine ribattezzati “i giorni della rabbia”<sup>1010</sup> — il Vicepresidente Omar Suleiman annunciò le dimissioni di Mubarak e il trasferimento dei suoi poteri al Consiglio Supremo delle Forze Armate (SCAF)<sup>1011</sup>. Due giorni dopo quest'ultimo sospese la Costituzione del 1971 ed emanò una Dichiarazione Costituzionale provvisoria<sup>1012</sup>, mentre a marzo affidò a Essam Sharif l'incarico di formare un nuovo esecutivo<sup>1013</sup>, ma *de facto* rimase l'organo decisionale principale.

I moti innescarono una cascata di progetti di riforme istituzionali. In Egitto una delle questioni più controverse e pressanti fu la formazione di un nuovo Parlamento, che potesse, poi, scrivere una nuova Costituzione. Il 19 marzo 2011, lo SCAF convocò gli egiziani alle urne per approvare una serie di emendamenti alla Carta del 1971<sup>1014</sup>. Sulla base del progetto di riforma costituzionale — approvato con oltre il 98% dei consensi, ma da solo il 41% degli egiziani — il Consiglio Superiore delle Forze Armate emanò i decreti nn. 46 e 110 per emendare ben trentadue articoli della L.n. 73 del 1956, la maggior parte dei quali disciplinanti la struttura e le funzioni dell'Alta Commissione Elettorale. Il 25 settembre del 2011 emanò il decreto n. 108 del 2011, che modificava la L. n. 38 del 1972 riducendo il numero di seggi dell'Assemblea del Popolo da 518 a 508. Veniva, inoltre, attribuito al Consiglio Supremo delle Forze Armate, in veste di Capo di Stato *pro tempore*, il potere di nomina diretta di dieci deputati. Dei rimanenti 498 seggi 2/3 (322) erano allocati tramite formula proporzionale dei resti maggiori e a liste chiuse, e il rimanente terzo col sistema maggioritario a

---

<sup>1010</sup> Questi costarono complessivamente la vita a 846 persone, mentre oltre 6000 furono i feriti.

<sup>1011</sup> Il Consiglio Supremo Forze Armate (o *SCAF*) è un corpo formato da venti membri dell'esercito egiziano, il quale ha assunto il potere e governa l'Egitto dall'11 febbraio 2011, giorno della caduta di Mubarak. Lo *SCAF* ha assunto l'incarico di vigilare sul processo di transizione egiziano e di trasferire i propri poteri al governo civile che doveva formarsi in seguito alle elezioni del 2012, ma nonostante da allora si siano succeduti ben due diversi Capi di Stato l'organo è rimasto facente funzione. Il Consiglio è presieduto dal feldmaresciallo Marshal Mohamed Hussein Tantawi, il quale fa le funzioni del Capo di Stato. Secondo l'art. 56 della Dichiarazione Costituzionale, lo *SCAF* è investito dell'amministrazione del Paese. EISA, *Eisa election witnessing mission report n. 43: The People's Assembly and Shura Council elections november 2011-February 2012*, p. 10; consultabile presso [www.eisa.org.za](http://www.eisa.org.za).

<sup>1012</sup> DRI, *Report Comprehensive Assessment of Egypt's Electoral Framework*, Berlin, 11/07/2011, pp. 1 ss.

<sup>1013</sup> Il quale sostituì Ahmed Shafiq, Primo Ministro sotto Mubarak, DRI, *Report Comprehensive Assessment of Egypt's Electoral Framework*, Berlin, 11/07/2011, pp. 1 ss.

<sup>1014</sup> Tra queste spiccava l'art. 88 Cost. il quale disciplina le regole e procedure per le elezioni parlamentari, e la selezione e il controllo dei candidati. Le modifiche alla Cost. Del 1971 furono elaborate da una commissione di giuristi incaricata direttamente dallo SCAF. IFES, *Election in Egypt: lessons from the 2011 Constitutional Referendum and Constitutional Declaration*, 2011, p. 4, ottenibile presso <http://www.ifes.org>; A. Kireev, *Egypt. Constitutional Referendum 2011*, Electoral Geography, <http://www.electoralgeography.com>;

candidati indipendenti applicato a collegi bi-nominali.

Alle elezioni del 2011 e 2012, per la camera alta e bassa, gli islamisti ottennero una forte maggioranza, tuttavia, senza il controllo della Presidenza della Repubblica il Parlamento aveva un margine d'azione molto limitato. L'Assemblea legislativa nominò la commissione incaricata di redigere il nuovo testo costituzionale, ma questa era composta prevalentemente da islamisti. Molti movimenti laici e liberali, allora, boicottarono il processo costituente. Alcuni sollevarono la questione davanti all'Alta corte amministrativa, che ordinò lo scioglimento dell'organo così formato, ma che venne poi riproposto in maniera pressoché identica.

Durante i lavori della commissione si svolsero nel 2012 le elezioni per il Presidente della Repubblica, vinte di misura dal candidato islamista Mohammed Morsi. Alla vigilia del ballottaggio, però, la SCC dichiarò incostituzionale la legge elettorale con cui l'Assemblea del Popolo era stata formata, ordinandone lo scioglimento. Inoltre, durante lo stesso spoglio delle schede, lo SCAF emanò una nuova Dichiarazione costituzionale che limitasse i poteri del Presidente della Repubblica nel timore di una vittoria islamista. Una volta eletto, Morsi cercò di accelerare il processo costituente (che per legge doveva durare non più di 60 giorni), il cui frutto, la Carta 2012, fu sottoposta all'esame del corpo elettorale il dicembre dello stesso anno. Con una percentuale di voti favorevoli superiore al 60%, ma un'affluenza di solo il 33%, il testo fu approvato.

Una nuova convocazione degli elettori era programmata per il 2013 per rieleggere la camera bassa che che la SCC aveva disciolto nel 2012. Queste elezioni, però, non si verificarono mai, perché la nuova legge elettorale elaborata dal Consiglio della Shura doveva superare il sindacato della SCC, che rinviò il testo per ben due volte. Prima che nel 2013 potesse pronunciarsi sulla terza bozza, l'intero sistema politico fu travolto da milioni di egiziani, che scesero in piazza per chiedere le dimissioni Morsi. Il 3 luglio, le forze armate colsero l'occasione per deporre e arrestare il Presidente islamista, dichiarare la Fratellanza un'organizzazione terroristica e scioglierne il partito Libertà e Giustizia, sciogliere il Consiglio della Shura, sospendere la Costituzione del 2012 e nominare Adly Mansour (Presidente della SCC) Presidente *ad interim*.

L'8 luglio 2013 venne adottata una nuova Dichiarazione costituzionale che stabiliva le tappe del processo di riforma del testo del 2012. Ai sensi dell'art. 28 della Dichiarazione Cost. del 2013, una commissione di 10 giuristi avrebbe dovuto elaborare la bozza da sottoporre all'esame dell'Assemblea costituente<sup>1015</sup> e poi al corpo elettorale. Il risultato fu la Cost. del 2014, la quale

---

<sup>1015</sup> L'AC si componeva di 50 membri, nominati da Mansour con il decreto n.570 (2013)

rimuoveva la maggior parte delle “clausole islamiste”, tra cui l’art. 219<sup>1016</sup> e il potere di al-Azhar di porre un veto sulle leggi avessero violato la *shari’a*. Dopo la sua approvazione (98% di voti favorevoli per un’affluenza di solo il 38%) il Gen. Abdel Al-Sisi sarà eletto Presidente della Repubblica e governerà per decreto fino al 2015, data delle elezioni parlamentari.

Si concluse così la traiettoria perfettamente circolare del processo di transizione egiziano: con un nuovo Capo militare alla guida del Paese. Questo fallimento non era inevitabile, ma il Paese soffriva (e soffre) di problemi a cui la semplice e reiterata convocazione del corpo elettorale non poteva sperare di dare una risposta, ma, anzi, era finita con l’acuire le fratture e i conflitti interni di una delle società più complesse del Nord-africa. Queste divisioni latenti non solo hanno sabotato la transizione del 2011, ma posto una pesante ipoteca sulla futura democratizzazione del Paese<sup>1017</sup>.

### 5.3.1) Dalla dichiarazione Costituzionale del marzo 2011 alla Costituzione del 2014

Le elezioni del Parlamento egiziano, svoltesi tra il 2011 e 2012, sono state regolate da quattro diverse leggi, più gli articoli della Dichiarazione Costituzionale pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 12 (bis) (b) il 30 marzo 2011 e i suoi emendamenti e i decreti emanati dal Consiglio Supremo delle Forze Armate (*SCAF*) disciplinanti l’elezione dell’Assemblea del Popolo.

I testi normativi sono: la L. n. 73/1956 emendata dal decreto n. 110/2011 sull’esercizio de diritti politici; la L. n. 38/1972 come emendata dal decreto n. 108/2011 concernente la formazione; la legge n. 120/1980 sulla formazione del Consiglio della *Shura* e, infine, la L. n. 206/1990 emendata dal decreto n. 121/2011 sul ritaglio delle circoscrizioni.<sup>1018</sup>

Nell’analisi del sistema elettorale egiziano *ante* 2011 si è potuto evidenziare come lo stesso disposto costituzionale – in *species* l’art. 5 Cost. del 1971 – pur riconoscendo la natura multipartitica dello Stato, disponeva importanti limitazioni alla formazione e attività dei partiti<sup>1019</sup>. In seguito al rovesciamento della dittatura di Mubarak, la Costituzione del 1971 venne sospesa, in

---

<sup>1016</sup> che limitava la definizione dei principi sharaitici di cui all’art. 2 al solo *fiqh* delle quattro scuole sunnite, preventivando l’adozione, in sede di giudizio, di interpretazioni più moderne, ma minoritarie.

<sup>1017</sup> N.J. Brown, *Egypt’s Failed Transition*, in L. Diamond, M.F. Plattner, op. cit., p. 263

<sup>1018</sup> EISA, *Eisa election witnessing mission report n. 43: The People’s Assembly and Shura Council elections november 2011-February 2012*, p. 10.

<sup>1019</sup> EISA, *Eisa election witnessing mission report n. 43: The People’s Assembly and Shura Council elections november 2011-February 2012*, pp. 11 ss.

attesa di essere emendata<sup>1020</sup>. Nel frattempo lo SCAF adottò una Dichiarazione Costituzionale di soli sessantatré articoli, tra cui delle nuove disposizioni estranee ai quesiti referendari<sup>1021</sup>. L'art. 32 della DC riproponeva la quota riservata ai piccoli agricoltori o lavoratori per metà dei 350 seggi elettivi minimi di cui l'Assemblea Popolare doveva comporsi e a cui si aggiungevano i dieci deputati nominati direttamente dal Capo di Stato. Insieme al Consiglio della Shura, l'Assemblea avrebbe dovuto nominare ai sensi dell'art. 60 della Dichiarazione Costituzionale i componenti dell'Assemblea Costituente incaricata di formare una Carta definitiva entro 60 giorni dalla sua formazione, un lasso di tempo irrisorio.

Tuttavia, l'elezione nel 2012 di un Parlamento a schiacciante maggioranza islamista grazie all'alleanza tra il partito Libertà e giustizia (costola politica della Fratellanza musulmana) e An-Nusra (partito salafita) e di Morsi alla Presidenza della Repubblica compromisero definitivamente il processo di transizione. La Costituzione elaborata dalle forze conservatrici fu approvata dal referendum del dicembre 2012, con il 64% dei favorevoli e un'affluenza del 33%. La Carta, che rimase in vigore soli sei mesi, indeboliva la carica del Capo di Stato<sup>1022</sup>, a vantaggio del Parlamento bicamerale. Inoltre, all'art. 6 Cost., sede dei principi democratici, si sostituiva il divieto di costituzione di partiti a base religiosa ecc. con un divieto per gli stessi di discriminare tra i cittadini in base alle origini, il sesso o la religione. Come prevedibile per un documento prodotto da delle forze politiche da decenni bersaglio delle persecuzioni del regime, si introducevano alcune rilevanti novità in tema di tutela della libertà personale, tortura ecc. (artt. 35 e 36 Cost.). All'art. 82 Cost. Il Parlamento conservava la propria struttura bicamerale (Assemblea del popolo e Consiglio della Shura). Con riferimento alla legislazione elettorale, forse alla luce della lunga serie di scioglimenti delle camere disposti dalla SCC, l'art. 177 Cost. stabiliva che i progetti di riforma elettorale fossero sottoposti al sindacato preventivo della SCC, che avrebbe avuto 45 giorni per pronunciarsi, decorsi i quali la norma sarebbe *tout court* divenuta legittima. L'art. 224 Cost. prevedeva la natura mista della norma e al 229 si ripresenta quota occupazionale del 50% e all'art. 232 Cost. l'esclusione per i dieci anni successivi all'adozione della Carta del 2012 di tutti coloro che avessero svolto un ruolo

---

<sup>1020</sup> M. Fam, M. Mazen, A. Namatalla, *Egypt Constitution Suspended, Parliament Dissolved, Military Council Says*, Bloomberg, 14/02/2011, consultabile all'indirizzo <http://www.bloomberg.com>. L'articolo chiarisce che l'esercito sospese la Costituzione e si impegnò ad andare incontro alle richieste fatte dall'opposizione che avevano portato al rovesciamento di Mubarak, però, afferma anche che avrebbe rivestito il ruolo di Capo di Stato fino a che non si fossero tenute delle nuove elezioni.

<sup>1021</sup> DRI, *Report Comprehensive Assessment of Egypt's Electoral Framework*, cit., pp. 2 ss.

<sup>1022</sup> Mandato ridotto a quattro anni e rinnovabile per massimo una volta.

rilevante all'interno del PND di Mubarak<sup>1023</sup>

Il 3 luglio 2013 lo SCAf rimosse Mohammad Morsi dall'incarico, sospese la Costituzione del 2012 e nominò Presidente *ad interim* Adly Mansour, Presidente della SCC. L'8 luglio 2013 venne adottata una nuova Dichiarazione costituzionale che stabiliva le tappe per la riforma del testo del 2012. Ai sensi dell'art. 28 CD 2013, una commissione di 10 giuristi (magistrati, docenti di Professori di diritto ecc.) avrebbe dovuto elaborare una bozza da sottoporre all'esame di un'Assemblea costituente<sup>1024</sup>. Il primo settembre Mansour emanò il decreto n. 570 che nominava i 50 membri dell'Assemblea costituzionale, che approvò con l'88% dei favorevoli il testo.

Come già ricordato, la costituzione del 2012 rimase in vigore per soli sei mesi, per poi essere sospesa, emendata e sostituita dalla Carta fondamentale del 2014. Quest'ultimo documento si apre con un ampio preambolo, in cui si svolge una vera e propria narrazione della storia egiziana e un'esaltazione della natura rivoluzionaria dell'Egitto<sup>1025</sup>. Dopo averne ribadito la natura democratica (art. 1) e l'adesione al principio di sovranità popolare (art. 4), la Carta sottolinea la centralità del pluralismo politico. Tuttavia, all'art. 74 Cost. riappare il divieto — rimosso nel testo del 2012 — di costituzione di partiti a base religiosa, territoriale ecc. Tuttavia, come vedremo, tanto il loro scioglimento quanto il loro riconoscimento sono affidati alla magistratura, la quale, ad oggi, non ha dato motivo di far dubitare della propria indipendenza<sup>1026</sup>.

Particolarmente rilevante ai fini del voto è l'art. 11 Cost., il quale prevede che lo Stato si impegni ad assicurare un'adeguata rappresentanza femminile all'interno di tutte le istituzioni e non solo quelle rappresentative. Questa disposizione deve leggersi insieme agli artt. 88, 243 e 244 Cost., i quali prevedono un dovere analogo, ma riferito rispettivamente agli egiziani residenti all'estero, ai piccoli agricoltori o lavoratori e ai cristiani copti. Sebbene un più generale principio di uguaglianza sia previsto all'art. 53 Cost., gli artt. 11., 88, 243 e 244 Cost. si rivolgono a delle categorie di

---

<sup>1023</sup> L'art. 232 specifica che «*The term 'leadership' is designed to include everyone who, on 25 January 2011, was a member of the Secretariat of the Party, the Policies Committee or the Political Bureau, or anyone who was a member of the People's Assembly or the Shura Council during the two legislative terms preceding the Revolution*».

<sup>1024</sup> Il testo annullava l'art. 219, che dava una definizione molto conservatrice di Shari'a, e il potere riconosciuto ad al-Azhar di porre un veto sulle leggi che l'avessero violata. Con riferimento alla libertà di culto, però, anche l'art. 64 Cost. 2014 menziona le sole religioni divine, ovvero, abramitiche.

<sup>1025</sup> L'intento è ovviamente di lusingare i movimenti di piazza Tahir, ma anche i milioni di egiziani scesi in piazza per chiedere la destituzione di Morsi. Il preambolo ricorda la rivoluzione anti-inglese del 1919, la rivoluzione dei giovani ufficiali del 1952

<sup>1026</sup> Il che non vuol dire che alcuni suoi esponenti non abbiano assunto delle posizioni in merito, soprattutto durante la deposizione di Morsi. Inoltre, per quanto la legge n. 46/1972 (rubricata come "legge sul potere giudiziario") sembri consentire degli spazi di influenza all'esecutivo, i magistrati si sono sempre schierati in prima linea per denunciare gli abusi, specie elettorali, del Regime (v. *infra*).

cittadini storicamente discriminate e per tanto meritevoli di una specifica menzione.

Con riferimento, invece, all'istituzione parlamentare, l'art. 102 Cost. ne ripropone la struttura monocamerale con la sola Camera dei rappresentanti. L'eliminazione del Consiglio della Shura è una novità positiva, dal momento che (come nel caso marocchino) la sua funzione non rispondeva ad alcuna logica costituzionale e sembrava designato esclusivamente per agevolare il controllo dell'attività della camera bassa. La Camera dei rappresentanti deve comporsi di almeno 450 deputati eletti con suffragio universale ed elezioni libere e oneste (art. 87 Cost.), senza che venga specificata la natura della formula, tuttavia, una quota pari al 5% del totale potrà essere nominata direttamente dal Capo di Stato. Questa disposizione sembra non avere altro scopo che offrire all'esecutivo uno strumento di controllo dell'attività parlamentare alternativo al Consiglio della Shura, essendo il 5% una percentuale più che sufficiente a mutare gli equilibri parlamentari<sup>1027</sup>.

Inoltre, preme osservare l'art. 107 preveda la possibilità per la Corte di cassazione di far decadere dal proprio incarico i deputati la cui elezione sia stata irregolare. In questo modo sarà impossibile che si ripropongano casi analoghi alle elezioni del 1995, durante le quali, nonostante fossero state riscontrate gravi irregolarità in ben il 48% degli eletti, il Parlamento si rifiutò di rimuovere dall'incarico gli esponenti del PND.

Tra le principali lacune della nuova Costituzione vi è l'assenza, a differenza del Marocco e della Tunisia, di uno Statuto dell'opposizione. Le forze di minoranza rischiano, così, di essere estromesse dalle attività parlamentari, sfumando ulteriormente i già labili confini tra legislativo ed esecutivo dei regimi semi-presidenziali. Inoltre, la Carta non intacca incisivamente le prerogative delle forze armate, alle quali il disposto costituzionale assicura un "aureo isolamento"<sup>1028</sup>. Sembra evidente l'intenzione di non disturbare il "vero" sovrano del Paese, così come la Costituzione del Marocco del 2011 limitava solo apparentemente il ruolo del Monarca.

---

<sup>1027</sup> A poco servirà la L. n. 46/2014 relativa alla composizione della Camera dei Rappresentanti, la quale dispone che i membri così nominati "non possano mutare gli equilibri politici emersi dalle urne".

<sup>1028</sup> Anche letteralmente, dal momento che il Parlamento non può pronunciarsi sul loro bilancio. M. Meyer-Resende, *EGYPT: In-Depth Analysis of the Main Elements of the New Constitution*, Policy Department DG External Policies, Bruxelles, 2014, p. 11.



### 5.3.2) L'Alta commissione elettorale e la Commissione elettorale nazionale

Come emerso dai precedenti paragrafi, le criticità del sistema elettorale egiziano *ante* 2011 risiedevano nella forte distorsività della formula e nell'opacità con cui la quota riservata ad agricoltori e lavoratori veniva applicata. Tuttavia, il velo di Maya dietro al quale il Regime fraudolentemente operava fu sollevato dalla storica sentenza n. 11/2000 della Suprema corte costituzionale, che affidò esclusivamente alla magistratura il controllo e l'amministrazione delle elezioni. Se da un lato ciò espose i metodi, illeciti, con il Regime si aggiudicava larga parte dei seggi, dall'altra, grazie alla stessa costituzione del 1971, non fu possibile sollevarli dall'incarico<sup>1029</sup>. Questa preziosa eredità è alla base della decisione, appoggiata popolarmente, di ri-attribuire alla magistratura il ruolo di "arbitro" elettorale<sup>1030</sup>. La Dichiarazione costituzionale del 2011 prevedeva la formazione dell'Alta Commissione Elettorale (ACE), un organo composto interamente da magistrati. Il suo funzionamento e le sue competenze erano molto ampi e disciplinati dalla LEDP, così come emendata dai decreti dello SCAF nn. 46/2011 e 110/ 2011<sup>1031</sup>.

Dopo la crisi istituzionale del 2013, la Costituzione del 2014 e la L. n. 45/2014 proseguiranno sulla via indicata dalla sent. n. 11/2000. L'art. 208 della nuova Carta fondamentale prevede la sostituzione dell'Alta commissione elettorale da parte della Commissione elettorale nazionale (NEC). Questa si dovrà comporsi di dieci magistrati, scelti dal Consiglio superiore della magistratura (o delle commissioni interne alle corti) tra i vice presidenti della Corte di Cassazione<sup>1032</sup>, i Presidenti della Corte di appello, del Consiglio di Stato e magistrati provenienti dalla Procura della Repubblica e dall'avvocatura di Stato. I magistrati così selezionati saranno poi nominati dal Capo di Stato con decreto per un mandato di sei anni<sup>1033</sup> e non potranno rivestire altri incarichi. Durante lo svolgimento delle proprie funzioni la Commissione, dotata di un organo esecutivo permanente, potrà richiedere l'ausilio di altri magistrati, mentre in caso di controversia

---

<sup>1029</sup> Per ovviare a questo difetto, la dichiarazione n. 120 del 2011 emendò gli artt. 40, 43, 45, 46, 47, 48, 49 e 50 della LEPR, attribuendo alla Commissione il potere di irrogare sanzioni agli autori di condotte illegittime quali: violenza, corruzione, propaganda a sfondo religioso ecc. M.C Bassiouni, *Chronicles of the Egyptian Revolution of 25 January 2011: Legislative and Presidential Elections*, Egyptian Am. Rule of Law Ass'n, 2012, pp. 17 ss; pubblicato nel sito <http://www.earla.org>.

<sup>1030</sup> G. Carlstorm, *Explainer: Inside Egypt's Recent Elections*, Al Jazeera 15/11/2011, <http://www.aljazeera.com>.

IFES; *Elections in Egypt: Analysis of the 2011 parliamentary Electoral System*, 2011, pp. 3 ss.; <sup>1031</sup> IFES, *Elections in Egypt: structure and responsibilities of the higher elections commission, and other issues concerning electoral operation*, 2011, p. 2 ss; consultabile all'indirizzo <http://www.ifes.org>.

<sup>1032</sup> Il più anziano dei quali sarà di diritto presidente dell'organo.

<sup>1033</sup> Si rinnovano della metà ogni tre anni.

sarà competente l'Alta corte amministrativa (art. 210 Cost. 2014).

Originariamente la Commissione elettorale nazionale doveva entrare in funzione successivamente alle elezioni parlamentari del 2015. Tuttavia, l'art. 34 della L.n. 128 del 2017 ne pospose la data a ben il 2024<sup>1034</sup>. Fino ad allora le elezioni continueranno a svolgersi sotto la supervisione dell'Alta commissione elettorale, prevista ai sensi della disposizione transitoria di cui all'art. 228 della Cost. 2014. La composizione e le funzioni dell'Alta commissione elettorale sono disciplinate dalla L.n. 45/2014. Ai sensi dell'art. 4 della predetta norma, la commissione è presieduta dal Presidente della Corte d'Appello del Cairo, mentre ne faranno parte in qualità di membri i due giudici più anziani rispettivamente della Corte di Cassazione, del Consiglio di Stato, e della Corte di Appello del Cairo. Il Ministro della giustizia eserciterà un controllo puramente formale prima di presentarne le candidature al Capo di Stato, il quale provvederà a nominarli con un apposito decreto (art. 5). La Commissione è investita di numerosi poteri e competenze, tra cui quello di emanare dei pareri (non vincolanti) sui progetti di legge o di riforma in materia elettorale (art. 7) e di adottare regolamenti relativi l'amministrazione delle elezioni<sup>1035</sup>. Al pari dell'ISIE tunisina, l'ACE nomina i componenti delle Commissioni elettorali locali — una per governatorato, — le quali sono a loro volta composte esclusivamente da magistrati (art. 12). Infine, l'Alta commissione può richiedere l'intervento del Pubblico ministero per disporre il sequestro dei documenti, dati e qualsiasi altro materiale necessario per accertare la natura e l'entità di eventuali infrazioni della disciplina elettorale e garantire la natura libera e onesta delle elezioni<sup>1036</sup>. Durante le elezioni del 2015, però, l'Alta commissione è stata accusata di una certa passività, in quanto avrebbe riconosciuto solo il 16'702 irregolarità — il 2% di quelle denunciate — e di queste solo 337 furono sottoposte all'esame del Pubblico ministero<sup>1037</sup>. Nonostante ciò, ad oggi, l'Alta commissione e le commissioni locali hanno svolto encomiabilmente la propria funzione, al punto che l'opinione pubblica teme il passaggio di consegne alla Commissione elettorale nazionale

---

<sup>1034</sup> Inoltre la L. n. 128 del 2017 è accusata di estromettere i giudici dai seggi, tuttavia, la norma intende solo superare il cd. principio di "un giudice per seggio", ma rimarrà immutata la supervisione generale della magistratura sull'intero processo elettorale.

<sup>1035</sup> Le materie in questo ambito sono amplissime e spaziano dai regolamenti relativi il concreto esercizio del voto, alle pari opportunità, al regolare il coinvolgimento degli osservatori terzi o internazionali ecc. Art. 7, L.n. 45/2014.

<sup>1036</sup> Si ricorda anche che ai sensi dell'art. 29, L.n. 46/2014 eventuali irregolarità nella nomina di un deputato dovranno essere sollevate davanti alla corte di cassazione entro 30 giorni dall'annuncio dei risultati. In caso di riscontro positivo la pronuncia della Corte farà decadere automaticamente il deputato dal proprio incarico, una differenza sostanziale rispetto al regime precedente.

<sup>1037</sup> A. Abbas, *Violations in both rounds of the election for the House of Representatives*, in *Al-Youm Al-Sa'bi*, 4 dicembre 2015.

previsto per il 2024<sup>1038</sup>.

### 5.3.3) *La frenetica evoluzione dell'elettorato attivo e passivo*

La disciplina dell'elettorato attivo è rimasta pressoché immutata (mi sembra in contraddizione con il titolo del paragrafo), avendo la novella del 2014 riguardato principalmente la composizione e le funzioni dell'Alta commissione elettorale. Tuttavia, dal 2011 l'obbligo per gli elettori di iscriversi alle liste elettorali è stato sostituito dall'introduzione dell'iscrizione automatica da parte di specifiche commissioni costituite da magistrati e nominate dall'Alta commissione elettorale<sup>1039</sup>. Sono esclusi dalla registrazione i soggetti di cui all'art. 2, L. n. 45/2014 come i disabili mentali, mentre è quinquennale l'interdizione degli autori di diverse fattispecie di reato condannati o meno alla pena detentiva<sup>1040</sup>

Invece, per quanto riguarda la disciplina per la formazione dei partiti, il dettato costituzionale sembra aver conservato l'eredità dell'art. 4 della Cost. 1971, riproposto pressoché integralmente all'art. 74 Cost. 2014, che recita «*No political activity may be exercised or political parties formed on the basis of religion, or discrimination based on sex, origin, sect or geographic location, nor may any activity be practiced that is hostile to democracy, secretive, or which possesses a military or quasi-military nature*»<sup>1041</sup>. Tuttavia, l'accesso al sistema politico fu agevolato dal decreto n. 12/2011, il quale emendò la L. n. 40/1977. In particolare, a essere modificata è stata la

---

<sup>1038</sup> Tuttavia, per quanto il coinvolgimento della magistratura sia associato dagli egiziani a una maggiore garanzia di trasparenza del processo elettorale, i magistrati sono poco adatti a rivestire un ruolo tanto politicamente esposto. Sui rischi nell'affidare alla magistratura il controllo e regolamento delle elezioni v. N.J. Brown, *Egypt's Judges in a Revolutionary Age*, Carnegie Endowment for International Peace, 2012, <http://egyptelections.carnegieendowment.org/2012/02/22/egypt%E2%80%99s-judgesin-a-revolutionary-age>; D. Giroto, *Giudicare le elezioni: l'implementazione dei principi codificati dal Consiglio d'Europa e il caso italiano*, DPCE, n. 4, 2011, p. 1572; S.F. Aziz, *Revolution Without Reform? A Critique of Egypt's Election Laws*, cit., pp. 21 -74 ss.

<sup>1039</sup> L.n. 45/2014, artt. 20 ss.

<sup>1040</sup> In questo caso, però, le sanzioni dovranno essere proporzionate, altrimenti non saranno conformi all'art. 25 dell'ICCPR, così come interpretato dall'*United Nations Human Rights Committee*: «se la detenzione è causa di sospensione del dr. Al voto, questa deve essere proporzionata all'offesa e alla sentenza» inoltre «gli interdetti, salvo commissione di reato e conseguente detenzione non possono essere sospesi dal diritto di voto». Human Rights Committee, *CCPR General Comment n. 25: art. 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote)*, *The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*, 12/07/1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, par. 14, consultabile all'indirizzo <http://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>, (ultimo accesso il 30/06/2014)

<sup>1041</sup> Art. 4, Constitutional Declaration 2011.

composizione del *Political Parties Affair Committee* o PPAC<sup>1042</sup>, che ora si compone di *almeno* sette magistrati, formula che non esclude la nomina di membri ulteriori, così da superare il controllo dei giudici più intransigenti<sup>1043</sup>. Inoltre, si è abrogato il potere di sospensione dell'attività dei partiti da parte dello stesso<sup>1044</sup> e introdotto il silenzio assenso nella procedura di riconoscimento dei movimenti politici<sup>1045</sup>. Nel 2014 il PPAC ha rifiutato la costituzione del partito *Tamrod*<sup>1046</sup> e *Democratic Egypt Arabism*, per presunte irregolarità nella documentazione allegata, e il caso è stato sottoposto all'esame della Corte amministrativa che ha accertato, però, l'avvenuta falsificazione di alcuni documenti.

Spostando lo sguardo, invece, sul processo di presentazione delle candidature deve farsi riferimento alla L.n. 46/2014, la quale abroga la L. n. 38/1972. All'art. 8 la norma in esame prevede che i candidati siano necessariamente cittadini egiziani di almeno 25 anni, che godano pienamente dei propri diritti civili e politici, abbiano ottenuto almeno la licenza elementare, svolto il servizio di leva e non essere stati espulsi dalla Camera dei rappresentanti per violazione dell'imperatività del mandato di cui all'art. 6<sup>1047</sup>. Le candidature individuali devono essere presentate alla Commissione elettorale locale<sup>1048</sup> con allegati i documenti e certificati di cui all'art. 10. Tra questi rientra la ricevuta di deposito di una cospicua cauzione presso la tesoreria del Tribunale di primo grado competente. Infatti, l'art. 10 prevede che i candidati nei collegi individuali versino 3000 Lire egiziane, ma che saranno 6000 nelle circoscrizioni da 15 seggi e ben 18'000 in quelle da 45<sup>1049</sup>. Si

---

<sup>1042</sup> Prima della rivoluzione il PPAC costituiva uno dei maggiori ostacoli per il riconoscimento dei partiti politici. DRI, *Report Comprehensive Assessment of Egypt's Electoral Framework*, cit., pp. 8 ss.

<sup>1043</sup> Prima la PPAC si componeva di nove membri: il Presidente del Consiglio della *Shura*, il Ministro della giustizia, il Ministro degli interni, tre soggetti "non affiliati ai partiti" indicati dal Presidente della Repubblica e tre giudici. Il risultato era lo strapotere del PND e il più completo arbitrio sul riconoscimento dei partiti. DRI, *Report Comprehensive Assessment of Egypt's Electoral Framework*, cit., pp. 8 ss.

<sup>1044</sup> Questa poteva essere disposta su un presunto pubblico interesse, o nel caso in cui uno dei membri in "posizione di *leadership*" dissentisse con uno qualsiasi dei punti di cui all'art. 4 della norma medesima. Ciò creò la situazione per cui ogni parola o atto di un qualsiasi membro del partito poteva portare alla sospensione dello stesso. DRI, *Report Comprehensive Assessment of Egypt's Electoral Framework*, cit., pp. 8 ss.

<sup>1045</sup> Inoltre, si sono inaspriti i requisiti materiali. Ad esempio gli artt. 7-8 della presente legge richiedono al partito di presentare per il sostegno alla lista non più 1000 firme, ma ben 5000 – il quintuplo rispetto la disciplina ante-vigente.

<sup>1046</sup> *Political Parties Affairs Committee Rejects "Tamarod" Political Party*, Ahran online, 3 dicembre 2014.

<sup>1047</sup> In caso di cambiamento della propria affiliazione politica successivamente all'elezione, la Camera dei rappresentanti con una maggioranza dei 2/3 può votarne le dimissioni.

<sup>1048</sup> Composta prevalentemente da magistrati, ai sensi dell'art. 15 L. n. 46/2014.

<sup>1049</sup> La cauzione sarà restituita entro 30 giorni dalla proclamazione dei risultati, decurtata delle spese per la stampa del materiale elettorale. La misura rimane comunque esigente, dal momento che sono pochi gli egiziani in grado di poter "congelare" una simile cifra. Basti pensare che lo stipendio di un parlamentare è di 5000 lire egiziane. Alle elezioni del 2011 erano sufficienti 1000 Lire egiziane.

tratta di cifre cospicue, che unite alla natura uninominale della formula per gran parte dei seggi, rischiano estromettere dall'agone politico i soggetti meno abbienti<sup>1050</sup>.

Inoltre, così come la Costituzione del 2014 non ripropose l'art. 232 Cost. 2012, anche la L. n. 46/2014 non ripropone la relativa interdizione quinquennale dai pubblici uffici disposta dalla L. n. 38/1972 (così come emendata dal decreto n. 17/2011) per quanti avessero assunto delle posizioni rilevanti all'interno del disciolto PND durante gli ultimi 10 anni di regime<sup>1051</sup>.

Allo stato attuale la L. 46/2014 sembra diretta a favorire il legame dei deputati con la propria circoscrizione — anche a rischio di riportare in Parlamento membri dell'ex partito di Regime — con l'intento di superare la diffidenza e disaffezione degli egiziani per la politica. Tuttavia, la coazione di una formula maggioritaria — che sembra privilegiare gli individui sui partiti — unita all'esosa cauzione richiesta ai candidati, rischiano di trasformare la Camera dei rappresentanti in un parlamento liberale nel senso proprio del termine, ovvero, un variegato e fragile insieme di notabili locali incapaci di assumere una linea politica condivisa a tutto vantaggio di Un presidente della Repubblica eletto direttamente.

#### 5.3.4) *Il sistema elettorale in senso stretto*

L'iter legislativo che le istituzioni egiziane dovettero affrontare per dotare il Paese di un nuovo sistema elettorale è stato una continua opera costruttiva-distruttiva da parte dell'esecutivo e frutto del dialogo continuo con la Suprema corte costituzionale. Nel maggio del 2011 lo *SCAF* propose la riforma della L. n. 38/1972, relativa alla formazione dell'Assemblea nazionale, per introdurre una formula mista: 2/3 *majority* binominale e 1/3 proporzionale a liste chiuse<sup>1052</sup>. La proposta prevedeva, inoltre, il mantenimento della quota occupazionale e del potere del Capo di Stato di

---

<sup>1050</sup> Questa la critica anche di diversi movimenti politici tra cui il Partito della Costituzione (*ad-Dostor*), il Partito della dignità (*Al-Karama*), l'Alleanza popolare socialista, Corrente popolare e il partito Libertà dell'Egitto, In effetti, ad accedere alle cariche elettive siano stati gli esponenti più benestanti della società sembra trovare una conferma nel numero elevato di deputati eletti nel 2015 ad aver conseguito una laurea, 407 (68%), di cui 14 con anche master post laurea e 30 un dottorato di ricerca. A. Monem Said Aly, S. Essaila, *Egypt's 2015 Parliamentary Elections: A Prelude to Stability?*, in *Middle East Brief*, n. 98, 2016, pp. 2-5.

<sup>1051</sup> IFES Briefing Paper, *Elections in Egypt: Implications of Recent Court Decisions on the Electoral Framework*, p.4, consultabile all'indirizzo . <http://www.ifes.org>.

<sup>1052</sup> Inoltre, memore delle sentenze della SCC del 1987 e 1990, la nuova disciplina consentiva tanto ai candidati indipendenti, quanto ai candidati di lista di concorrere rispettivamente nei collegi proporzionali e quelli bi-nominali. S.F. Aziz, *Revolution Without Reform? A Critique of Egypt's Election Laws*, cit., pp. 31 ss.; DRI, *Report Comprehensive Assessment of Egypt's Electoral Framework*, cit., pp. 3 ss.

nominare dieci deputati, ma non riproponeva la quota di 64 seggi riservata alle deputate<sup>1053</sup>. Il 19 luglio il decreto n. 108 stabilì che la metà dei 504 seggi fosse assegnata con *majority* e abrogò la clausola che consentiva ai candidati indipendenti di iscriversi alle liste partitiche. La decisione fu fortemente criticata dall'Alleanza Democratica (coalizione di partiti guidata dall'islamista Libertà e Giustizia), la quale contestò che così nulla avrebbe impedito il ritorno dei *Felool* di Mubarak<sup>1054</sup>. Il 25 settembre la formula vide ancora una volta mutare il riparto dei seggi, adesso per 1/3 tramite *majority* e 2/3 tramite proporzionale, inoltre si diminuì il numero di seggi elettivi dell'Assemblea a 498. Il giorno successivo lo SCAF emanò due decreti: il n. 120, che uniformò la disciplina di presentazione delle candidature, prevedendo un rapporto dicotomico tra l'inserimento nelle liste partitiche e la candidatura come indipendente; e il n. 121, il quale all'art. 1 determinò il numero di circoscrizioni in cui doveva dividersi il territorio nazionale. Già l'8 ottobre, però, il decreto n. 123 abrogò l'art. 5 del decreto n. 120<sup>1055</sup> e il decreto n. 130 del 2011 stabilì le regole di voto per gli egiziani all'estero.

Al termine della sopracitata sequela di emendamenti e decreti il sistema elettorale prevedeva un'Assemblea Popolare di 498 seggi elettivi, per almeno la metà composti da piccoli agricoltori o lavoratori, 2/3 dei quali (332) allocati tramite formula proiettiva a liste chiuse, e 1/3 (166) tramite un sistema *majority* applicato a collegi binominali. Inoltre, il processo elettorale (sia al primo che al secondo turno) si sarebbe sviluppato in tre diverse fasi, con nove governatorati impegnati nelle operazioni di voto a intervalli di un mese.

Nonostante i continui rimaneggiamenti, e l'elezione nel 2012 della nuova Assemblea del popolo, la legislazione in parola fu giudicata dalla SCC incostituzionale per lesione del principio di uguaglianza, ordinando lo scioglimento dell'organo<sup>1056</sup>. Nel 2014, dopo la contro-rivoluzione del

---

<sup>1053</sup> Il progetto di riforma mancava anche di determinare numerosi elementi fondamentali di un sistema elettorale. Non era menzionati il numero definitivo di seggi di cui si costituiva l'Assemblea del Popolo; mancava un qualsiasi riferimento ai criteri di distribuzione dei seggi tra i diversi governatorati; la procedura di formazione e ritaglio delle circoscrizioni; la soglia di sbarramento da applicarsi alla formula proporzionale. Furono proposte tre diverse fattispecie di soglia: a livello nazionale, a livello del governatorato, a livello del singolo seggio. Ma di nessuna di esse fu specificata la percentuale da applicarsi; DRI, *Report Comprehensive Assessment of Egypt's Electoral Framework*, cit., pp. 2 ss.

<sup>1054</sup> I *felool* sono i lealisti dell'ex autocrate. Il segretario del partito laico riformista Tagammu dichiarò che: «Gli emendamenti servono due forze principali: i Fratelli Musulmani e i superstiti del regime di Mubarak e del suo defunto Partito Democratico Nazionale» inoltre «sempre queste sono le forze che dispongono delle necessarie forze politiche ed economiche, necessarie a competere sugli ampi distretti soggetti al sistema a liste bloccate» IFES, *The Electoral Framework in Egypt's Continuing Transition: February 2011 – September 2013*, Washington D.C., 2013, p. 3, ottenibile presso [www.ifes.org](http://www.ifes.org).

<sup>1055</sup> Che uniformava la disciplina della reciproca non candidabilità dei candidati dei due diversi sistemi.

<sup>1056</sup> SCC sent. n. 20 del 14 giugno 2012. La corte ritenne che consentire anche ai membri sostenuti dai partiti di presentarsi come indipendenti avrebbe sfavorito gli altri candidati, i quali non avrebbero goduto delle medesime risorse, umane ed economiche, per sostenere la propria candidatura.

2013 e l'ascesa al potere del Gen. Abdel al-Sisi, vennero adottate le leggi nn. 45, 46 e 202, disciplinanti rispettivamente l'esercizio dei diritti politici, la formazione della Camera dei rappresentanti e il ritaglio delle circoscrizioni per la Camera dei rappresentanti.

In base a queste norme, le elezioni parlamentari si sarebbero dovute svolgere tra il marzo e l'aprile del 2015, tuttavia, furono sollevate ben quattro questioni di costituzionalità, solo una delle quali accolta. La SCC nel 1 marzo 2015, dopo che tutti i candidati avevano presentato i necessari documenti all'Alta commissione elettorale, giudicò la L. n. 202/2014 incostituzionale<sup>1057</sup>. Di conseguenza l'Alta commissione elettorale sospese le elezioni in attesa che un comitato giudiziario-legislativo sanasse i vizi della norma.

La L.n. 46/2014 stabilisce agli artt. 1, 3 e 4 che la Camera dei rappresentanti si componga di 540 seggi eletti con suffragio universale, di cui 420 distribuiti in collegi per candidati indipendenti e 120 divisi in quattro circoscrizioni plurinominali (due da 15 e altrettante da 45). A questi dovranno aggiungersi ulteriori 27 deputati<sup>1058</sup> nominati direttamente dal Capo di Stato, per un totale di 567 deputati aventi un mandato di cinque anni.

Sia i collegi uninominali<sup>1059</sup> che le circoscrizioni plurinominali applicheranno la formula *majority*, per cui nel caso in cui nessun candidato ottenga la maggioranza assoluta si svolgerà un ballottaggio tra i candidati o le liste più votate. Qualora, però, solo un candidato o una lista si presentassero in una data circoscrizione, si prevede un quorum strutturale pari al 5% degli elettori ivi registrati. Come noto, l'applicazione di formule maggioritarie a circoscrizioni plurinominali comporta una forte distorsione della rappresentatività del sistema. Perché, quindi, il caso egiziano con circoscrizioni di ben 15 o 45 seggi dovrebbe farvi eccezione? Per il fatto che queste rispondono a un'ottica proiettiva non (prevalentemente) politica, ma sociale; operando, piuttosto, come un sistema di quote su base territoriale. Infatti, dopo le elezioni del 2012 — le meno inclusive della storia dell'Egitto — la L. n. 46/2014 introduce un sistema di quote plurime e riferite ad alcune categorie protette di cittadini<sup>1060</sup>. In particolare la norma prevede che nelle circoscrizioni da 15 seggi le liste presentate debbano obbligatoriamente contenere: tre cristiani copti, due lavoratori o

---

<sup>1057</sup> La SCC ritenne che l'art. 3 violasse l'art. 102 Cost. 2014, il quale stabiliva che il ritaglio delle circoscrizioni garantisse un'uguale rappresentanza della popolazione e dei governatorati.

<sup>1058</sup> Di questi la metà dovrà essere donna (art. 27), inoltre, non potranno essere membri del partito presidenziale e neppure alterare gli equilibri politici della camera, così come emersi dalle urne.

<sup>1059</sup> In realtà i collegi assegneranno da uno a tre seggi, ma l'elettore sarà chiamato ad esprimere tanti voti quanti sono i deputati eletti nel collegio, non modificando nei fatti il funzionamento uninominale degli stessi.

<sup>1060</sup> I cui criteri di determinazione sono stabili all'art. 2 L.n. 46/2014

piccoli agricoltori, due giovani con meno di 35 anni, un disabile, un egiziano residente all'estero e almeno sette donne. Le liste nelle circoscrizioni da 45 seggi, invece, dovranno essere composte da nove copti, nove lavoratori o agricoltori, sei *under 35*, tre disabili, tre egiziani residenti all'estero e almeno 21 donne.

Pur non essendo previste circoscrizioni estere, l'art. 50 L.n. 46/2014 riconosce il diritto di voto a tutti gli egiziani iscritti ai registri elettorali, un'operazione che — a differenza del caso marocchino — avviene automaticamente una volta raggiunta la maggiore età. I cittadini residenti all'estero potranno esercitare il proprio diritto di voto presso i consolati o le strutture indicate dall'Alta commissione elettorale. Per ovvi motivi, le commissioni elettorali ivi presenti non potranno essere costituite da giudici, ma dal personale internazionale e diplomatico ivi presente su nomina da parte dell'Alta commissione in comune accordo con il Ministero degli esteri. La norma, però, non specifica per quale circoscrizione il loro voto dovrà considerarsi espresso; dal momento, però, che *ex art. 17 L.n. 45/2014*, il domicilio elettorale coincidere con quello indicato sulla carta di identità nazionale sarà o la residenza Egitto o in alternativa il luogo di nascita.

Le operazioni di voto si svolgeranno non più in tre fasi, ma due — rispettivamente di 14 governatorati la prima e 11 la seconda — a cui dovrà aggiungersi l'eventuale ballottaggio. Il processo elettorale egiziano continua quindi a richiedere delle tempiste "esasperanti", a tutto decremento di un'affluenza che senza l'affaticamento del primo turno non ha superato il 50% degli aventi diritto.

#### *5.4) La rappresentanza femminile all'interno delle istituzioni egiziane*

Nonostante il diritto di voto sia stato riconosciuto alle donne fin dal 1956 e la presenza negli Esecutivi di Mubarak di alcuni ministri o ambasciatrici donne, queste ultime hanno sempre sofferto di una forte sotto-rappresentazione in tutte le istituzioni dello Stato. La rappresentanza femminile in Parlamento, quindi, è oggetto di un contenzioso che si trascina da molti anni. Sono mutati i sistemi elettorali, è mutata l'assemblea rappresentativa, ma la loro presenza è sempre rimasta marginale, tra lo 0.5 e il 2.4% dei seggi<sup>1061</sup>. La L. n. 21 del 1979 introdusse una quota di trenta seggi loro riservata, pari al 9% del totale, ma che con l'aumento del numero totale dei deputati nel 1984, scese

---

<sup>1061</sup> EISA, *Eisa election witnessing mission report n. 43: The People's Assembly and Shura Council elections november 2011-February 2012*, cit., p. 27.



all'8.3%. L'istituto venne abrogato nel 1986, facendo sprofondare il numero delle deputate a 9, di cui cinque nominate dal Capo di Stato.

Dopo anni di richieste da parte della comunità internazionale volte ad aumentare la presenza delle donne nel Parlamento, oltre alle raccomandazioni dell'ONU per assicurare una maggior partecipazione delle stesse alla vita pubblica, il governo di Mubarak istituì, in vista delle elezioni del 2010, una quota pari a 64 seggi. Il correttivo avrebbe dovuto operare per due sole legislature, al termine dei quali ci si illudeva che il sistema politico si sarebbe adeguata alla nuova impostazione.

In seguito ai moti del 2011, il Consiglio Supremo delle Forze Armate abrogò la predetta quota, sostituendola con un obbligo per i partiti di candidare almeno una donna in ogni lista, il risultato fu la formazione nel 2012 di un Parlamento con un numero esiguo di deputate (2%)<sup>1062</sup>. Il dato fu esasperato anche dalla condotta dei partiti politici, i quali – nonostante le promesse iniziali – collocarono le candidate agli ultimi posti delle proprie liste, con il risultato di un'esclusione delle stesse<sup>1063</sup>.

L'adozione della Costituzione del 2014, però, segna un punto di svolta. Sono numerosi, infatti i richiami del testo non solo al principio di uguaglianza, ma al dovere dello Stato di intervenire concretamente per colmare il divario che nella società, come nelle istituzioni, ancora divide uomini e donne (artt. 11, 53 e 86 Cost.). Il disposto costituzionale si è tradotto negli artt. 5 e 24 della L. n. 46/2014. Il primo prevede che tutte le liste plurinomiali si compongano di almeno 7 o 21 donne (a seconda che a magnitudo sia di 15 o 45 seggi), il che corrisponde a una “quota rosa” di almeno 56 deputate, pari al 10% dei seggi. Il secondo, invece, stabilisce che almeno metà dei deputati nominati direttamente dal Capo di Stato sia di sesso femminile, il che si traduce in altri 13 seggi loro riservati (2,5%). Il dato elettorale del 2015, che ha visto l'elezione di ben 87 donne non deve illudere. Sebbene a oggi rappresentino il 15% dei seggi totali, meno di una ventina provenivano dai collegi uninominali, il che vuol dire che senza le quote loro riservate le deputate avrebbero composto solamente il 4% della Camera (in linea con i valori ante-riforma). Il che non sorprende, dal momento che le formule selettive sono tradizionalmente ostili alla rappresentazione di minoranze

---

<sup>1062</sup> K. A. Beydoun, *Fast Tracking Women into Parliamentary Seats in the Arab World*, *Sw.Journal International Law*, n. 17, 2011, p. 63; T. Rubin, *Egyptian Women Fighting for Rights*, 11/06/2012, consultabile presso: [https://www.inquirer.com/philly/columnists/trudy\\_rubin/20120610\\_Egyptian\\_women\\_fighting\\_for\\_rights.html](https://www.inquirer.com/philly/columnists/trudy_rubin/20120610_Egyptian_women_fighting_for_rights.html)

<sup>1063</sup> Ghada Shahbender, dell'Organizzazione Egiziana per i Diritti Umani disse che “*Women have virtually no representation in parliament, we need to make sure we are at least half in the constituent assembly*”. B. Trew, *Egyptian Women Demand Representation at Parliament Gates*, Albawaba, 10/03/2012, <https://www.albawaba.com/editorchoice/egyptian-women-demand-representation-parliament-gates-416222>. R. Leila, *On Their Own*, Al-Ahram Weekly, 24 -30/ 11/ 2011, <http://weekly.ahram.org.eg/2011/1073/foll2.htm>; K. A. Beydoun, *Fast Tracking Women into Parliamentary Seats in the Arab World*, cit., p. 73; T. Rubin, *Egyptian Women Fighting for Rights*, cit.; J. Tomlin, *Egypt Election: No Revolution for Women*, in *The Guardian*, 1/12/2011.

non geograficamente concentrate e le donne non fanno eccezione<sup>1064</sup>.

Inoltre, nonostante il numero di seggi “rosa” nel 2015 possa suggerire il contrario, il tasso di partecipazione femminile rispetto al 2011 è diminuito. Infatti, pur con miseri risultati, nel 2011 le donne presentando 984 candidature su 8415 (12%)<sup>1065</sup>, mentre nel 2016 ne presentarono solo 279 su 5420 nei seggi uninominali, e globalmente 652 su 6200 (10%). Il Wafd è stato il partito a presentare il maggior numero di candidate nei distretti uninominali: 9 su 149. Un dato che si commenta da solo.

La discriminazione non si ferma alle urne, ma prosegue anche nelle istituzioni. Infatti, la partecipazione delle deputate alle attività parlamentari sembra concentrarsi nelle commissioni meno rilevanti o vicine ai temi considerati (superficialmente) loro familiari come la solidarietà, pari opportunità, la famiglia ecc. Nell’attuale legislatura solo due donne — peraltro *ex* deputate del PND di Mubarak — hanno presieduto una delle 25 commissioni parlamentari.

### 5.5) *La questione copta*

Nonostante i Copti rappresentino una parte consistente della popolazione egiziana<sup>1066</sup>, la loro rappresentanza in parlamento è diminuita sensibilmente negli ultimi decenni<sup>1067</sup>. Questa tendenza iniziò nel 1953, anno in cui l'Egitto rivoluzionario disciolse tutti i partiti politici e intraprese una serie di riforme volte a promuovere l’identità arabo-egiziana, marginalizzando i Copti, molti dei quali erano identificati come egiziani, ma non come arabi. Nonostante il ripristino del pluripartitismo da parte di Sadat nel 1976, la rappresentanza dei Copti continuò a diminuire, specie dopo l’abbandono della formula proporzionale a seguito della pronuncia della SCC del 1990<sup>1068</sup>.

Nel 2005 solo l'1.5% dei deputati dell'Assemblea del Popolo erano di fede copta, metà dei quali

---

<sup>1064</sup> S.F. Aziz, *Revolution Without Reform? A Critique of Egypt's Election Laws*, cit., pp. 57-58.

<sup>1065</sup> Con punte vicine del 28% nelle circoscrizioni di Aswan, del Sinai e Della Nuova Valle e valori superiori al 20% a Luxor, Suez ecc. N. Abol-Komsan, *Egyptian Women in 2015 Parliamentary Elections*, The Egyptian Center for Women’s Rights, 2016.

<sup>1066</sup> Le cifre governative sostengono esservene solo 5 milioni (6%), tuttavia sono preferibili i dati forniti dalla Chiesa copta dagli osservatori internazionali, che parlano di circa 20 milioni di fedeli (20%). Minority Rights Group International, *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples - Egypt : Copts of Egypt*, October 2017, <https://www.refworld.org/docid/49749d2b2d.html>; S.E. Ibrahim, M.R.I. Tadros, *The Copts of Egypt*, Minority Rights Group International, 1996, p. 6.

<sup>1067</sup> *Egypt Christians Reject Quota Parliament Seats*, Al Arabiya News, 21/11/2010, <http://www.alarabiya.net/articIes/2010/11/21/126824.html>.

<sup>1068</sup> IFES, *Elections in Egypt: an analysis of the 2011 parliamentary electoral system*, 2011, p. 11 ss.

erano stati nominati direttamente dal Capo di Stato. Simile il dato elettorale del 2010, dove si aggiudicarono, sempre grazie alla nomina da parte del Presidente della Repubblica, l'1,9% dei seggi<sup>1069</sup>. Questi risultati non devono ascrivere esclusivamente alla natura selettiva della formula, ma anche alla scarsa volontà dei partiti di concedere ai Copti adeguati spazi politici<sup>1070</sup>. Nel 2005 lo stesso partito di regime, il PND, presentò solo due cristiani su oltre 444 candidature, mentre nel 2010 solo dieci su 839<sup>1071</sup>. Complessivamente alle ultime elezioni prima del rovesciamento di Mubarak su un totale di 5.725 candidati, ne erano cristiani solo ottantuno, meno del 2%.

A fronte di una sotto-rappresentazione pari a un decimo della comunità, le istituzioni si interrogarono sull'opportunità o meno di istituire una quota su modello di quella femminile. Tuttavia, temendo di alimentare i dissidi religiosi interni (non aiuta il fatto che i copti abbiano un grado d'istruzione e un reddito superiori all'egiziano islamico medio), il progetto fu abbandonato e a seguito della rivoluzione naufragò definitivamente<sup>1072</sup>.

Nel 2011 venne introdotta una formula mista, che teoricamente avrebbe dovuto favorire l'accesso alle istituzioni della minoranza copta<sup>1073</sup>, tuttavia nel presentare le liste i partiti hanno preferito anteporre dei candidati di religione islamica, appetibili per una fascia più ampia della popolazione. Inoltre, come prevedibile, neanche i seggi uninominali hanno agito in favore di una minoranza molto "diluita" sul territorio<sup>1074</sup>. Solo nelle aree tribali a forte presenza copta, i partiti come il Partito Nazionale, il Partito della Libertà e il Partito dei Cittadini Egiziani, hanno posto

---

<sup>1069</sup> Y. El-Rashidi, *Egypt Elections Obliterate Coptic Voice*, Ahram Online, 5/12/2010, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/5/1209/Egypt/Egypt-Elections-/Egypt-elections-obliterate-Coptic-voice.aspx>.

<sup>1070</sup> J. Mayton, *In Egypt's New Democracy, Copts Feel Sidelined*, Persecution.org, 17/11/2011, <http://www.persecution.org/2011/11/19/in-egypt-s-new-democracycopts-feel-sidelined>.

<sup>1071</sup> Solo ventiquattro furono presentati nelle liste dell'opposizione, dei quali solo due eletti. A. Hamzawy; M. Dunne, *The Egyptian Parliamentary Elections: Facts and Figures*, Carnegie Endowment For International Peace, <http://egyptelections.carnegieendowment.org/2010/11/28/the-egyptian-parliamentary-elections-facts-and-figures>. Trai i ventiquattro copti candidati dai partiti di opposizione, cinque erano del Al- Wafd Party, tre di Al-Tagammu Party, quattro Al-Ghad Party.

<sup>1072</sup> S.F. Aziz, *Revolution Without Reform? A Critique of Egypt's Election Laws*, cit., pp. 65 ss.

<sup>1073</sup> Secondo Arthur Lewis, il sistema proporzionale è preferibile per far fronte alle divisioni etniche della società, in quanto garantisce loro un'adeguata rappresentazione, e porta a una moderazione dei partiti B. Reilly, *Democracy in Divided Societies; Electoral Engineering for Conflict Management*, cit., 2001, p. 20.

<sup>1074</sup> I Copti non costituiscono una maggioranza nemmeno nei governatori a maggior concentrazione di *Minya*, *Qena*, *Sohag* e *Assiut*. La concentrazione geografica è, quindi, una delle maggiori difficoltà che la minoranza Copta deve affrontare. M.A Dahab, *Gharbia Copts Reluctant to Run in Elections*, Egypt Votes, 11/01/2012; A.G. Al-Islamiya, *Copts Compete in Minya*, Daily News Egypt, 4/01/2012; Y. Saleh, *Christian Governor Must Go, South Egypt Protesters Say*, Reuters, 21/04/2011; A. Tolba, *Egyptian Court Sends Christian Student to Jail for Insulting Islam*, Al Arabya News, 4/04/2012.

degli esponenti Copti nel gruppo di testa dei propri candidati, così che fossero eletti<sup>1075</sup>. In totale, alle elezioni del 2011-2012, sono stati candidati solo 120 cristiani, ciò che è ancora più sconcertante è che questo era il numero più alto mai riscontrato fino ad allora<sup>1076</sup>. I partiti politici con un forte appoggio da parte dei Copti, come il Blocco Egiziano e il Partito della Libertà, hanno ottenuto 34 seggi, ma nonostante questo solo un cristiano è stato eletto direttamente, così che lo SCAF, come misura succedanea, assegnò cinque seggi dei dieci che può nominare direttamente a deputati cristiani<sup>1077</sup>. Il risultato ottenuto dai copti alle elezioni del 2011, quindi, non è stata proporzionale alla loro presenza nella popolazione.

Come nel caso della rappresentanza femminile, anche in questo caso la Costituzione del 2014 segnerà un punto di svolta. Infatti, a differenza delle precedenti costituzioni — che si limitavano a riconoscere la presenza della minoranza sul territorio e a tollerarne il culto — la disposizione transitoria di cui all'art. 234 Cost. 2014, prevede che lo Stato assicuri alla minoranza cristiana un'adeguata rappresentanza in seno alle proprie istituzioni. Quest'obbligo si è tradotto nell'art. 5 della L. n. 46/2014 che prevede una quota di 3 di candidati copti nelle circoscrizioni da 15 seggi e 9 in quelle da 45, per un totale di 24 deputati. Alle elezioni del 2015, però, sono stati eletti 36 copti, a cui si aggiungono 3 nominati dal Capo di Stato, per un totale di 39 deputati (6,5% dei seggi): il risultato più alto dopo 1924, quando composero il 10% dell'assemblea<sup>1078</sup>.

Tuttavia, vale il medesimo discorso fatto per le donne, solo 9 sarebbero stati eletti senza dover ricorrere al sistema di quote, un miglioramento, certo, ma che evidenzia la persistente difficoltà di una minoranza che rappresenta importanti settori della comunità egiziana — basti pensare che sono copti il 60% dei farmacisti e dei medici — a prendere parte alla via politica del Paese.

---

<sup>1075</sup> Al-Gamaa Al-Islamiya, *Copts, Islamists Face Off in Minya Run-Offs*, Daily News Egypt, 11/01/ 2011; Questa strategia di richiamo dei voti Copti ponendo dei candidati Copti in cima alle liste simultaneamente ha però diluito il voto Copto e ha portato i voti i cristiani a votare le liste dove il “proprio” candidato aveva più probabilità di essere eletto, indebolendo così partiti regionali come il partito Wafd, che tradizionalmente godeva dell'appoggio Copto.

<sup>1076</sup> S. F. Aziz, *Revolution Without Reform? A Critique of Egypt's Election Laws*, cit., p. 68.

<sup>1077</sup> L. Lavi, *People's Assembly Elections in Egypt Yield Victory for Muslim Brotherhood, Salafis; Down for Liberals, Left, and Revolutionary Youth*, Middle east media Res. Inst. , 3/02/2012, <http://www.memri.org/report/en/print6052.htm>; vedi anche *Egypt MP Calls for More Women, Copts in Constituent Assembly*, Ahram Online, 3/03/2012, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/35914/Egypt/Politics-/Egypt-MP-calls-for-more-women,-Copts-in-constituen.aspx>; A.A. Enein, *Morsy Appoints 90 Members to Shura Council*, Daily News Egypt, 23/12/2012, <http://www.dailynewsegypt.com>. Egypt Independent, *Tantawi Directly Appoints Five Copts to Parliament*, 22/01/2012, <http://www.egyptindependent.com/news/tantawi-directlyappoints-five-copts-parliament>.

<sup>1078</sup> A. Monem Said Aly, S. Essaila, *Egypt's 2015 Parliamentary Elections: A Prelude to Stability?*, cit., p. 6.

## 5.6) La legislazione elettorale alla prova del voto nel 2011 e 2015

Le speranze nutrite per le elezioni del 2011 si sono scontrate con l'atrofia politica frutto del trentennale regime di Mubarak, che ha favorito i partiti islamici, meglio organizzati e finanziati rispetto ai concorrenti<sup>1079</sup>. Originariamente il fronte politico rivoluzionario si era presentato coeso sotto l'egida dell'Alleanza Democratica (*Al Thaluf Al Dimuqrati*): una coalizione guidata dal Partito Libertà e Giustizia<sup>1080</sup>. In seguito, però, all'intensificarsi della campagna elettorale la coalizione – che era giunta a contare fino a quaranta diverse sigle tra cui anche forze liberali e laiche – il Wafd ne fuoriuscì. La presa di distanze del Wafd, non solo allontanò le forze politiche islamiste e quelle laiche, ma portò alla formazione di due ulteriori coalizioni diametralmente opposte<sup>1081</sup>. Una prima, l'Alleanza islamica (*Tahaluf al Islamiya*) — formata dal partito il salafita an-Nour e altre sigle minori<sup>1082</sup> — si connotava per una politica più conservatrice e anti-israeliana. Una seconda, il Blocco Egiziano (*Al Kotla Al Masriya*) formato da sigle socialiste e nazionaliste.

Le elezioni del 2011 videro il trionfo dell'Alleanza Democratica<sup>1083</sup>, la quale si aggiudicò 125 seggi con la proporzionale e 102 (su 166) con il *majority*, per un totale di 235 seggi. Di questi ben 227 sono stati vinti da candidati del partito Libertà e Giustizia, 102 dei quali con il *majority*. All'interno della coalizione, dopo l'abbandono del Wafd, il ruolo egemone del Partito della Libertà e Giustizia è stato indiscutibile. Quest'ultimo ottenne 227 seggi sui 235 dell'intera coalizione (44,9%),

---

<sup>1079</sup> M.C. Bassiouni, *Chronicles of the Egyptian Revolution of 25 January 2011: Legislative and Presidential Elections*, Egyptian-American Rule of Law, 2012, pp. 17, 24-28, consultabile presso [http://www.earla.org/resources.php?id=87#Egyptian\\_elections](http://www.earla.org/resources.php?id=87#Egyptian_elections); D.J. Kochan sostiene che a una rivoluzione non violenta spesso segua un regime simile a quello sostituito, vedi D.J. Kochan, *You say you want a (nonviolent) revolution, Well than what? Translating western toughs, strategic ideological cooptation and institution building for freedom for governments emerging out of peaceful chaos*, in *West Virginia Law Review*, vol. 114, n. 3, 2012, p. 906.

<sup>1080</sup> EISA, *Eisa election witnessing mission report n. 43: The People's Assembly and Shura Council elections november 2011-February 2012*, p. 45; M.C. Bassiouni, *Chronicles of the Egyptian Revolution of 25 January 2011: Legislative and Presidential Elections*, cit., pp. 24 ss.

<sup>1081</sup> M.C. Bassiouni, *Chronicles of the Egyptian Revolution of 25 January 2011: Legislative and Presidential Elections*, cit., p. 25.

<sup>1082</sup> Coalizione composta da Al-Nour; Building and Development; Al-Asala. EISA, *Eisa election witnessing mission report n. 46: The People's Assembly and Shura Council elections november 2011-February 2012*, p. 46; ottenibile presso [www.eisa.org.za](http://www.eisa.org.za).

<sup>1083</sup> La coalizione dell'Alleanza democratica è composta da: Partito della Libertà e Giustizia; Al-Karama; Al-Hadara; e i Labour. EISA, *Eisa election witnessing mission report n. 43: The People's Assembly and Shura Council elections november 2011-February 2012*, p. 45.

102 dei quali tramite candidati indipendenti<sup>1084</sup>. L'Alleanza Islamica<sup>1085</sup>, con 194 seggi (25%) si confermò la seconda forza dell'Assemblea del popolo, solo terzo il Wafd con 42 seggi (7,5%) e quarto il Blocco Egiziano<sup>1086</sup> con 32 seggi (6,7%).

Le due coalizioni islamiste — guidate dal Partito della Libertà e Giustizia e dal partito Salafi Al-Nour<sup>1087</sup> — unite contavano 356 deputati su 508, pari al 71.47% dei seggi<sup>1088</sup>, più che sufficienti a dettare l'agenda del legislativo. Inoltre, i membri dell'ormai disciolto Partito Nazionale Democratico, concorrendo come candidati indipendenti, hanno ottenuto quindici seggi, pari al 10% degli eletti tramite *majority*<sup>1089</sup>.

Come prevedibile, la formula mista favorì la Fratellanza Musulmana, soprattutto nei collegi elettorali, che lo SCAF sperava avrebbero sfavorito i movimenti più strutturati a favore delle personalità locali. Una decisione miope, dal momento che i luoghi decenni di bando politico della Fratellanza ne portarono ad affinare le tecniche di selezione proprio dei candidati indipendenti, tant'è che il suo partito si aggiudicò 102 seggi su 166. I veri sfavoriti, così, furono i partiti minori, a che a causa della mancanza di una disciplina relativa la ripartizione dei voti all'interno delle coalizioni e delle formule selettive<sup>1090</sup>. (rileggere e formulare meglio)

Come già ricordato, a pochi mesi di distanza seguirono lo scioglimento dell'Assemblea appena costituita, la deposizione di Morsi e l'inserimento della Fratellanza musulmana tra le associazioni terroristiche. Le elezioni del 2015 — che dovevano celebrare l'ultima fase della missione

---

<sup>1084</sup> Gli altri membri dell'alleanza hanno ottenuto in totale otto seggi, sette con il proporzionale e un candidato indipendente. Per i risultati visitare [www.english.ahram.org.eg](http://www.english.ahram.org.eg)

<sup>1085</sup> Coalizione composta da Al-Nour; Building and Development; Al-Asala. EISA, *The People's Assembly and Shura Council elections november 2011-February 2012*, Eisa election witnessing mission report, n. 46, p. 46.

<sup>1086</sup> Composto da :Al-Tagammu; Partito social-democratico egiziano e il Partito egiziano libero. *Ibid.*

<sup>1087</sup> Per maggiori informazioni sulla Fratellanza Musulmana e il partito Libertà e Giustizia (Freedom and Justice) si vedano K. Stilt, *"Islam Is the Solution": Constitutional Visions of the Egyptian Muslim Brotherhood*, in *Texas International Law Journal*, vol. 46, n. 73, 2010; M. C. Bassiouni, *Chronicles of the Egyptian Revolution of 25 January 2011: Legislative and Presidential Elections*, Egyptian-American Rule of Law, 2012. Per maggiori informazioni sul Partito Salafi Al Nour si veda J. Brown, *Salafis and Sufis in Egypt*, Carnegie Endowment for International Peace, 2011, disponibile all'indirizzo <http://carnegieendowment.org/2011/12/20/salafis-and-sufis-in-egypt/8fj4.574>; Agence France-Presse, *Egypt's Islamists Win Parliamentary Elections*, Raw Story, 2012, pubblicato su <http://www.rawstory.com/rs/2012/01/21/egypts-islamists-win-parliamentaryelections>.

<sup>1088</sup> Agence France-Presse, *Egypt's Islamists Win Parliamentary Elections*, cit.

<sup>1089</sup> A. Batrawy, *Egypt Elections 2012: Islamists Secure 75 Percent of Parliament*, Huffingtonpost, 21/01/2012, pubblicato su [http://www.huffingtonpost.com/2012/01/21/egypt-elections-2012-islamists\\_n\\_1220801.html](http://www.huffingtonpost.com/2012/01/21/egypt-elections-2012-islamists_n_1220801.html).

<sup>1090</sup> M. C. Bassiouni, *Chronicles of the Egyptian Revolution of 25 January 2011: Legislative and Presidential Elections*, cit., p. 24.

stabilizzatrice dell'esercito<sup>1091</sup> — furono precedute dalle proteste di diversi movimenti politici tra cui il Partito Libertà e Giustizia, il Partito della Costituzione (*ad-Dostor*), il Partito della dignità (*Al-Karama*), l'Alleanza popolare socialista, Corrente popolare e il partito Libertà dell'Egitto, criticarono la nuova disciplina del voto, ritenuta troppo elitaria<sup>1092</sup>. Nonostante le numerose critiche, il processo elettorale si è svolto pacificamente, e senza gravi irregolarità, anche se l'Unione araba per la lotta alla crimini economici ha rilevato essere stati infranti tutti massimali di spesa imposti ai partiti dall'art 25 L. n. 46/2014, un dato che evidenzia la possibilità di influenze illecite o compravendita di voti<sup>1093</sup>. Tuttavia, i voti “in vendita” devono essere stati molto pochi, almeno a giudicare dall'affluenza inferiore al 30%. Un dato talmente basso, che evidenzia l'insofferenza del corpo elettorale, che si è sentito spogliato della propria transizione dai movimenti islamisti prima e dall'esercito poi.

Ma gli elettori non sono stati gli unici assenti nel processo elettorale del 2015. A mancare sono stati anche i partiti islamisti Libertà e Giustizia (che ha dichiarato di boicottare le elezioni) e an-Nousra (colpito dal divieto di formazione di partiti su base religiosa), ma soprattutto un partito direttamente associato al Capo di Stato. Il dato è ancor più sorprendente se si considera che ciò non avveniva dal 1866, data delle prime elezioni egiziane<sup>1094</sup>. Non solo, il Presidente Al-Sisi ha preso pubblicamente le distanze da qualsiasi partito cercasse di fregiarsi del suo appoggio, come i partiti Futuro per la Patria e Amore per l'Egitto<sup>1095</sup>.

Le elezioni del 2015 hanno visto una proliferazione dei partiti, oltre cento, dei quali solo 19 sono giunti ad avere almeno un seggio in Parlamento, anzi, ben la metà ha ottenuto proprio un unico seggio. La formula maggioritaria era stata criticata essenzialmente per due motivi. Il primo era che si temeva avrebbe indebolito eccessivamente i partiti, che in effetti, però, sono riusciti a ottenere solo il 43% dei seggi. Nonostante i timori che la formula favorisse i candidati indipendenti a tutto

---

<sup>1091</sup> Le forze armate si erano impegnate a ritirarsi dalla scena politica una volta eletti un nuovo Presidente della Repubblica, adottata una nuova Costituzione ed eletto un nuovo Parlamento. A. Monem Said Aly, S. Essaila, *Egypt's 2015 Parliamentary Elections: A Prelude to Stability?*, cit., p. 1.

<sup>1092</sup> A. Monem Said Aly, S. Essaila, *Egypt's 2015 Parliamentary Elections: A Prelude to Stability?*, cit., p. 2.

<sup>1093</sup> La misura era volta a impedire che i movimenti più solidi economicamente godessero di un vantaggio eccessivo sui propri concorrenti. Il limite complessivo per tutte le liste si avvicinava ai 2,7 miliardi di Lire egiziane, ma ne furono spesi ben 20. A. Monem Said Aly, S. Essaila, *Egypt's 2015 Parliamentary Elections: A Prelude to Stability?*, cit., p. 3.

<sup>1094</sup> Ciò vale anche per elezioni del periodo monarchico (Wafd), per il periodo nasseriano (Unione nazionale prima e Unione socialista araba dopo), e dal 1956 al 2011 al PND. Sul pto. v. A. Eddin-Hilal, *The Evolution of the Egyptian Political System, 1805–2005*, Center for Political Studies and Research, Il Cairo, 2006, p. 39.

<sup>1095</sup> Anche se il secondo è stato formato dal generale Sameh Seif Alyazal, quindi un altro membro delle forze armate. A. Monem Said Aly, S. Essaila, *Egypt's 2015 Parliamentary Elections: A Prelude to Stability?*, cit., p. 4.

svantaggio dei partiti, si sono rivelati fondati, dal momento che questi ultimi hanno ottenuto il 43% dei seggi. (formulare meglio) I partiti più votati sono stati Egiziani liberi con 65 seggi, Futuro per la Patria 53 seggi e il Wafd 36 seggi: tutti partiti riformisti e liberali. Non solo, la coalizione tra il Wafd, Futuro per la Patria e Amore per l'Egitto, però, si sciolse immediatamente dopo le elezioni, lasciando un parlamento molto frammentato.

Il secondo motivo di critica era che il sistema delle candidature indipendenti avrebbe consentito ai membri del disciolto PND, forti dei propri legami col territorio, di ripresentarsi in massa. In effetti, dagli 86 membri eletti nel 2011 (l'8%), si è arrivati ai 124 del 2015 (24%). Tuttavia, questi si sono spesso presentati appoggiati da liste e movimenti diversi e non costituiscono l'espressione di un unico movimento

Pertanto, può affermarsi che non solo non si è ripresentata alcuna forza politica in grado come il defunto PND (o il partito Libertà e Giustizia) di formare una solida coalizione di governo o anche monopolizzare l'attività della Camera dei rappresentanti, ma che gli stessi timori di una sua ricostituzione per mezzo del sistema di candidature indipendenti si sono rivelati infondati.

Il fatto, però, che in parlamento non ci sia una maggioranza monolitica, specie se associata direttamente al Regime, non vuol dire necessariamente che vi sia una democratizzazione in atto. Al contrario — una volta eliminati i partiti islamisti — il controllo diretto della maggioranza alla Camera dei rappresentanti potrebbe non essere stato ritenuto più necessario o preferibile a un Parlamento frazionato e litigioso: incapace di fungere efficacemente da contrappeso dell'esecutivo. Il Capo di Stato, infatti, continua a controllare e coordinare il Governo e a godere di ampi poteri e poche responsabilità. Inoltre l'art. 200 Cost. 2014 assicura ai militari uno spazio al di fuori, *rectius*: al di sopra, del sistema politico e attribuisce loro il *mandato* di intervenire quando necessario alla della sicurezza della nazione, una disposizione molto vaga che punta alla tempia del sistema politico egiziano un'arma carica.

A ben vedere, quindi, il nuovo sistema politico egiziano, pur con i dovuti distinguo, mostra degli inquietanti punti di contatto con il modello marocchino, dove un parlamento “disgregato” si è rivelato incredibilmente efficiente per garantire se non la stabilità, quantomeno la longevità del Regime. Resterà, però, da verificare come in futuro gli egiziani e il sistema partitico si adatteranno a un sistema elettorale di per sé selettivo e che quindi, col tempo, dovrebbe favorire la formazione di maggioranze monocolori stabili. In particolare, ci si chiede se il Regime intenda correre questo rischio consentendo l'accesso all'arena politica ai partiti islamisti.





## CAPITOLO VI

### LA TUNISIA: UN'ECCEZIONE ALL'ECCEZIONALISMO

SOMMARIO: 6.1) LA LEGISLAZIONE ELETTORALE TUNISINA ALL'ALBA DEI MOTI — 6.2) IL SISTEMA ELETTORALE IN SENSO STRETTO — 6.3) LA RIVOLUZIONE DEI GELSOMINI — 6.3.1) IL PROCESSO DI RIFORMA: FATTORI INTERNI ED ESTERNI — 6.3.2) IL NUOVO GARANTE ELETTORALE — 6.3.3) LA FORMAZIONE DELL'ASSEMBLEA NAZIONALE COSTITUENTE — 6.3.4) UN'ANALISI DEL DATO ELETTORALE DEL 2011 — 6.4) IL PROCESSO COSTITUENTE: DALLO STALLO ALLE STELLE — 6.4.1) IL DIRITTO DI VOTO NELLA NUOVA COSTITUZIONE — 6.4.2) LA LEGGE PER LA FORMAZIONE DELL'ASSEMBLEA DEL POPOLO — 6.4.3) LE ELEZIONI LEGISLATIVE DEL 2014 — 6.5) RILIEVI CONCLUSIVI

#### *6.1) La legislazione elettorale tunisina all'alba dei moti.*

Le norme disciplinanti il processo elettorale possono collocarsi in appositi Codici, oppure in un plesso eterogeneo di fonti normative<sup>1096</sup>. Fino ai recenti avvenimenti del 2011, la disciplina elettorale tunisina trovava ubicazione nel codice elettorale del 1969 (*Code Electoral*)<sup>1097</sup>, mentre i suoi elementi essenziali<sup>1098</sup> erano fissati già all'interno della Costituzione.

La Carta costituzionale, adottata nel 1959 durante la presidenza di Habib Bourguiba – padre fondatore della Tunisia –, è stata emendata più volte nel secolo scorso e all'inizio del nuovo millennio. La sua lettura, almeno parziale, risulta necessaria nella misura in cui questa riconosce e tutela le libertà propedeutiche all'esercizio del voto.

La Costituzione è preceduta da un preambolo, che esprime i principi su cui si fonda lo Stato tunisino tra cui: l'uguaglianza dei cittadini, il rispetto delle libertà fondamentali e la forma

---

<sup>1096</sup> D. Petit, *Analysis of the Electoral Legal Framework of the Election of 23 October 2011 of the National Constituent Assembly of the Republic of Tunisia*, International Foundation for Electoral Systems, Washington, 2012, pp. 12 ss.

<sup>1097</sup> Legge n. 25 8 Aprile 1969, Code electoral, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica della Tunisia n. 14 in data 14 Aprile, 1969, pp.460 e ss., dal 1969 il codice fu emendato in numerose occasioni: nel 1979, 1980, 1988, 1993, 2003 e 2009. Si noti che l'art. 28 Cost. richiede alla legge elettorale di assumere la forma di legge organica.

<sup>1098</sup> Per una definizione degli elementi essenziali del sistema elettorale, e l'identificazione dei criteri di discriminazione tra legge e legislazione elettorale, cfr. G. Sartori, *Parties and Party Systems, A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976; F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forme di governo*, cit.; G. Schepis, *I sistemi elettorali, Teoria-tecnica-legislazioni positive*, cit., p. XXI; M. Gallagher, P. Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005; L. Trucco, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011.

repubblicano-democratica<sup>1099</sup>. La loro tutela è successivamente ribadita anche dall'art. 5, il quale dispone che siano garantiti ai cittadini le libertà fondamentali e i diritti umani nella loro totalità, mentre distinta ed espressa menzione ha la tutela del pluralismo politico, collocata al secondo comma.

La duplice garanzia, fino a qui, operata dalla Carta, però, era vanificata dagli artt. 7 e, in particolare, 8, espressione di una forma protetta di democrazia<sup>1100</sup>. Nei Paesi soggetti a un regime autoritario – quale era la Tunisia – capita sovente che questa fattispecie normativa venga distorta al fine di legittimare la persecuzione di qualunque attività critica delle istituzioni, diventando un ulteriore strumento nelle mani dell'Autorità<sup>1101</sup>.

L'art. 7 stabilisce che l'esercizio dei diritti da parte dei cittadini soggiaccia alle modalità e ai limiti previsti dalla legge<sup>1102</sup>. Quest'ultima, a sua volta, doveva rispondere a dei criteri che per la propria generalità e ampiezza consentivano al Parlamento – e quindi, al Capo di Stato che lo controlla – di limitare liberamente l'esercizio dei diritti.

L'art. 8 Cost., invece, si riferiva specificatamente alle sole libertà di stampa e pubblicazione; opinione; riunione, associazione; ed espressione<sup>1103</sup>. L'enunciato fu emendato dalla legge costituzionale 27 ottobre 1997, che introdusse una più restrittiva disciplina dell'attività dei partiti, ai quali fu interdotta la “strumentalizzazione” degli elementi religiosi, etnici o discriminatori, al pari del ricorso alla violenza; condotte sanzionate con l'illegittimità della sigla<sup>1104</sup>.

---

<sup>1099</sup> Pare inutile rilevare che, nonostante l'enunciazione, predetti principi non trovassero effettiva applicazione. Il ruolo dei preamboli costituzionali è un argomento poco trattato dalla dottrina. Cfr. J.O. Frosini, *Constitutional Preambles At a Crossroads between Politics and Law*, cit.

<sup>1100</sup> Per norme di democrazia protetta si intende l'insieme delle disposizioni di rango costituzionale che impongono all'esercizio di alcune libertà politiche un limite, superato il quale si incorre nel rischio di danneggiare o minacciare la stabilità o sopravvivenza delle Istituzioni democratiche. G. Morbidelli, *La Costituzione*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto Pubblico Comparato*, cit., p. 125.

<sup>1101</sup> Per comprendere meglio il problema si deve ricordare come nei Regimi autoritari sono diffuse le norme che pongono il divieto di qualunque critica alle istituzioni e in cui di converso non viene garantita l'opposizione. In particolare sono largamente conosciute all'interno degli ordinamenti a partito unico: in essi non possono esistere avversari politici, ma solo nemici dello Stato-Partito. *Ibid.*

<sup>1102</sup> Art. 7 Cost. 1959.

<sup>1103</sup> Art. 8, c. 1 Cost. 1959.

<sup>1104</sup> V. E. Gobe, *Deceptive Liberal Reforms: Institutional Adjustments and the Dynamics of Authoritarianism in Tunisia (1997–2005)*, cit., pp. 93-111.

Queste disposizioni moderatrici della dialettica politica, in realtà, rispondevano a una logica ben più pragmatica: indebolire i movimenti islamisti<sup>1105</sup>. Così, come anche il divieto fatto ai partiti di perseguire o rappresentare interessi o movimenti stranieri doveva specificatamente intendersi volto a impedire l'accesso ai partiti di massa quali quello comunista e quello pan-arabista.

L'ultimo comma dell'art. 8 Cost. rinviava, invece, alla legge ordinaria per disciplinare la formazione dei partiti politici<sup>1106</sup>.

Al Capitolo secondo della Costituzione (artt. 18 e ss.) trovano collocazione i selettivi requisiti per l'esercizio del diritto di voto. All'art. 20 Cost. il suffragio si estende a tutti i cittadini tunisini che abbiano compiuto i venti anni di età, tuttavia, per i cittadini naturalizzati (come già anche in Egitto e Marocco) si richiede il decorso di almeno cinque anni dal conseguimento della cittadinanza. Altrettanto selettivi i requisiti di cui all'art. 21 Cost. e disciplinante il diritto di elettorato passivo e per cui si richiede la nazionalità tunisina di entrambi i genitori.

Gli articoli successivi, invece, si riferiscono principalmente alla carica parlamentare, stabilendo la durata quinquennale (art. 22 Cost.) e la libertà (art. 25 Cost.) del mandato e l'immunità parlamentare a tutela dell'attività dei deputati<sup>1107</sup>.

Gli elementi fin qui esaminati non sono di per sé sufficienti a costituire un sistema elettorale, in quanto manca un qualsiasi riferimento alle formule, alle circoscrizioni o agli Organi garanti, per la cui disciplina la Costituzione rinvia al codice elettorale; la cui natura, lo specifica l'art. 28 Cost., è di legge organica, per la quale è richiesta la maggioranza assoluta.

Il codice elettorale agli artt. 91 ss., dopo aver previsto i requisiti di candidabilità ed eleggibilità, identifica quali sono le Autorità garanti preposte al monitoraggio del processo elettorale e la loro composizione.

In particolare, l'accesso delle liste alla contesa elettorale dipende dal Ministero dell'interno, il quale entro quattro giorni dalla loro registrazione verificherà la presenza di irregolarità ed eventualmente le escluderà dalla competizione. L'affidamento diretto e integrale di una funzione

---

<sup>1105</sup> La *ratio* ufficiale era evitare che una formazione politica potesse arrogarsi il titolo di unica portatrice e interprete del sentimento religioso islamico, considerato un patrimonio comune. In realtà, lo scopo era di estromettere dall'agone politico i movimenti islamici sorti dopo le liberalizzazioni degli anni '30, che in breve tempo avevano assunto il ruolo di catalizzatori del malcontento popolare nei confronti dello *status quo*. Cfr. L. Mezzetti, *Le Democrazie Incerte, tradizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa Orientale, Africa, America Latina, Asia*, cit., p. 307; E. Gobe, *Deceptive Liberal Reforms: Institutional Adjustments and the Dynamics of Authoritarianism in Tunisia (1997–2005)*, in K. Eberhard (a cura di), *Democracy Building & Democracy Erosion. Political Change North and South of the Mediterranean*, cit., pp. 93-111.

<sup>1106</sup> Art. 8, Cost. 1959

<sup>1107</sup> Gli artt. 26-27 disciplinano l'immunità parlamentare: assoluta per le opinioni o proposte espresse nell'esercizio della propria funzione; mentre è previsto l'obbligo per le autorità inquirenti di richiedere un'autorizzazione a procedere alla Camera, salvo *flagrante delicto*, per l'arresto in caso di reati comuni.

sensibile, quale è il controllo di legittimità delle liste, a un ramo del Governo anziché a un' autorità terza mina indubbiamente la credibilità del processo e si presta facilmente ad abusi dell' Esecutivo<sup>1108</sup>. Questa ipotesi trova conferma, se si considera che alle elezioni generali del 2009, le ultime prima della rivolta, furono ammessi solo sei partiti al Parlamento – oltre al Rcd – dei quali solo tre effettivamente d' opposizione: il partito democratico progressista (Pdp), il Forum democratico del lavoro e della libertà (Fdlt) e l' Ettajdid (Movimento del Rinnovamento).

La possibilità, inoltre, per il Ministro dell' interno di dichiarare anche a posteriori l' illegittimità di un partito, qualora si fosse rivelato una minaccia per il regime<sup>1109</sup>, condizionava ulteriormente la forza dell' opposizione. A fronte del rischio dell' estromissione dal Parlamento, le forze di minoranza adottarono una linea di compromesso garantendo una voce – seppur fioca – al malcontento popolare.

Al contrario, il movimento islamico “moderato”<sup>1110</sup> *Al-Nahda* (d' ora in poi An-Nahda), forte di un vasto sostegno popolare, fu immediatamente temuto e ostracizzato dal regime di Ben Ali, costringendone gli esponenti, tra cui lo stesso *leader* Rachid Ghannouchi, alla clandestinità e alla latitanza<sup>1111</sup>

## 6.2) Il sistema elettorale in senso stretto

Va innanzitutto segnalato che, anche leggendo l' intero codice elettorale (d' ora innanzi c.e.) e la Costituzione tunisini, non troveremo un solo articolo che specifichi la natura del sistema elettorale adottato.

---

<sup>1108</sup> Il governo uscente, però, ha tutto l' interesse a sfruttare l' organo per garantirsi una più facile rielezione. H. Redissi, *Do Elections in Tunisia Have Meaning?*, in [carnegieendowment.org](http://carnegieendowment.org), 6/10/2009, in <http://carnegieendowment.org/2009/10/06/do-elections-in-tunisia-have-meaning/b3yz>.

<sup>1109</sup> E. Gobe, *Deceptive Liberal Reforms: Institutional Adjustments and the Dynamics of Authoritarianism in Tunisia (1997-2005)*, in E. Kienle, *Democracy Building & Democracy Erosion. Political Change North and South of the Mediterranean*, Saqi, London, 2009, p. 93ss.

<sup>1110</sup> Sull' origine della linea moderata di An-Nahda si veda D. Pickard, *An-Nahda: Moderation and Compromise in Tunisia's Constitutional Bargain*, in J.O. Frosini, F. Biagi (ed.), *Political and Constitutionale Transitions in North Africa. Actors and Factors*, London, Routledge, 2015; M. Introvigne, *I cinque volti dell' Islam e la chiave per il futuro dell' Egitto*, in *La Bussola Quotidiana*, 7/02/2011, <http://www.cesnur.org/2011/mi-rivolte-02.html>; G. Kramer, *L' intégration des intégrités: une étude comparative de l' Egypte, la Jordanie et la Tunisie*, in G. Salamé (a cura di), *Démocraties sans démocrates. Politiques d' ouverture dans le monde arabe et islamique*, cit., pp. 277-291.

<sup>1111</sup> K. Mezran, S. Colombo, S. van Genugten, *L' Africa Mediterranea, Storia e Futuro*, Donzelli editore, Roma, 2011, pp. 130-131; D. Pickard, *An-Nahda: Moderation and Compromise in Tunisia's Constitutional Bargain*, cit.

É necessario svolgere, quindi, una vera e propria indagine tra gli articoli e i commi del codice, dai quali affiorano brevi e discontinui cenni alla struttura del sistema elettorale. La struttura emergente dalla lettura combinata degli artt. 72, 88 e 105 lett. a) rivelerà, così, il disegno occulto, ma nemmeno troppo, del Legislatore.

L'art. 72 c.e. stabiliva il ricorso al criterio proporzionale per la ripartizione sul territorio nazionale dei 107 seggi. Quindi, vi è un primo elemento rilevante: la ricerca della proporzionalità tra i rappresentati e i rappresentanti. La legge organica 13 aprile 2009 n. 19 stabiliva le dimensioni della Camera, in cui era previsto un seggio ogni 48.700 abitanti. I seggi erano ripartiti tra le diverse circoscrizioni secondo il rapporto di uno ogni 65.000 abitanti; tuttavia a ogni circoscrizione non potevano attribuirsi meno di due seggi, indipendentemente dalla popolazione residente; mentre alle circoscrizioni con un resto superiore ai 32.500 abitanti era assegnato un seggio supplementare. Il secondo elemento ad emergere era, quindi, il carattere plurinomiale dei collegi.

Essendo previsto sia un numero minimo di seggi per circoscrizione, che l'assegnazione di un seggio supplementare, è palese che la proporzione di cui al comma primo dell'art. 72 c.e. (1:48.700) non fosse rispettata, in quanto vi era un numero di seggi superiore. I seggi di differenza tra i due risultati ottenuti (il numero effettivo – conseguenza della sovra-rappresentazione dei governatorati minori – e numero teorico di seggi – calcolato in base alla sola popolazione –) confluiva in un'unica circoscrizione nazionale<sup>1112</sup>.

Il successivo art. 88 - Capitolo IV del *Code Electoral* rubricato *Scrutin* - disponeva espressamente che la tornata elettorale si esaurisse in un unico turno e che il votante dovesse indicare sulla scheda un'unica preferenza verso una sola lista – voto categorico<sup>1113</sup> – e che in nessun modo egli potesse modificare l'ordine di presentazione dei candidati. Si aggiungono, così, altri due tasselli al nostro mosaico: il sistema a liste chiuse (*party block system*) e lo svolgimento a turno unico. Possiamo, quindi, escludere si tratti di un *majority* – o qualsiasi altra forma a più turni –, sia che si tratti di un voto preferenziale come, ad esempio, il voto alternativo (*alternative vote*).

Esaminando gli elementi fino ad ora raccolti sappiamo per certo che trattasi di un sistema a liste bloccate, a turno unico ed applicato a collegi plurinominali; sembrerebbe scontata, quindi,

---

<sup>1112</sup> Art. 72 c.e. (1° comma modificato dalla legge organica n. 19 del 13/4/2009).

<sup>1113</sup> Nel testo si riprende la distinzione proposta di Douglas W. Rae che individua solo due fattispecie: categorica e ordinale. La prima impone all'elettore di indicare inequivocabilmente il partito o il candidato preferiti. La seconda consente all'elettore un'espressione articolata della propria scelta. Nel primo caso il votante può indicare un solo candidato (*simple candidate ballot*) oppure una determinata lista partitica (*simple party-list ballot*). Cfr. sul punto D.W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven, 1971, pp. 16 ss.

l'applicazione di una formula proporzionale, ma ecco che gli artt. 105 e ss.— emendati dalla legge organica 27 dicembre 1993 n. 118 – manca una frase.

L'art. 105 c.e. dispone che siano assegnati al partito che abbia ottenuto il maggior numero di voti – o, come direbbe Giovanni Sartori, la maggiore minoranza – tutti i seggi attribuiti dalla circoscrizione. La formula adottata è quindi un maggioritario puro, di tipo *plurality*.

All'art. 105a c.e. è collocata, inoltre, la disciplina di allocazione dei seggi confluiti nell'unico collegio nazionale, con una formula che viene espressamente qualificata come *proporzionale* e, più precisamente, delle più alte medie<sup>1114</sup>. Alla sua ripartizione, continua l'articolo, accedevano tutte le sigle che non avessero ottenuto alcun seggio in uno dei collegi maggioritari.

Riassumendo, quindi, siamo in presenza di una formula tecnicamente mista, che assegna il 75% ca. dei seggi tramite un maggioritario puro con collegi plurinominali, e il rimanente 25% ca. tramite una formula proiettiva. Questo sistema favorì il partito di presidenziale che forte della sola maggioranza relativa fu sempre in grado di ottenere la totalità dei seggi distribuiti a livello distrettuale – che garantiva una maggioranza sufficiente a emendare unilateralmente la Costituzione –, riservando la ripartizione del collegio nazionale *de facto* ai soli partiti di opposizione<sup>1115</sup>.

La conseguenza della formula, oltre a una palese distorsione della rappresentanza, era l'indebolimento strutturale delle forze antagoniste al Regime, le quali furono incentivate a competere tra loro per un misero 25% – logorandosi reciprocamente – piuttosto che ad allearsi e scontrarsi direttamente con il Raggruppamento Democratico Costituzionale.

Può affermarsi, quindi, che tanto il dettato costituzionale, quanto la disciplina di dettaglio palesavano uno sbilanciamento dei poteri in favore dell'Esecutivo, *dominus* della contesa elettorale. Le autorità garanti, infatti, erano soggette al controllo diretto del Capo di Stato o dei Ministri della giustizia e dell'interno, compromettendone irrimediabilmente l'indipendenza e strumentalizzandone la funzione. A ciò si sommava anche la violazione del principio di rappresentatività tramite l'adozione di formule elettorali altamente distorsive.

---

<sup>1114</sup> Sulle procedure di calcolo del quoziente elettorale e le problematiche connesse v. G. Schepis, *I sistemi elettorali. Teoria, tecnica, legislazione positive*, Caparrini, Empoli, 1956, pp. 94 ss. e 107; F. Lancaster, *Sistemi elettorali e forme di governo*, cit., p. 103; M. Duverger, *I Sistemi Politici*, S. Castelli (tradotto da), Laterza, Roma-Bari, 1978, p. 110; J.M. Carey, *Electoral Formula and the Tunisian Constituent Assembly*, Dartmouth College, 9/05/2013, p. XX, consultabile all'indirizzo <http://sites.dartmouth.edu/jcarey/files/2013/02/Tunisia-Electoral-Formula-Carey-May-2013-reduced.pdf>; M. Duverger, *I Sistemi Politici*, cit., p. 110.

<sup>1115</sup> Infatti, ad accedere alla circoscrizione nazionale erano i soli voti alle liste non elette nelle circoscrizioni locali. Pertanto, aggiudicandosi il Rcd tutti i seggi assegnati con il *plurality*, non c'erano voti a questa formazione che potessero confluire nella circoscrizione nazionale.

Era palese, quindi, la predisposizione del sistema a garantire il dominio politico del Rcd<sup>1116</sup>, così che «Il nuovo pluralismo parlamentare sia, in realtà, il diretto risultato della volontà politica del Capo di Stato. Non è il prodotto di un pluralismo politico ed ideologico legato alla società civile e alla sfera pubblica»<sup>1117</sup>.

### 6.3) *La rivoluzione dei gelsomini*

Il 17 dicembre del 2010, a seguito dell'auto-immolazione di Mohamed Bouazizi, i cittadini tunisini scesero nelle strade di Sidi BouzId., Il suicidio del venditore ambulante fu il catalizzatore che innescò le proteste della popolazione contro la corruzione endemica, la disoccupazione e le violenze della polizia che flagellavano il Paese<sup>1118</sup>. Grazie anche allo sfruttamento dei *social media* i moti si propagarono a tutto il paese, fino a raggiungere Tunisi: era iniziata la “la rivoluzione dei gelsomini”<sup>1119</sup>.

In un ultimo tentativo di pacificare la popolazione ormai in rivolta, Ben Ali si impegnò pubblicamente a non candidarsi alle elezioni presidenziali del 2014 e ad adottare una nuova linea politica riformatrice e liberale. Le promesse, però, non furono ascoltate dalla popolazione e il Presidente tunisino, di cui si era minacciato l'arresto, abbandonò il Paese, rifugiandosi in Arabia Saudita e concludendo la propria parabola ultra-ventennale<sup>1120</sup>. Da questo momento può farsi

---

<sup>1116</sup> H. Redissi, *Do Elections in Tunisia Have Meaning?*, cit.

<sup>1117</sup> M. Camau, V. Geisser, *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Presses de Sciences Po., Paris, 2003, pp. 232–240.

<sup>1118</sup> J. Hardman, *Foreword*, in *National Constituent Assembly Elections in Tunisia October 23, 2011 Final Report*, Carter Center, 2011

<sup>1119</sup> L'uso della denominazione “rivoluzione dei gelsomini” è stata oggetto di dibattito in quanto in arabo gelsomino si compone delle parole “disperazione” e “menzogna”. v. “*Révolution du jasmin*” : *une expression qui ne fait pas l'unanimité*, in *Le Monde*, 17-01-2011, [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2011/01/17/revolution-du-jasmin-une-expression-qui-ne-fait-pas-l-unanimité\\_1466871\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2011/01/17/revolution-du-jasmin-une-expression-qui-ne-fait-pas-l-unanimité_1466871_3212.html)

<sup>1120</sup> Deve farsi presente che prima e dopo la fuga il Presidente non si dimise, mantenendo la carica. Carter Center, *National Constituent Assembly Elections in Tunisia 23.10.2011 Final Report*, pp. 14 ss.; consultabile all'indirizzo <http://bit.ly/1IHVROL>.



decorrenza del processo transitorio, che i costituzionalisti tunisini hanno suddiviso in tre distinte fasi<sup>1121</sup>.

La vacanza della Presidenza costrinse alla formazione di un Governo di transizione presieduto dall'ex Presidente della Camera dei deputati, Foued Mabazza, il quale fu eletto Presidente *ad interim* secondo quanto disposto dall'art. 57 Cost. per il caso di «vacanza del Presidente della Repubblica a causa di morte, dimissioni; o sopravvenuta incapacità assoluta»<sup>1122</sup>.

Per ampliare i poteri, limitati, che la Costituzione tunisina riconosceva al Presidente *ad interim*<sup>1123</sup>, si fece ricorso ad altre due disposizioni costituzionali: l'art. 39 c. 2 che permetteva di prorogare il mandato presidenziale in caso di guerra o pericolo imminente e l'art. 28 c. 2 che prevedeva la possibilità per il Parlamento di autorizzare il Presidente ad esercitare l'attività normativa tramite decreti-legge. Conseguentemente, il 7 febbraio 2011, la Camera dei Deputati approvò un progetto di legge che abilitava il Presidente della Repubblica *ad interim* ad adottare decreti-legge.

Il neo-Presidente affidò a Mohamed Gannouchi<sup>1124</sup>, Primo Ministro uscente, l'incarico di formare un nuovo Governo, il cui primo atto fu quello di creare un organo *ad hoc*, l'Alta commissione per le riforme politiche – presieduta da Yadh Ben Achour – con il compito di redigere un nuovo codice elettorale.

Nelle settimane successive le neo-nate Istituzioni furono bersaglio degli attacchi del Consiglio per la Protezione della Rivoluzione (*Conseil de Sauvegarde de la Révolution* o CSR). Predetto organo fu costituito l'11 febbraio 2011 dal movimento riformista “Fronte del quattordici gennaio” e contava ben ventotto organizzazioni tra le quali: partiti politici, sindacati – tra cui il famoso *Uggt* (*Union Générale Tunisienne du Travail*) –, organizzazioni umanitarie ecc. Il CSR chiese lo

---

<sup>1121</sup> Non è possibile in questa sede approfondire l'analisi delle fasi e delle modalità di sviluppo del processo costituente tunisino; sul punto di vedano: R. Ben Achour, S. Ben Achour, *La transition démocratique en Tunisie: entre légalité constitutionnelle et légitimité révolutionnaire*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 92, 2012, pp. 715-732 e T. Abbiate, *La Transizione Costituzionale Tunisina fra Vecchie e Nuove Difficoltà*, 14/07/2014, all'indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>1122</sup> Art. 57 Cost.. 1959. In un primo momento della carica di Capo di Stato *ad interim* venne investito il Primo ministro, sulla base dell'art. 56 che opera in caso di impedimento temporaneo del Presidente. Sembrava lasciarsi così aperta la via a un futuro ritorno di Ben Ali. Tuttavia, la sentenza del Consiglio costituzionale del 15 gennaio 2011 bocciò il ricorso al predetto articolo, in favore dell'applicazione dell'art. 57 Cost., portando così alla formazione di un nuovo governo guidato dal presidente della Camera.

<sup>1123</sup> La Costituzione prevedeva che le nuove elezioni fossero indette entro un termine massimo di sessanta giorni e che il Presidente *ad interim* non potesse esercitare i poteri di emergenza previsti all'art. 46.

<sup>1124</sup> Può essere opportuno ricordare che Mohammed Gannouchi, ex Primo ministro durante il regime di Ben Ali, non va confuso con Rachid Gannouchi, *leader* di An-Nahda rifugiatosi all'estero.

scioglimento di tutte le Istituzioni legate al precedente regime, tra cui anche il Governo *ad interim*<sup>1125</sup>.

In un primo momento l'Esecutivo in carica si rifiutò, ma a fronte della ripresa delle proteste Mohamed Ghannouchi si dimise, sostituito nell'incarico di Primo Ministro da Cajid Essebsi (ex consigliere presso la Camera alta, nonché ministro durante l'era di Bourguiba). Pochi giorni dopo seguì la sospensione della Costituzione, l'indizione delle elezioni dell'Assemblea Costituente Nazionale e la formazione di una Commissione d'indagine per i crimini commessi dal Regime<sup>1126</sup>. L'Alta commissione per le riforme politiche fu in seguito assorbita dal CSR e rinominata con un altisonante «*Haute instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique*», divenuta poi, più semplicemente, “*Haute instance*”<sup>1127</sup>. L'unico organo rimasto in funzione dopo la rivoluzione era l'Esecutivo. Per supplire, quindi, alla mancanza di un titolare del potere legislativo si autorizzò l'Alta Commissione ad assumere il ruolo proprio del legislatore, così da poter approvare i decreti emanati dal Capo di Stato *ad interim*<sup>1128</sup>, tra i quali quelli relativi alla nuova legge elettorale e all'ISIE (*Instance Supérieure Indépendante pour les Elections*)<sup>1129</sup>.

### 6.3.1) Il processo di riforma: fattori interni ed esterni

Prima di proseguire con la lettura della disciplina elettorale per la formazione dell'Assemblea Nazionale Costituente, è opportuno fare un cenno al ruolo della Comunità internazionale nel processo di transizione tunisino. Ci si riferisce, in particolare, all'intervento delle Nazioni Unite,

---

<sup>1125</sup> Il Governo *ad interim*, infatti, gattopardianamente contava al proprio interno numerosi membri del Rcd; Carter Center, *National Constituent Assembly Elections in Tunisia 23.10.2011 Final Report*, p. 14.

<sup>1126</sup> Un analogo organo era stato proposto dallo stesso Ben Ali nel suo ultimo discorso del 13 dicembre 2010, come estremo tentativo di mantenere la situazione sotto controllo. Cfr. H. Chékir, *La commission d'établissement des faits et la justice transitionnelle?*, in H. Redissi, A. Nouira, A. Zghal (a cura di), *L'observatoire Tunisien de la transition démocratique: les thématiques*, Diwen Editions, Tunis, 2012, pp. 189-215.

<sup>1127</sup> L'organo collegiale era composto inizialmente da 72 membri, aumentati a 155 per comprendervi anche i rappresentanti dei Governatorati, in un primo momento esclusi. Erano membri dell'Alta Commissione dodici partiti, diciotto sindacati, oltre a membri indipendenti, rappresentanti dei giovani, membri dei governatorati, familiari di vittime del regime e rappresentanti dei profughi tunisini in Francia. Carter Center, *National Constituent Assembly Elections in Tunisia 23.10.2011 Final Report*, p. 16.

<sup>1128</sup> L'Alta Commissione ha anche adottato numerose norme disciplinanti i partiti politici, le associazioni e i media, per concludere il proprio mandato il 13 ottobre del 2011.

<sup>1129</sup> L'ISIE è stata creata dal Decreto legge n. 27, votato il 12 aprile 2011 e promulgato il giorno 16 del medesimo mese.

dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa, i quali, a differenza dei casi marocchino ed egiziano hanno potuto intervenire pressoché direttamente sulla democratizzazione della piccola repubblica.

Pur presenti sul territorio tunisino anteriormente al 2011, Ben Ali aveva riconosciuto loro un limitato margine di operatività, un'operazione di facciata<sup>1130</sup>. Allo stesso modo il Regime aveva ratificato numerose convenzioni internazionali senza che per questo se ne fosse, poi, data applicazione<sup>1131</sup>. Tra queste possono menzionarsi: la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (UDHR), specie l'art. 21; la Convenzione internazionale sui diritti politici e civili<sup>1132</sup>, in particolare l'art. 25<sup>1133</sup> e la Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli, in particolare l'art. 13<sup>1134</sup>. La Tunisia aveva anche ratificato la Convenzione Internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW)<sup>1135</sup> e la Convenzione per i Diritti della Persone con Disabilità (CRPD)<sup>1136</sup>, entrambe rivolte a soggetti spesso destinatari rispettivamente di misure a sostegno della rappresentanza e del valido esercizio del voto.

Dal 2011 queste convenzioni hanno potuto trovare effettiva applicazione, grazie al rovesciamento del Regime e alla collaborazione della Tunisia con la Comunità internazionale.

In seguito alla rivoluzione dei gelsomini, L'ONU, ma più precisamente lo *United Nation Development Programme* (UNDP), offrì immediatamente il proprio sostegno economico e tecnico alla transizione tunisina, con l'obiettivo di incentivare il dialogo tra le forze politiche e portare all'adozione di una Costituzione condivisa e plurale<sup>1137</sup>.

---

<sup>1130</sup> Tanto l'ONU, quanto il Consiglio d'Europa non potevano intervenire sul processo normativo tunisino senza che gli venisse prima richiesto dal , se questa non Fa eccezione in tal senso il ruolo della UE, di cui si darà una lettura critica nel proseguo del paragrafo.

<sup>1131</sup> Carter Center, *The Carter Center Congratulates Tunisia's National Constituent Assembly on Final Draft of Constitution and Urges Safeguards for Human Rights*", 12/06/2013 <http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/pr/tunisia-full-report-061213-eng.pdf>

<sup>1132</sup> ICCPR fu ratificata dalla Tunisia il 18/3/1969.

<sup>1133</sup> Art. 25, ICCPR (1968), diritto a delle elezioni *fair and free*.

<sup>1134</sup> All'art.13, ACHPR hanno sede il principio di rappresentanza e il diritto di voto.

<sup>1135</sup> La Convenzione fu ratificata nel luglio del 1985 ma con riserva sugli artt. 9, 15,16 e 29. Il 16/08/1985 il Consiglio dei Ministri approvò una bozza di decreto legge che rimosse le riserve (mantenute, però, nel General Statement inerente le condizioni delle donne nelle aree rurali). La Tunisia oggi è l'unico stato dell'Unione Africana a non avere apposto riserve alla convenzione. Il Protocollo Aggiuntivo, che consente agli individui di ricorrere al Comitato incaricato di controllare il rispetto della Convenzione fu ratificato nel 2008. D. Petit, *Analysis of the Electoral Legal Framework of the Election of 23 October 2011 of the National Constituent Assembly of the Republic of Tunisia*, cit., pp. 7 ss.

<sup>1136</sup> La CRPD e il suo Protocollo facoltativo, che consente alla Commissione per i diritti delle Persone con Disabilità di ricevere e valutare ricorsi proposti dagli individui o gruppi di individui, fu ratificata dalla Tunisia il 2/04/2008.

<sup>1137</sup> United Nations Development Programme, *Project of Support to Constitution-building, Parliamentary Development and National Dialogue in Tunisia*, Activity Report, 2014, p. 20

Inizialmente, l'UNDP si è limitato a finanziare le elezioni del 2011 (compreso l'addestramento del personale amministrativo) con l'*Electoral Processes Project 2011-2013* e rendere pubblicamente nota l'attività della Costituente tramite il *Constituent Assembly & Constitutional Support Project 2012–2015*<sup>1138</sup>. Solo successivamente intervenne nel merito del processo di elaborazione della Carta e solo su esplicita richiesta dell'Assemblea. La linea dell'UNDP, infatti, era di sostenere senza interferire il processo costituente tunisino.

Molto più controverso è stato, invece, il ruolo assunto dall'Unione Europea, sul quale vale la pena di soffermarsi. Gli osservatori non hanno risparmiato le critiche a un'organizzazione che, vista la prossimità non solo geografica, avrebbe dovuto schierarsi in prima linea per la democratizzazione della sponda meridionale del Mediterraneo.

L'UE, ma non solo verrebbe da dire, considerava i regimi autoritari nell'area del MENA un male necessario per il controllo di un contesto altrimenti preda dell'estremismo religioso<sup>1139</sup>, di più, i Regimi consentivano di avere un interlocutore con cui siglare accordi politico-commerciali<sup>1140</sup>.

Alla luce di queste considerazioni non deve sorprendere né l'accusa mossa a Bruxelles di interessato immobilismo, né la sua incapacità di dare una risposta rapida ed efficace ai moti del 2011<sup>1141</sup>.

Paradigmatica è stata la riproposizione della Politica Europea di Vicinato utilizzata con i Paesi dell'Est, ignorando che la sua efficacia derivava dall'attrazione che il modello comunitario esercitava nei confronti dell'ex blocco sovietico<sup>1142</sup>. La sua applicazione, quindi, ai Paesi nord africani e medio orientali, non interessati – ma nemmeno chiamati – a far parte dell'UE non poteva sortire gli stessi effetti.

Tuttavia, l'UE è stata poi in grado di riconsiderare i mezzi del proprio coinvolgimento nelle primavere arabe, innanzitutto, adattò l'ENP al contesto mediterraneo, incentrandolo su un maggior coinvolgimento delle Istituzioni a livello regionale e sub-regionale e ricalibrando la formula del

---

<sup>1138</sup> Vennero rispettivamente stanziati 4,9 e 18 milioni di dollari; UNDP, *Democratic Governance Practice Network*, 28/01/2014.

<sup>1139</sup> N. Tocci, J.P. Cassarino, *Rethinking the EU's Mediterranean Policies: Post-1/11*, in *Istituto Affari Internazionali*, n. 2, 2011.

<sup>1140</sup> Soprattutto in materia di lotta al terrorismo e controllo dei flussi migratori. Tocci and Cassarino, *Rethinking the EU's Mediterranean Policies*, cit., p. 2; M. Eriksson, K. Zetterlund, *Dealing with Change: EU and AU Responses to the Uprisings in Tunisia, Egypt and Libya*, in *Foi Report n. FOI-R--3589--SE*, 2013.

<sup>1141</sup> N. Tocci, J.P. Cassarino, *Rethinking the EU's Mediterranean Policies*, cit., p. 3.

<sup>1142</sup> V. sul pto. N. Tocci, J.P. Cassarino, *Rethinking the EU's Mediterranean Policies*, cit.

“more for more”<sup>1143</sup>. Il nuovo progetto prende il nome di *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2012 Regional Report: A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean* ed è stato accompagnato dall'istituzione dello *European Instrument for Democracy and Human Rights* (EIDHR), del *Strengthening Democratic Reform in the Southern Mediterranean* (CSF), e dell'*European Endowment for Democracy* (EED).

L'Unione, inoltre, ha mobilitato un'ingente quantità di risorse a sostegno della transizione tunisina. Attualmente sono stati versati nelle casse di Tunisi ben 800 milioni di euro, ma altri 300 saranno consegnati a partire dal maggio del 2014.

L'intervento comunitario, però, non è stato solo economico, Bruxelles ha anche disposto nel 2011 una missione di monitoraggio elettorale con l'incarico di assistere la formazione dell'Assemblea costituente<sup>1144</sup> e ha intrapreso una serie di iniziative volte alla sensibilizzazione sul tema dei diritti umani della cooperazione tra i nuovi attori politici<sup>1145</sup>.

Importantissimo, infine, è stato il coinvolgimento del Consiglio d'Europa (per tramite della Commissione di Venezia), considerato l'organismo internazionale ad aver maggiormente contribuito al processo di transizione tunisino.

Il suo apporto si distingue dalle altre organizzazioni grazie alla diretta partecipazione al processo di scrittura della nuova Costituzione. Dopo la formazione dell'ANC, infatti, il governo provvisorio ha richiesto il coinvolgimento dell'organo nella veste non solo di supervisore, ma anche di collaboratore, così che il contributo della Commissione non possa distinguersi da quello degli altri attori del processo costituente.

Fino a quel momento il ruolo dell'Organo si era limitato alla formazione degli osservatori tramite un ciclo di *trainings* e conferenze dedicate ai sistemi elettorali, alla rappresentanza politica e alla risoluzione dei contenziosi elettorali<sup>1146</sup>. Con il commento alla bozza finale della Costituzione tunisina la Commissione, invece, si è pronunciata nel merito di numerose disposizioni, ma in particolare su tre punti controversi: le condizioni di derogabilità dei diritti fondamentali; la parità di

---

<sup>1143</sup> Misura premiale dell'adozione di riforme democratiche con l'accesso al mercato comunitario. European External Action Service, *One year on from the Arab Spring - A Summary of the EU's Action*, [http://eeas.europa.eu/top\\_stories/2011/171211\\_arabsprin\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/top_stories/2011/171211_arabsprin_en.htm)

<sup>1144</sup> European Commission, *Partnership for Democracy and Shared Prosperity: Report on activities in 2011 and Roadmap for future action*, Brussels, 15/05/2012, p. 5; European Commission, *A new response to a changing Neighbourhood*, Brussels, 25/15/2011 [http://www.eeas.europa.eu/top\\_stories/2011/250511\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/top_stories/2011/250511_en.htm)

<sup>1145</sup> European Commission, *Partnership for Democracy and Shared Prosperity: Report on activities in 2011 and Roadmap for future action*, p. 4

<sup>1146</sup> Per un elenco delle iniziative in ambito elettorale v. [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

genere; e il ruolo riconosciuto alla religione islamica<sup>1147</sup>. Il documento diede ulteriore spunto al dibattito interno all'Assemblea, che vedeva su posizioni diametralmente opposte le forze laico progressiste e quelle islamico-moderate; contribuendo in maniera decisiva all'elaborazione del testo definitivo.

Alla luce dell'importante contributo dato dalla Comunità internazionale alla transizione tunisina, economico, giuridico e politico, il rischio è di considerare la nuova Costituzione e il nuovo sistema elettorale “alloctoni”, frutto cioè di fattori e di un contesto esogeni.

Al contrario, si deve ricordare che nessuna delle organizzazioni internazionali sopra menzionate poteva imporre alla Tunisia alcuna delle soluzioni proposte, il fatto che poi queste siano state comunque recepite deve intendersi come un'ulteriore prova di una società e delle Istituzioni democratiche e aperte al dialogo, che la nuova Tunisia ha dimostrato di avere.

### 6.3.2) *Il nuovo Garante elettorale*

Le disposizioni di cui ai Capitoli I e II del d.l. 10 maggio 2011, n. 35 regolano l'accesso, attivo e passivo, dei cittadini al processo elettorale. L'art. 1 costituisce a tutti gli effetti il preambolo del nuovo testo normativo, che, pur ispirandosi al codice del 1969, si premunisce di tutelare non solo i caratteri fondamentali del suffragio – segreto, diretto, universale e libero –, ma anche i diritti fondamentali consustanziali alla sua espressione<sup>1148</sup>. Ci si riferisce, in particolare, al pluralismo, alla trasparenza, all'onestà e, più in generale, ai principi democratici. Disposizioni analoghe possono indicarsi anche nella disciplina ante-vigente, tenendo presente, però, il loro successivo emendamento in chiave illiberale<sup>1149</sup>.

Tuttavia, ai fini del presente contributo, ciò che rileva maggiormente sono le disposizioni di cui al secondo comma, che attribuiscono a un'Autorità garante indipendente la funzione di controllo,

---

<sup>1147</sup> Commissione di Venezia, *Opinion on the Final Draft Constitution of the Republic of Tunisia adopted by the Venice Commission at its 96th Plenary Session*, 17/6/2013.

<sup>1148</sup> “*les membres de l'assemblée nationale constituante sont élus au suffrage universel, libre, direct et secret, selon les principes de démocratie, d'égalité, du pluralisme, de l'honnêteté et de la transparence. L'instance supérieure indépendante pour les élections créée par le décret-loi N° 27 du 18 avril 2011, cidessus mentionné, prépare, supervise et contrôle le processus électoral*”; Art.1, d. l. n. 35 10/05/2011.

<sup>1149</sup> In particolare, ci si riferisce agli artt. 7-8 Cost. 1959 e art. 1 c.e. 1969.

preparazione e supervisione del procedimento elettorale: l'*ISIE (Instance Supérieure Indépendante pour les Elections)*<sup>1150</sup>.

Come già osservato, infatti, il rinnovamento della disciplina elettorale tunisina doveva passare necessariamente per l'estromissione dell'Esecutivo dal ruolo di “arbitro elettorale”, onde impedire abusi nel controllo sull'accesso alla competizione e sul suo svolgimento.

Lo studio comparato permette di individuare diversi modelli di Garante elettorale, in particolare: indipendente; elettorale; misto; esecutivo; giudiziario<sup>1151</sup>.

Il primo prevede l'istituzione di un organo indipendente sia politicamente che finanziariamente i cui membri siano nominati dal Capo di Stato con il favore delle forze politiche<sup>1152</sup>. Il secondo costituisce la forma più antica di *review of election* e si caratterizza per l'esercizio della funzione di controllo da parte degli stessi eletti tramite la formazione di una commissione composta da membri nominati dai singoli partiti<sup>1153</sup>. Il terzo, modello misto, si compone sia di soggetti indipendenti che parlamentari e solitamente prevede la divisione dell'organo in un consiglio indipendente, che stabilisca la linea politica, e un dipartimento esecutivo che – sotto la supervisione del primo – ne attui le decisioni. Il modello esecutivo, quarto, prevede che le elezioni siano amministrare completamente dal Governo, per tramite di uno dei suoi ministri (spesso quello dell'interno) o di una commissione eletta. Questo modello prevede generalmente l'impiego di dipendenti pubblici, a vantaggio di una maggior professionalità; tuttavia la sua efficacia dipende dal grado di democraticità del contesto, nonché la forza dell'Esecutivo<sup>1154</sup>. Infine, vi è il modello giudiziario,

---

<sup>1150</sup> Per adempiere validamente al proprio compito, oltre alla sede centrale di Tunisi, fu disposta la costituzione di trentatré commissioni regionali (*Instance Regional Indépendante pour les Elections* o *IRIE*), una per ogni circoscrizione elettorale; Art. 5, D. l. n. 27. 18 Aprile 2011.

<sup>1151</sup> Cfr. sul pto. L. Pegoraro; G. Pavani; S. Pennicco (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica Parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, Bononia University Press, Bologna, 2011; D. Giroto, *Giudicare le elezioni: l'implementazione dei principi codificati dal Consiglio d'Europa e il caso italiano*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2011, p. 1572.

<sup>1152</sup> Detto ciò, un importante numero di fattori deve ancora considerarsi nella costituzione di una commissione indipendente: l'indipendenza legale e finanziaria dell'ente; la selezione dei commissari tramite un processo trasparente e aperto a tutti; la regolare pubblicità delle informazioni sul processo elettorale, la trasparenza del conteggio dei suffragi e della dichiarazione dei risultati; infine, le commissioni devono prodigarsi per garantire l'accessibilità al voto dei gruppi marginalizzati come donne, disabili e giovani. A. Wall et al., *International Institute for Democracy & Electoral Assistance, Electoral Managment Design: The International IDEA Handbook*, cit., p. 6 ss. consultabile nel sito [http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD\\_inlay\\_final.pdf](http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_inlay_final.pdf).

<sup>1153</sup> La composizione elettorale (*Partisan Election Management Body*) rischia di risentire degli interessi particolari dei partiti, e del loro schema di alleanze. Inoltre, non vi sono garanzie sulla capacità degli eletti, né sulla loro indipendenza politica. D. Giroto, *Giudicare le elezioni: l'implementazione dei principi codificati dal Consiglio d'Europa e il caso italiano*, cit., p. 1572; v. anche la voce *Types of Electoral Management Bodies*, in ACE Project, *Electoral Management*, all'indirizzo <http://aceproject.org/main/english/em/emb02.htm>.

<sup>1154</sup> *Ibid.*

che affida alla magistratura una funzione di garanzia, l'alta valenza politica di questa funzione, tuttavia, può produrre se protratta nel tempo – ricadute negative sull'indipendenza (o sulla percezione di) del giudiziario<sup>1155</sup>.

Il modello adottato dalla Tunisia è quello indipendente e il nuovo organo collegiale rivestì un ruolo di primissimo piano, intervenendo sia direttamente che indirettamente sul processo di riforma elettorale tunisino.

Indirettamente, perché i decreti-legge emanati dal Presidente della Repubblica in materia di elezioni riproponevano, pressoché integralmente, il testo delle proposte di riforma sottopostegli dall'Istanza Superiore, il più importante dei quali è il già ricordato d.l. 10 maggio 2011, n. 35 (successivamente modificato con il d.l. 72/2011)<sup>1156</sup>.

Direttamente, invece, tramite il potere regolamentare conferitole, che le ha consentito di armonizzare la neonata disciplina elettorale tunisina, la quale – a causa dell'eterogeneità delle fonti – si presentava ricca di disposizioni contraddittorie o imprecise<sup>1157</sup>.

All'art. 15, c. 2, si prevedono le cause di ineleggibilità del candidato, le quali sono volte a impedire l'accesso all'Assemblea Costituente degli ex esponenti del Raggruppamento Costituzionale Democratico<sup>1158</sup>. E' bene ricordare che ogni restrizione all'elettorato attivo e/o passivo deve fondarsi

---

<sup>1155</sup> E' un modello che si presta alla sola fase di “stabilizzazione” del contesto politico, in quanto è opportuno evitare soluzioni che possono condurre al coinvolgimento dei giudici nello scontro partitico. In Brasile ad esempio la funzione è esercitata da un apposito ramo del Giudiziario. A. Wall et al., *International Institute for Democracy & Electoral Assistance, Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, 2008, p. 6 ss., consultabile all'indirizzo [http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD\\_inlay\\_final.pdf](http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_inlay_final.pdf).

<sup>1156</sup> Il d.l. 35 del 2011 è composto da ottanta articoli e disciplina: l'elettorato attivo e passivo; le modalità dello scrutinio; la campagna elettorale; le operazioni di voto e di spoglio; l'amministrazione dei ricorsi elettorali e delle controversie relative allo svolgimento delle elezioni.

<sup>1157</sup> Ad esempio l'art. 5 non riconosceva il diritto di voto ai soggetti condannati a più di sei mesi di reclusione per la commissione di un “*délit infamant*”. Etimologicamente “infamante” è una decisione, un atto, o un'omissione che leda la reputazione di una persona, il suo onore, e li macchi con l'ignominia e spesso si associa a condotte come la frode, la corruzione di pubblico ufficiale, o di amministratori pubblici, soggetti interessati a conservare il proprio onore o rispettabilità. Questa concezione è, comunque, stata abbandonata dai codici penali di molti paesi, i quali preferiscono predisporre la sospensione o privazione dei diritti civili come pena accessoria. La normativa Tunisina, di fatto, lasciava la più totale libertà interpretativa al giudice che fosse stato chiamato a esprimersi sull'esistenza del diritto al voto da un soggetto condannato. Comitato dei Diritti Umani, *Commento Generale n. 25*, Venezia, 2002, par. 14 e D. Petit, *Analysis of the Electoral Legal Framework of the Election of 23 October 2011 of the National Constituent Assembly of the Republic of Tunisia*, cit.

<sup>1158</sup> L'esclusione dalla vita politica dei soggetti collusi col precedente regime, infatti, è una misura tipica degli ordinamenti transitori, i quali traggono la propria legittimazione dall'estraneità al precedente regime e dalla “virginalità” dei propri esponenti. Cfr. L. Mezzetti, *Le Democrazie Incerte, tradizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa Orientale, Africa, America Latina, Asia*, cit.; v. A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia. Esperienze e modelli di “giustizia post-autoritaria”*, Franco Angeli, Milano, 2012.



su una *ratio* obiettiva, non discriminatoria e proporzionale<sup>1159</sup>, come ribadito dalla Commissione per i Diritti Umani dell'ONU, che nel General Comment n. 25 vieta ogni forma di discriminazione nel godimento dei diritti civili, che avvenga su base razziale, religiosa, etnica o di un qualsiasi altro *status*<sup>1160</sup>.

La norma in esame sanziona tre diverse categorie di soggetti: chi avesse rivestito incarichi governativi durante la presidenza di Ben Ali; chi avesse rivestito un ruolo di responsabilità all'interno del Rcd (sia a livello nazionale che locale); gli aderenti alla petizione popolare per consentire a Ben Ali di presentarsi alle presidenziali previste per il 2014<sup>1161</sup>.

Se la prima condizione non ha margini di interpretazione ed è di facile verifica, lo stesso non può dirsi della successiva disposizione “che abbiano assunto un incarico di responsabilità all'interno delle articolazioni dell'RCD durante la presidenza di Ben Ali”. Il governo *ad interim* delegò all'ISIE il compito di precisare il significato della formula “incarico di responsabilità”, la quale nel decreto 3 Agosto 2011, n. 1089 ha definito i criteri di riferimento<sup>1162</sup>.

La redazione della lista dei soggetti appartenenti alla terza categoria fu, invece, affidata all'Alta Commissione. Anche in questo caso sia le procedure di registrazione, che di cancellazione furono poco trasparenti, così che nella maggior parte dei casi fu necessario condurre un esame *ad hoc*,

---

<sup>1159</sup> I requisiti delle limitazioni al diritto di voto sono previsti nelle convenzioni internazionali ratificate dalla Tunisia: v. ad esempio *International Covenant on Civil and Political Rights*, art. n. 25; AU, *African Court on Human and Peoples' Rights*, art. 13; *Arab Charter on Human Rights*, art. 24. Cfr. sul punto United Nations Committee of Human Rights, *General Comment n. 25* (12/07/1996), paragrafo n. 3; D. Petit, *Analysis of the Electoral Legal Framework of the Election of 23 October 2011 of the National Constituent Assembly of the Republic of Tunisia*, cit., p. 15.

<sup>1160</sup> A livello internazionale si riconosce un margine operativo alla regolamentazione e/o restrizione del diritto di voto, purché vengano rispettati i criteri di idoneità, ragionevolezza e liceità dello scopo. Il riferimento a principi così generali e astratti lascia, però, al legislatore nazionale un ampio margine interpretativo, consentendogli di adottare norme teleologicamente eterogenee se non antitetiche rispetto a tali principi. Per impedire queste situazioni, la Commissione di Venezia ha elaborato nel 2002 il Codice di buona condotta elettorale, un elenco tassativo delle limitazioni legittime del diritto al voto (adottato durante la 52<sup>o</sup> sessione del 18-19 ottobre 2002 – CDL-AD (2002) 23 rev).

<sup>1161</sup> I firmatari della petizione sono stati ribattezzati “munachidine”, che significa “coloro che implorarono” in dialetto tunisino. Carter Center, *National Constituent Assembly Elections in Tunisia, 23/10/2011*, cit.

<sup>1162</sup> Il decreto n. 1089 del 3/08/2011, oltre a stabilire l'ineleggibilità e l'incandidabilità dei membri del partito Rcd, definisce i criteri con cui valutare la loro responsabilità e determinarne l'esclusione dalla corsa elettorale. All'atto pratico, però, l'impossibilità di accedere agli archivi del Rcd ha costretto l'ISIE a identificare i soggetti “collusi” tramite i ritagli e le copie dei quotidiani conservati nell'ufficio dell'Archivio Nazionale e la Gazzetta Ufficiale. I nominativi sono stati, poi, inseriti in un database, ma l'assenza di un qualsiasi riferimento a documenti o altri criteri identificativi non ha risolto la problematica delle omonimie, circostanza che è stata sfruttata da alcuni ex-esponenti del partito presidenziale, i quali sono riusciti a candidarsi e in alcuni casi anche a essere eletti nell'Assemblea Nazionale Costituente. E' emblematico il caso dell'elezione di un ex-ufficiale dell'RCD con la lista Al Aridha Al Chaabia (petizione popolare) nella circoscrizione di Francia n. 2, che è stata poi dichiarata invalida. Carter Center, *National Constituent Assembly Elections in Tunisia 23.10.2011 Final Report*, p. 18; D. Petit, *Analysis of the Electoral Legal Framework of the Election of 23 October 2011 of the National Constituent Assembly of the Republic of Tunisia*, cit.

durante il quale i cittadini coinvolti dal provvedimento potessero dimostrare di essere stati iscritti a propria insaputa<sup>1163</sup>.

Complessivamente, l'art. 15 portò all'esclusione dal diritto di voto di circa 8.100 individui, ai quali, tuttavia, non fu data alcuna notizia, così che si ritrovarono respinti alle urne senza conoscerne il motivo o essere stati in grado di impugnare il provvedimento<sup>1164</sup>.

Nonostante ciò, l'assegnazione a un organo autonomo e indipendente delle funzioni di educazione dell'elettorato e, soprattutto, di controllo dell'accesso alla competizione elettorale costituisce un passo avanti, e, se pur perfettibile nelle-modalità operative, rappresenta a oggi la principale garanzia contro il riproporsi del controllo dell'Esecutivo sul processo elettorale.

### 6.3.3) *La formazione dell'Assemblea Nazionale Costituente*

Nel precedente plesso normativo le disposizioni regolanti il sistema elettorale in senso stretto non avevano all'interno codice elettorale una collocazione univoca, ma, anzi, erano inserite caoticamente all'interno dell'articolato. Fortunatamente, il legislatore del 2011, mosso da maggiore pragmatismo, fa del Capitolo III, rubricato *Le Scrutin*, la vera e propria “sala macchine” del sistema elettorale tunisino. In pochi articoli, dal 31 al 36, ci si è premuniti di disciplinare esaurientemente dal formante circoscrizionale, alla formula elettorale fino al carattere del voto.

Il formante circoscrizionale e l'allocazione dei seggi tra i diversi distretti sono disciplinati dagli artt. 31 e 33. L'art. 31, rispetto alla precedente disciplina, aumenta la proporzione tra il numero di seggi all'Assemblea e gli abitanti da 1:48.700 a 1:60.000, con l'assegnazione di un seggio ulteriore in caso di resto superiore a 30.000<sup>1165</sup>. Il Legislatore ha cercato, per semplificarne l'amministrazione, di far coincidere le circoscrizioni con i governatorati, salvo suddividere quelli più abitati. Delle norme specifiche sono state disposte per evitare una sovra-rappresentazione degli

---

<sup>1163</sup> La sanzione dell'ineleggibilità irrogata ai sostenitori della ricandidatura di Ben Ali alle elezioni del 2012 è, di per sé, lesiva dei principi di razionalità e proporzionalità, in quanto comunque volta a sanzionare il legittimo esercizio di un diritto civile. I procedimenti di redazione di predette liste si sono rivelati privi di un controllo da parte di un'autorità garante indipendente e di chiare indicazioni sulle modalità di impugnazione ledendo l'ICCPR, Art. 2(3); United Nations, “*Human Rights and Elections: A Handbook on the Legal, Technical, and Human Rights Aspects of Elections*”, par. 114, “*Anyone alleging a denial of their (...) political rights must have access to independent review and redress*”.

<sup>1164</sup> Carter Center, *National Constituent Assembly Elections in Tunisia 23.10.2011 Final Report*, cit.

<sup>1165</sup> Il “ritaglio” delle circoscrizioni deve preferibilmente basarsi su criteri oggettivi, tuttavia il legislatore può disporre misure discriminatorie che tutelino la rappresentanza di regioni scarsamente popolate o sottosviluppate che altrimenti sarebbero sotto-rappresentate all'Assemblea. Cfr. sul punto Commissione di Venezia, *Code of Good Practice*, sezione I. 2.2.

agglomerati urbani a scapito delle aree rurali, non potrà riconoscersi alla singola circoscrizione un numero di seggi superiore a 10, mentre è prevista l'assegnazione di due seggi premio alle circoscrizioni con una popolazione inferiore a 270.000 abitanti (uno solo se questa è compresa tra i 270.000 e i 500.000)<sup>1166</sup>. Il risultato finale è stata la suddivisione del territorio nazionale in 27 circoscrizioni<sup>1167</sup> e la creazione di sei circoscrizioni estere<sup>1168</sup>, per un totale di 33, tra le quali sono ripartiti i 217 seggi dell'Assemblea Nazionale Costituente.

L'art. 34 dispone il carattere categorico<sup>1169</sup> del voto, in quanto l'elettore non può modificare l'ordine di presentazione dei candidati sulla lista: si mantiene, quindi, il *party block system* del codice previgente. La tutela del principio di uguaglianza di cui all'art. 1 del d.l. 10 maggio 2011, n. 35 e, in particolare, della parità di genere di cui all'art. 2 trova, però, la propria più forte espressione proprio nelle disposizioni regolanti la composizione delle liste. Si stabilisce, infatti, l'obbligo di alternanza di genere, così che cinquantanove dei duecentodiciassette seggi dell'Assemblea Nazionale Costituente, pari al 24%, sono stati assegnati a candidati di genere femminile<sup>1170</sup>. Il dato è con tutta probabilità destinato a migliorare e consolidarsi vicino al 50%, ciò perché col tempo diminuirà il numero di partiti e liste concorrenti e proporzionalmente di capolista – i più facilmente eleggibili – che nella maggior parte dei casi sono di genere maschile (93%)<sup>1171</sup>.

Devono menzionarsi anche le disposizioni volte a incentivare la presenza delle nuove generazioni all'interno della NCA (che tengono conto del ruolo svolto dalla gioventù tunisina e il suo utilizzo dei *social network* e delle nuove tecnologie durante la rivoluzione). Si impone alle liste, infatti, di presentare almeno un candidato minore di trent'anni<sup>1172</sup>

---

<sup>1166</sup> Art. 33, d.l. n. 35 10/05/2011. I governatorati che hanno ricevuto i seggi addizionali sono: Ariana, Manouba, Zaghouan, Beja, Jendouba, Kef, Siliana, Kasserine, Sidi Bouzid, Mahdia, Gafsa, Tozeur, Kébili, Tataouine, Gabés, e Médenine: Carter Center, *National Constituent Assembly Elections in Tunisia, 23/10/2011*, p. 22.

<sup>1167</sup> Tunisi I e II, Nabeul I e II, Ben Arous, Ariana, Manouba, Sousse, Zaghouan, Kairouan, Monastir, Mahdia, Sfax I e II, Gabes, Medenine, Tataouine, Kasserine, Sidi Bouzid, Gafsa, Tozeur, Kebili, Kef, Bizerte, Siliana, Ebja, e Jendouba. *Ibid.*

<sup>1168</sup> Francia I, Francia II, Italia, Germania, Europa, Americhe; *Ibid.*

<sup>1169</sup> D. W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven, 1971, pp. 16 ss

<sup>1170</sup> L'adozione dello *zipper list method*, anziché di quote rosa lineari è preferibile sia in termini di risultati, che di legittimità costituzionale. L'imposizione di un numero di seggi riservato alla rappresentanza di minoranze o donne all'interno delle Istituzioni rappresentative è da sempre oggetto di contenzioso tra i politologi e i costituzionalisti. Cfr. D. Dahlerup, *Quotas - A jump to equality? The need for international comparisons of the use of electoral quotas to obtain equal political citizenship for women*, 2002; K.A. Beydoun, *Fast Tracking Women into Parliamentary Seats in the Arab World*, in *Sw.Journal International Law*, n. 17, 2011.

<sup>1171</sup> ICCPR, Art. 3; CEDAW, Art. 3; Carter Center, *National Constituent Assembly Elections in Tunisia 23.10.2011 Final Report*, cit., p. 18.

<sup>1172</sup> Art. 33, d.l. n. 35 del 10/05/2011

L'art. 32 del d.l. n. 35, con estrema sintesi, dispone che il processo elettorale sia a turno unico e che per la distribuzione dei seggi si applichi la formula proporzionale del quoziente (o Hare)<sup>1173</sup>, mentre i dettagli del modello matematico da applicarsi sono collocati all'art. 36.

L'assenza di una soglia di sbarramento implicita non deve trarre in inganno, infatti, i seggi saranno allocati a livello circoscrizionale, quindi, se si considera che in forza dell'art. 33 in una circoscrizione si possono eleggere al massimo dieci deputati, la soglia di sbarramento implicita minima sarà del 10% – già selettiva – mentre sarà inevitabilmente più alta nelle circoscrizioni con un minor numero di seggi<sup>1174</sup>.

Gli artt. 35-36, infine, disciplinano rispettivamente la distribuzione dei seggi quando vi siano una o più liste concorrenti nel medesimo collegio. Nel primo caso la totalità dei seggi sarà conseguita dall'unica lista presente, nel secondo, invece, si adotterà la formula già ricordata. Se dopo una prima assegnazione dovessero rimanere dei seggi vacanti, questi saranno assegnati in una fase successiva sulla base del principio dei maggiori resti (*highest remainders*), ma nell'eventualità che due liste presentino la medesima percentuale i seggi saranno assegnati ai candidati più giovani.

#### 6.3.4) L'analisi del dato elettorale del 2011

La scelta di adottare una formula proporzionale è stata la più logica e funzionale per consentire la proiezione dei rapporti di forza intrinseci la società tunisina. Un certo riguardo è stato dato anche alla minaccia che un Parlamento filo-islamista avrebbe potuto costituire per il processo di transizione democratica.

L'adozione di una formula proporzionale unita alla liberalizzazione politica ha generato una vera e propria proliferazione delle liste elettorali, tanto che l'ISIE ha registrato ben 1.519 liste, di cui il 54.6% presentate da partiti politici, il 43.3% da candidati indipendenti e il rimanente 2.4% da coalizioni<sup>1175</sup>. Di queste ben 400 hanno concorso in una sola circoscrizione, mentre il numero di

---

<sup>1173</sup> F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., pp. 105-106; V. Schepis, *I sistemi elettorali. Teoria, tecnica, legislazione positiva*, cit., pp. 94 ss e 107; F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forme di governo*, cit., p. 103; M. Duverger, *I Sistemi Politici*, cit., p. 110; J.M. Carey, *Electoral Formula and the Tunisian Constituent Assembly*, cit.

<sup>1174</sup> Per soglia implicita si intende il numero minimo di voti per ottenere un seggio, si veda L. Trucco, *Fondamenti del diritto e legislazione elettorale*, cit., pp. 67-81-82 -85; C. Emeri, D. Germinario (a cura di), *Il Dibattito Attuale sui Sistemi Elettorali Maggioritari e Proporzionali*, in M. Luciani, M. Volpi, *Riforme Elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 73 e M. Volpi, *Sistemi elettorali*, ivi, pp. 373-374.

<sup>1175</sup> Carter Center, *National Constituent Assembly Elections in Tunisia*, 23.10.2011, p. 5.

partiti o liste indipendenti ad essersi presentati in tutte e 33 le circoscrizioni è stato molto ristretto<sup>1176</sup>.

Oltre un milione di preferenze sono state assegnate a partiti che non hanno ottenuto alcun seggio, così che solo il 68% dei voti ha trovato espressione nella composizione della NCA<sup>1177</sup>. Le elezioni si sono svolte in un quadro di accentuato pluralismo politico: alla competizione elettorale sono stati ammessi infatti più di cento partiti e le elezioni hanno portato ben ventisette partiti e liste indipendenti ad avere almeno un seggio nell'Assemblea, delineando quindi un quadro politico caratterizzato da una notevole frammentazione<sup>1178</sup>. I votanti sono stati più di quattro milioni (su un totale di 7,5 milioni di iscritti), e le elezioni hanno visto un tasso di partecipazione del 54,1%, con i cinque partiti principali che si sono aggiudicati l'81% dei seggi<sup>1179</sup>. Malgrado l'emergere di alcuni contenziosi elettorali<sup>1180</sup>, le elezioni sono state definite dagli osservatori libere e regolari.

Le urne hanno incoronato il partito islamista An-Nahda, che con il 37% delle preferenze ha ottenuto il 41% dei seggi, oltre il quadruplo del secondo partito. Questo netto distacco deve imputarsi solo in parte all'istanza identitaria islamica della popolazione, infatti, è stata soprattutto la strenua e costante opposizione che il partito islamista fece al regime di Ben Ali a conferirgli un *appeal* di cui gli altri partiti, specie quelli laici, erano sprovvisti<sup>1181</sup>. L'insuccesso delle forze politiche laico-progressiste si spiega anche con la frammentazione che ha caratterizzato tale schieramento, in quanto tali forze non sono state in grado di unirsi in un'unica coalizione, preferendo concorrere individualmente e disperdendo il proprio bacino elettorale.

---

<sup>1176</sup> Solo quattro liste concorsero in tutti e trentatré i distretti: An-Nahda, Congresso per la Repubblica, Ettakatol, e il Polo Democratico Modernista. Il Partito Democratico e Petizione Popolare si candidarono in trentadue distretti e altre sei liste concorsero in più di venticinque collegi. J.M. Carey, *Electoral Formula and the Tunisian Constituent Assembly*, cit., pp. 5-6.

<sup>1177</sup> Tunisia Live, <http://www.tunisia-live.net/2011/11/14/tunisian-election-final-results-tables/>.

<sup>1178</sup> La frammentazione della rappresentanza è un tratto che contraddistingue tutti i processi di transizione intrapresi nell'area nordafricana e se, da un lato, essa si spiega con la ritrovata libertà di espressione e associazione, dall'altro solleva interrogativi circa le reali capacità di questa polifonia di raggiungere accordi politici. Per un approfondimento si veda M. Campanini (a cura di), *Le rivolte arabe e l'Islam. La transizione incompiuta*, Il Mulino, Bologna, 2013.

<sup>1179</sup> National Democratic Institute, *Final Report on the Tunisian National Assembly Elections*, 23/10/2011, pp. 19 ss.; consultabile all'indirizzo [https://www.ndi.org/files/tunisia-final-election-report-021712\\_v2.pdf](https://www.ndi.org/files/tunisia-final-election-report-021712_v2.pdf).

<sup>1180</sup> In seguito alla proclamazione dei risultati, sono stati infatti sollevati centoquattro ricorsi al Tribunale amministrativo, l'organo incaricato di dirimere i contenziosi elettorali, così come stabilito dal d.l. 35/2011, di cui sei sono stati accolti: questi riguardavano la lista indipendente denominata *Al Aridha*, per violazione della norma sul finanziamento ai partiti, e del principio di incandidabilità degli ex membri del RCD. Cfr. C. Sebastiani, *Le elezioni del 23 ottobre in Tunisia: il laboratorio politico delle primavere arabe*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 67, giugno 2012, p. 72.

<sup>1181</sup> *Ibid.*

L'aumento del 4% della percentuale di seggi rispetto alla percentuale delle preferenze non è una misura premiale del risultato, ma una normale distorsione aritmetica intrinseca alla rappresentanza in scala del corpo sociale. Nonostante ciò, i veri partiti favoriti dal metodo dei resti più alti sono stati quelli minori, che altrimenti non avrebbero ottenuto alcun seggio<sup>1182</sup>. Grazie alla formula adottata, An-Nahda ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi. L'obiettivo del legislatore, infatti, era di costringere il partito islamista a moderare le proprie posizioni con la necessità di ottenere il consenso degli altri gruppi parlamentari, incentivando, così, la ricerca e formazione di larghe intese<sup>1183</sup>. Se anziché il metodo Hare, si fosse adottata la formula D'Hondt, l'esito sarebbe stato molto diverso. A parità di voti, infatti, An-Nahda avrebbe ottenuto ben il 69% dei seggi, maggioranza sufficiente a monopolizzare l'attività dell'Assemblea Nazionale Costituente, e che con tutta probabilità avrebbe portato le altre forze politiche a rincorrere le posizioni più conservatrici del partito islamico<sup>1184</sup>.

In ogni caso, si deve ricordare che il risultato finale è stato chiaramente influenzato dal fatto che si trattasse della prima esperienza democratica del Paese. Gli analisti sono concordi, infatti, che anche qualora si fossero apposte delle soglie di sbarramento la distribuzione dei voti non sarebbe mutata, ma, semplicemente, si sarebbe avuto un maggior numero di suffragi inutilizzati e un rafforzamento di An-Nahda.

Si può, quindi, concludere affermando che il legislatore tunisino ha operato coscienziosamente, adottando un sistema elettorale proporzionale – la formula che più si adatta alle neo-democrazie<sup>1185</sup> – che costringesse successivamente le diverse forze politiche a negoziare fra loro e creare alleanze, così da produrre una Costituzione condivisa e non imposta da una maggioranza monopartitica.

---

<sup>1182</sup> Si tratta del cd. “paradosso dei resti” per cui, nella redistribuzione dei resti più alti, venivano considerate anche le liste che non avessero raggiunto la soglia del quoziente naturale, dando così un seggio a partiti che non ne avrebbero avuto diritto, in quanto da escludersi già dalla prima assegnazione. F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forme di governo*, cit., p. 101.

<sup>1183</sup> J.M. Carey, *Electoral Formula and the Tunisian Constituent Assembly*, cit., p. 1.

<sup>1184</sup> J.M. Carey, *Electoral Formula and the Tunisian Constituent Assembly*, cit., pp. 2 ss.

<sup>1185</sup> A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, cit., pp. 163 ss.

#### 6.4) Il processo costituente del 2014

Le elezioni dell'ottobre 2014 si sono svolte con due importanti novità: l'adozione della nuova Costituzione e una nuova legge elettorale.

L'ANC, che nella fase immediatamente successiva alla transizione ha assunto il ruolo di legislatore, ha ridotto la matassa di decreti legge che ne avevano disciplinato la formazione a un'unica legge organica per la formazione della Camera dei Rappresentanti del Popolo.

La disciplina del voto, così, perde la propria struttura “emergenziale”. Non solo, seppure la *loi elettorale tunisienne* abbia mantenuto inalterati il sistema elettorale in senso stretto<sup>1186</sup> e il ruolo dell'ISIE, sono stati introdotti alcuni rilevanti emendamenti, in modo da accogliere agli stimoli e le indicazioni provenienti dalla Comunità internazionale.

L'Assemblea in due soli anni, avrebbe dovuto completare l'elaborazione della Carta costituzionale e condurre il Paese a nuove elezioni, completando quella che Moncef Marzouki ha definito durante il 57° anniversario dell'indipendenza tunisina una “*seconde indépendance*”<sup>1187</sup>. Il percorso di riforma, però, risultò a lungo bloccato, ostaggio delle diverse e spesso inconciliabili posizioni interne all'ANC stessa. Da un lato, infatti, i partiti islamici propendevano per un'islamizzazione della Carta, dall'altro i partiti secolaristi volevano preservarne la laicità. La scommessa delle neonate Istituzioni di vincolare due anime così diverse della società a una cooperazione forzata rischiò di far naufragare il processo di transizione<sup>1188</sup>.

Allo stallo politico seguì un'*escalation* di violenze ad opera dei movimenti salafiti, che raggiunse il *climax* con gli omicidi politici di due esponenti dell'ala progressista dell'ANC: Chokri Belaid nel febbraio del 2013 e Mohamed Brahmi nel luglio dello stesso anno.

Questa tragedia, unita alla degenerazione dei processi di transizione in Egitto e Libia, scosse tutte le forze politiche, che ritrovarono la forza e la volontà di proseguire il processo costituente.

---

<sup>1186</sup> Ci si riferisce al formante circoscrizionale, al numero di seggi, alla formula e struttura della scheda e del voto.

<sup>1187</sup> T. Abbiate, *La Transizione costituzionale tunisina fra vecchie e nuove difficoltà*, 14/07/2014, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>1188</sup> Dal momento che molte transizioni hanno subito un arresto in seguito al successo elettorale dei movimenti islamici è derivato un certo scetticismo sulle primavere arabe, ben presto ribattezzate “inverni islamisti”. Su questo tema cfr. A. Cantaro, *Introduzione*, in Id., *Dove vanno le primavere arabe?*, Ediesse, Roma, 2013, pp. 17-35; C. Sbailò, “*Primavera araba*”, “*risveglio islamico*”, “*deriva autoritari*”. *Mutamenti costituzionali nel Nord Africa a tre anni dall'inizio delle rivolte*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2014.

Con un gesto di enorme responsabilità An-Nahda sciolse il proprio governo di coalizione, portando alla formazione di un Esecutivo tecnico di unità nazionale guidato di Mehdi Jooma<sup>1189</sup>.

La notte tra il 26 e il 27 gennaio del 2014 con 200 voti favorevoli su 217 (4 gli astenuti e 13 i contrari) venne approvata la nuova Costituzione tunisina. In sede di dibattito deve anche segnalarsi il ruolo della Commissione di Venezia, alla quale fu inviato il progetto di Costituzione perché ne valutasse la democraticità. Il testo racchiude sicuramente numerose ambiguità e decisioni frutto di compromessi, che si riflettono anche sull'ambito elettorale, ma rappresenta per certo un esempio di Costituzione democratica e democraticamente scritta.

#### 6.4.1) *Il diritto di voto nella nuova Costituzione*

Anche in questo caso, la lettura della Carta fondamentale risulta necessaria per un più approfondito studio della legislazione elettorale. In specie, si darà rilievo a: il principio di uguaglianza; le libertà politiche; le previsioni specifiche per la formazione del Legislativo.

Analogamente alla Carta del '59, il nuovo articolato è preceduto da un preambolo che, seguendo la classificazione dataci da Liav Orgad, possiamo suddividere in tre sezioni: storica e narrativa; religiosa e identitaria; programmatica<sup>1190</sup>.

Il testo, infatti, si apre con un esplicito richiamo alla rivoluzione, prosegue con un il riferimento all'Islam – e alla Nazione araba – e conclude anticipando i principi su cui si fonda lo Stato tunisino tra cui: l'uguaglianza dei cittadini, il rispetto delle libertà fondamentali e la forma repubblicano-democratica<sup>1191</sup>. Fin dall'*incipit*, quindi, la nuova Carta dimostra di accostare ai principi classici del costituzionalismo liberal-democratico di matrice occidentale a delle disposizioni rispondenti al contesto sociale, storico e religioso del Paese.

---

<sup>1189</sup> Mehdi Jomaa si è laureato in ingegneria meccanica e ha principalmente lavorato nel settore privato, da quale si ritirò in seguito alla richiesta di Hamadi Jebali di far parte dell'Esecutivo. In seguito ha rivestito l'incarico di Ministro dell'industria nel Governo Laarayedh, ed, infine, è stato alla guida dell'Esecutivo tecnico, che ha portato all'adozione della nuova Costituzione e alle elezioni del 2014; *Tunisia Industry Minister Mehdi Jomaa to be new PM*, BBC News, 14/12/2013; B. Bouazza, *Tunisia Chooses New PM to Replace Islamist Gov't*. *The Evening Sun*; Pennsylvania. Associated Press, Hanover, 18/01/2014; T. Abbiate, *La Transizione costituzionale tunisina fra vecchie e nuove difficoltà*, cit.

<sup>1190</sup> L. Orgad, *The Preamble in Constitutional Interpretation*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 8, no. 4, 2010, p. 716.

<sup>1191</sup> E' interessante osservare come lo studio comparato dei preamboli costituzionali abbia messo in evidenza che circa metà ricostruiscono il percorso storico della Nazione e che i riferimenti alla religione sono pressoché onnipresenti nell'area arabo-islamica; mentre in altre aree geografiche si trova un generico riferimento a Dio. J.O. Frosini, *Constitutional Preambles At a Crossroads between Politics and Law*, cit., pp. 34 ss.



Come già ricordato, il ruolo riconosciuto alla religione islamica nella Carta – dal preambolo e dagli artt. 1 e 6 – fu uno dei punti nodali in cui si concentrò il dibattito in seno alla Costituente.

I movimenti salafiti<sup>1192</sup> e l'ala più estremista di An-Nahda intendevano inserire nella Costituzione un preciso riferimento alla Sharī'a come fonte legislativa, sollevando le violente obiezioni dei partiti secolaristi<sup>1193</sup>. Il partito islamista, però, diede vita a un acceso dibattito interno che, anche grazie alle pressioni della coalizione di governo, portò al ritiro della proposta.

Di conseguenza, si decise di mantenere l'enunciato dell'art. 1 immutato rispetto alla precedente Costituzione del '59, indicando l'Islam quale religione di Stato, ma a fini prevalentemente identitari<sup>1194</sup>. Tuttavia, può essere interessante osservare come l'art. 6 riconosca allo Stato il ruolo di “guardiano” *della religione* (al singolare). La norma può prestarsi a due diverse interpretazioni.

La prima vede lo Stato impegnato a difendere *la religione*, presumibilmente, di Stato (l'Islam) facendosene promotore nella società, o riconoscendole comunque un ruolo di *primus inter pares* tra le confessioni<sup>1195</sup>.

La seconda prospetta *l'elaborazione* di un Islam di Stato, circostanza che in passato fu sfruttata da diversi regimi per intaccare la legittimazione “religiosa” dei movimenti islamici ed estrometterli dall'agone politico<sup>1196</sup>.

Tuttavia, pare più probabile che l'abuso in passato di disposizioni simili fosse dovuto al carattere autoritario del Regime, anziché alla loro indeterminatezza o ambiguità. Questa interpretazione, quindi, fugherebbe i dubbi di un uso distorto dell'art. 6, tanto che al secondo comma lo Stato si impegna a «diffondere i valori della moderazione, della tolleranza, e della protezione del sacro, e a proibire le accuse di miscredenza (*takfir*) e l'incitazione all'odio e alla violenza», rispondendo

---

<sup>1192</sup> I salafiti erano rappresentati nel Parlamento perché riunitisi in un partito solo a elezioni concluse. Furono, comunque, coinvolti nei lavori di stesura della Carta.

<sup>1193</sup> T. Abbiate, *La transizione costituzionale tunisina fra vecchie e nuove difficoltà*, cit., p. 22.

<sup>1194</sup> Per approfondimenti sul ruolo della religione nei preamboli v. J.O. Frosini, *Constitutional Preambles At a Crossroads between Politics and Law*, cit., pp. 39 ss.

<sup>1195</sup> Questa preminenza, che di fatto ci sarà data la pressochè monoconfessionalità del Paese, non potrà comunque giustificare disparità o trattamenti deteriori nei confronti delle altre confessioni, dato che lo stesso art. 6 garantisce la libertà di culto e gli artt. 2, 49 e 6, c. 2 tutelano le libertà fondamentali, tra cui, ovviamente, quella di culto.

<sup>1196</sup> Già nel 1988 la Tunisia adottò una legge sulla formazione dei partiti che, oltre ad inasprirne i requisiti per la formazione, definiva un sistema di valori, obiettivi e principi obbligatori da accettarsi pubblicamente, pena: il mancato riconoscimento. Si imponevano, così, tutta una serie di valori, propri del regime, allo scopo di omologare l'offerta politica dell'opposizione a quella del Regime. Emergeva, così, il paradosso dell'elemento religioso, per cui da un lato il Capo di Stato doveva essere – e deve tuttora – di fede islamica, dall'altro era vietato come elemento costitutivo dei partiti (al pari dell'etnia, della classe o del genere). G. Kramer, *L'intégration des intégrités: une étude comparative de l'Égypte, la Jordanie et la Tunisie*, cit., pp. 278-279; L. Mezzetti, *Le Democrazie Incerte, tradizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa Orientale, Africa, America Latina, Asia*, cit., p. 307 ss.

almeno parzialmente ai rilievi della Commissione di Venezia sulla posizione precipua che sembrava riconoscersi all'Islam<sup>1197</sup>.

La proposta di An-Nahda – che non trovò seguito nel testo definitivo – di inserire nella Costituzione la formula della “complementarietà” della donna all’uomo presente nel Corano, ~~anche,~~ generò un acceso dibattito. La mozione scatenò le proteste delle associazioni per i diritti umani e della società civile, che misero in evidenza il rischio di una possibile soppressione del principio dell’uguaglianza tra i generi<sup>1198</sup>. In seguito al ritiro della proposta, fu inserito nella Carta un triplice richiamo alla parità di genere: agli artt. 21, 34 e 49 Cost.

Il primo garantisce a uomini e donne i medesimi diritti e doveri verso lo Stato. Il secondo, più specificatamente, si rivolge alla composizione delle Istituzioni rappresentative – tra cui il Parlamento – all’interno delle quali lo Stato si impegna a incentivare un’eguale partecipazione e rappresentanza femminili (la cui espressione più manifesta è la riproposizione dello *zipper list method* per la formazione delle liste).

Parlando di composizione degli organi di rappresentanza non può non trattarsi anche agli artt. 54 e 35 Cost. Nell’art. 54 viene espressamente disciplinato il diritto di voto – anche se si rinvia alla legge elettorale la fissazione dei tempi e dei modi del relativo esercizio –; l’art. 35, invece, garantisce la libertà di associazione politica e sindacale, la quale deve svolgersi sempre nei limiti della legge, della Costituzione, della trasparenza finanziaria e del rifiuto della violenza.

L’art. 49 contiene la clausola di limitazione dei diritti, affermando che ogni restrizione deve essere stabilita dalla legge e non deve ledere l’essenza dei diritti stessi. Queste limitazioni non possono essere adottate se non nei casi di necessità che si verificano in uno Stato civile e democratico e con l’obiettivo di difendere le libertà altrui, la sicurezza pubblica, la salute o la morale pubblica, nel rispetto del principio di proporzionalità. L’introduzione del riferimento al

---

<sup>1197</sup> Il parere della Commissione di Venezia è stato emesso il 17 luglio 2013. Cfr. European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the Final Draft Constitution of the Republic of Tunisia*, 17/10/2013, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL%282013%29034-f v>.

<sup>1198</sup> L’emancipazione femminile è un tema molto sentito in Tunisia, in quanto già promossa dal *Code du statut personnel* e dal sistema gratuito di pianificazione familiare introdotti da Bourguiba nel 1956. Cfr. O. Giolo, *Donne in Tunisia. La tutela giuridica dei diritti tra universalità dei principi e le specificità culturali*, in *Annali dell’Università di Ferrara – Scienze giuridiche*, vol. XVI, pp. 253-306.

principio di proporzionalità è una risposta alle istanze sia della Commissione di Venezia<sup>1199</sup>, sia della dottrina tunisina<sup>1200</sup>, che si erano pronunciate in tal senso.

Infine, al Capitolo 6, sezione prima, l'art. 126 Cost. ri-attribuisce all'ISIE il ruolo di garante elettorale, stabilendone la composizione (pur rinviando alla legge per le disposizioni specifiche), il potere regolamentare e le funzioni. In merito alla composizione deve menzionarsi che, rispetto alle elezioni del 2011, questa è cambiata.

Il procedimento di elezione dei membri della nuova Istanza superiore si articola in tre distinte fasi. La prima prevede la selezione da parte delle categorie professionali indicate dalla legge organica 23/2012. In seguito, una commissione parlamentare selezionerà 36 candidati, dai quali la NCA selezionerà direttamente i nove membri definitivi<sup>1201</sup>.

Deve spendersi una riflessione anche sul dibattito sulla forma di governo che doveva assumere la “nuova” Tunisia, che vedeva da un lato An-Nahda – forte dei precedenti risultati elettorali e certa del successo alle prossime elezioni – propendere per un assetto marcatamente parlamentare, dall'altro le forze politiche laiche spingevano per l'istituzione di una forma presidenziale, nella speranza di vedere eletto un Presidente della Repubblica in grado di controbilanciare il partito islamico.

La via del compromesso portò ad un assetto semipresidenziale *sui generis*, basti pensare che l'art. 62 Cost. non prevede tra Primo ministro e Presidente la classica divisione dei poteri “a fisarmonica”, ma riconosce a entrambi un autonomo potere di iniziativa legislativa<sup>1202</sup>.

E' lecito, quindi, domandarsi dell'opportunità della scelta. Il semi-presidenzialismo è stata senz'altro una scelta in grado di scontentare ambo le parti e portare a un accordo, ma una forma di governo in cui Capo di Stato e Parlamento (e il governo da questo espresso) si contendano il

---

<sup>1199</sup> European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the Final Draft Constitution of the Republic of Tunisia*, cit., par. 41-43, p. 12.

<sup>1200</sup> Intervista di Tania Abbiate a Chawki Gaddes, Professore di diritto pubblico alla *Faculté de Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis* e Segretario generale dell' *Association Tunisienne de Droit Constitutionnel*, 7/04/2014; T. Abbiate, *La transizione costituzionale tunisina fra vecchie e nuove difficoltà*, cit.

<sup>1201</sup> La nuova ISIE è un organo collegiale composto da nove membri – dal mandato di sei anni – e che si rinnova ogni due anni di un terzo dei componenti. L'art. 126 Cost. 2014; Legge organica 23/2014.

<sup>1202</sup> Una prima definizione di semi-presidenzialismo incentrata sulla ripartizione dei poteri ci è pervenuta da M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, *European Journal of Political Research*, 8 (1990), pp. 165–87; tuttavia si è negli anni affermata l'opinione che il semi-presidenzialismo sussista ove sia il Primo ministro che il Capo di Stato sono eletti direttamente, v. R. Elgie, *What is Semi-presidentialism and Where is it Found?* in R. Elgie, S. Moestrup (a cura di), *Semi-presidentialism Outside Europe*, Routledge, London, 2007; M.S. Shugart, *Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, *French Politics*, 3 (2005); C. Skach, *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton University Press, Princeton, 2005.

primato del mandato popolare costituisce sicuramente una scelta rischiosa per la legislatura di qualsiasi neo-democrazia<sup>1203</sup>.

È opinione diffusa nella dottrina, infatti, che questa pericolosità derivi dalla potenziale competizione tra il Capo di Stato e il Primo Ministro, specie quando si verifichi un'ipotesi di coabitazione.

A riguardo, però, è opportuno citare come un successivo studio di Robert Elgie dimostri che dei dodici semi-presidenzialismi collassati tra il 1990 e il 2008, solo uno possa ascrivere direttamente alla coabitazione (la Nigeria nel 1996)<sup>1204</sup>. Con questo, specifica l'autore, non si vuole sostenere una compatibilità del modello francese con le neo-democrazie, al contrario, ma solo sottolineare come la maggior parte delle crisi si sia avuta prima che l'ipotesi di coabitazione o l'alternanza al potere si verificassero. L'elemento critico nelle neo-democrazie, infatti, è stata la volontà da parte degli Esecutivi uscenti di conservare il potere, un rifiuto dell'alternanza<sup>1205</sup>.

A un solo mese di distanza dalle elezioni legislative si sono svolte quelle presidenziali. La vicinanza delle due consultazioni mira a evitare la co-abitizione (più ravvicinate saranno le elezioni, più i risultati tenderanno a coincidere). La formula adottata è un *majority*, tuttavia, è interessante osservare come tra i requisiti dei candidati vi sia la fede islamica, a conferma dei dubbi espressi dalla Commissione di Venezia sul ruolo di *primus inter pares*, che la nuova Costituzione sembrava riconoscere alla fede musulmana.

#### 6.4.2) La legge per la formazione dell'Assemblea del Popolo

L'Assemblea Nazionale Costituente, che nella fase immediatamente successiva alla transizione ha svolto anche la funzione legislativa, ha cessato le proprie funzioni il 20 novembre del 2014, “passando il testimone” alla neo-eletta Assemblea dei rappresentanti del popolo (*Assemblée des représentants du peuple*, ARP)

---

<sup>1203</sup> V. sul pto. J.J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996, p. 286; A. Stepan, E.N. Suleiman, *The French Fifth Republic: A Model for Import? Reflections on Poland and Brazil*, in H.E. Cheibub, A. Stepan (a cura di), *Politics, Society, and Democracies. A Comparative Study*, Westview Press, Boulder, 1995, p. 399. R. Elgie, S. Moestrup, *Semi-presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*, cit.

<sup>1204</sup> Lo studio, però, si riferisce alla coabitazione come a uno specifico insieme di contingenze, tra cui l'isolamento all'interno dell'Esecutivo del Presidente. Questa circostanza è, però, molto rara perché il Capo di Stato spesso interviene per rafforzare la propria posizione con una fitta rete di alleanze.

<sup>1205</sup> V. su pto. R. Elgie, *Semi-presidentialism, Cohabitation and the Collapse of Electoral Democracies, 1990–2008*, in *Government and Opposition*, Blackwell Publishing, Oxford, 2010, Vol. 45, pp. 29 ss.,

Tra i numerosi meriti del Costituente tunisino vi è anche la traduzione nella *Loi Organique relative aux élections et aux référendums* della matassa di decreti legge che avevano disciplinato sino ad allora la formazione delle istituzioni rappresentative. La disciplina del voto è tornata ad essere inserita all'interno del binomio Costituzione-Codice/Legge elettorale.

La conversione e riconduzione a unità dei decreti leggi esaminati *supra* ha contribuito a mantenere inalterati, rispetto al 2011, tanto il sistema elettorale in senso stretto che le funzioni del Garante; tuttavia possono, e devono, evidenziarsi alcuni rilevanti emendamenti relativi alle restrizioni del diritto al voto.

Innanzitutto, l'abrogazione delle disposizioni di "giustizia post-autoritaria"<sup>1206</sup> di cui al secondo comma dell'art. 15 del d.l. 10 maggio 2011, n. 35. In particolare, dubbi erano emersi in merito alla compatibilità con i requisiti di razionalità e proporzionalità della sanzione dell'ineleggibilità irrogata agli ex fedelissimi del Regime (i *munachidine*). Ogni restrizione del diritto di voto deve, infatti, fondarsi su una *ratio* obiettiva e non discriminatoria<sup>1207</sup>, come ribadito sia dalla Commissione per i Diritti Umani dell'ONU, che dalla Commissione di Venezia<sup>1208</sup>.

Inoltre, per favorire la rappresentanza dei giovanissimi, si è previsto che ogni lista non solo debba presentare almeno un candidato under 30 (come nelle elezioni del 2011), ma che questo debba figurare nei primi quattro posti della lista.

Infine, non è stato riproposto il controverso art. 5 del d.l. 10 maggio 2011, n. 35, che – come si è visto – aveva sospeso il diritto di voto a diverse categorie di soggetti, tra cui i condannati a una pena detentiva superiore a 6 mesi per delitti *infamanti*, che non avessero ancora riacquisito i propri diritti civili e politici<sup>1209</sup>

L'utilizzo del termine «*délit infamant*» era un *unicum* nell'ordinamento tunisino – anche penale – il che impediva di ricavarne dal dato normativo il significato o i criteri identificativi. La norma si

---

<sup>1206</sup> Per "giustizia post-autoritaria" o di transizione si intende l'insieme di misure adottate per affinché la nuova classe dirigente non sia compromessa con il precedente Regime. Sul punto cfr. A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia. Esperienze e modelli di "giustizia post-autoritaria"*, cit.

<sup>1207</sup> D. Petit, *Analysis of the Electoral Legal Framework of the Election of 23 October 2011 of the National Constituent Assembly of the Republic of Tunisia*, cit., p. 15.

<sup>1208</sup> I divieti a ogni forma di discriminazione nel godimento dei diritti civili, che avvenga su base razziale, religiosa, etnica o di un qualsiasi altro *status*, e l'assoggettamento di ogni loro limitazione ai criteri di proporzionalità, idoneità, e obiettività derivano dalle convenzioni internazionali ratificate dalla Tunisia. Codice di buona condotta nella materia elettorale (adottato durante la 52° sessione del 18-19 ottobre 2002 – CDL-AD (2002) 23 rev); United Nations Committee of Human Rights, *General Comment* n. 25 (12/07/1996), paragrafo n. 3; *International Covenant on Civil and Political Rights*, Art. n. 25; AU, *African Court on Human and Peoples' Rights*, Art. 13; *Arab Charter on Human Rights*, Art. 24.

<sup>1209</sup> "Il est interdit aux personnes suivantes de voter: les personnes condamnées pour crime ou pour délit infamant puni par une peine d'emprisonnement ferme de plus de 6 mois et qui n'ont pas été réhabilités; les interdits; les personnes dont les biens ont été confisqués après le 14 janvier 2011". Art. 5, d. l. n. 35 10/ 05/ 2011.

prestava, così, a divenire luogo di incontro-scontro delle diverse sensibilità, rimettendo *de facto* il merito della questione alla sensibilità del giudice.

Ad esempio, una sua lettura generale – tutti i reati sono infamanti – legittimerebbe la sospensione del diritto di voto a ogni condannato, anche per reati bagatellari, ledendo i più volte citati principi dell'idoneità e proporzionalità<sup>1210</sup>. L'attuale art. 6, invece, fa espresso riferimento ai condannati a una pena complementare ai sensi dell'art.5 c.p.

Il medesimo articolo, però, ripropone la controversa disposizione di cui all' art. 4 d.l. 10 maggio 2011, n. 35<sup>1211</sup>, che non riconosce agli appartenenti delle forze armate o di sicurezza in servizio il diritto di voto sia attivo che passivo. A questo riguardo, può essere utile richiamare la posizione della Commissione di Venezia sul riconoscimento della capacità elettorale ai membri delle forze armate che ne dà per scontata l'attribuzione, disciplinandone la sola modalità di esercizio: «Ove il personale in servizio non possa rientrare alle proprie dimore il giorno delle elezioni, andrebbero preferibilmente registrati presso le commissioni elettorali più vicine alla propria caserma»<sup>1212</sup>.

Anche questa disposizione non è confortata da alcuno dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità già menzionati *supra*, né rientra nell'elenco tassativo prodotto dalla Commissione di Venezia<sup>1213</sup>, rappresentando, quindi, uno dei pochi elementi critici della nuova legislazione elettorale tunisina.

---

<sup>1210</sup> Comitato dei Diritti Umani, Commento Generale n. 25, Venezia, 2002, par. 14, dove si legge che: «il periodo della sospensione dovrebbe essere proporzionato all'offesa e alla sentenza, il criterio di proporzionalità è applicato alla sola lunghezza della sospensione e non della misura in se». Sei anni dopo la Commissione di Venezia, in merito alla medesima questione, sostenne che la sospensione del diritto al voto dovesse essere motivata da «una detenzione derivante da gravi reati»; vedi anche il Code of Good Practice in Electoral Matters, guidelines, I 1.1 d, v: «*the withdrawal of political rights may only be imposed by express decision of a court of law. However, in the event of withdrawal on grounds of mental incapacity, such express decision may concern the incapacity and entail ipso jure deprivation of civic right*»

<sup>1211</sup>

L'articolo dispone che: «*N'ont pas le droit de voter: les militaires, les civils accomplissant le service national, les personnels des forces de sécurité intérieure[...]*»

<sup>1212</sup> V. le linee guida a della Commissione di Venezia . Commissione di Venezia, Codice di buona condotta elettorale, 2002, par. 41.

<sup>1213</sup> D. Petit, *Analysis of the Electoral Legal Framework of the Election of 23 October 2011 of the National Constituent Assembly of the Republic of Tunisia*, cit., 2012.

### 6.4.3) Le elezioni legislative del 2014

La disciplina appena analizzata ha trovato applicazione nelle elezioni del 26 ottobre 2014, cui ha partecipato il 66% degli aventi diritto e che hanno visto imporsi un nuovo soggetto politico: Nidaa Tounes, il partito secolarista fondato da Béji Caïd Essebsi nel 2012. La sigla ha, infatti, ottenuto la maggioranza relativa dei seggi (39,6%), mentre An-Nahda con il 31,7% si è affermato come il secondo partito del Paese.

Si è assistito, invece, alla scomparsa di Ettakatol (non si è aggiudicato nemmeno un seggio) e del Partito del Congresso della Repubblica (ridottosi dal 13.3% del 2011 a un lillipuziano 1.9%)<sup>1214</sup>. Il crollo verticale delle preferenze, quindi, ha coinvolto tutte le forze della coalizione di unità nazionale.

Affinché venisse monitorata la regolarità del voto, il *National Democratic Institute* (NDI), l'*International Republican Institute* (IRI), e l'organizzazione tunisina per la tutela dei diritti umani Mourakiboun disposero sul territorio ben 4,000 osservatori indipendenti<sup>1215</sup>. All'*election day* sono seguiti toni entusiastici<sup>1216</sup>: Kenneth Wollack, presidente del NDI, ha dichiarato che “A tutti coloro che avessero dichiarato finita l’esperienza democratica di questa regione, vi invito a visitare la Tunisia”, perché le elezioni tunisine dimostrano che “il dialogo e un approccio inclusivo alla politica, riflettono lo spirito del Popolo tunisino”; quanto all'operato degli osservatori e delle forze di sicurezza lo ha qualificato come “professionale, calmo e ben educato”<sup>1217</sup>.

Soddisfazione condivisa anche dal Presidente dell'IRI Mark Green, che alla stampa ha dichiarato: “A nome dell'IRI, vorrei congratularmi con la Tunisia per le sue elezioni, che sono state credibili e trasparenti, consentendo una competizione politica integra, in un momento difficile e sotto la costante minaccia delle violenze”<sup>1218</sup>. Il *panelist Judge* Andrew Natsios, una volta rese note le irregolarità minori (qualche difficoltà nella registrazione presso alcuni seggi e ritardi nelle aperture) verificatesi durante il voto, ha ribadito che la performance tunisina è stata “*astonishing*” e che «*could represent the most successful democratic transition in the Arab world*»<sup>1219</sup>.

---

<sup>1214</sup> <http://www.electionsblog.org/2014/10/preliminary-results-tunisian.html>

<sup>1215</sup> L. Bonhour, *INTERNATIONAL OBSERVERS COMMEND TUNISIA'S ELECTION: AN EXTRAORDINARY ACHIEVEMENT*, 27/10/2014, <http://www.tunisia-live.net>.

<sup>1216</sup> *Ibid.*

<sup>1217</sup> *Ibid.*

<sup>1218</sup> *Ibid.*

<sup>1219</sup> *Ibid.*

Gli osservatori nazionali e internazionali hanno riconosciuto, quindi, all'unanimità il successo dalle elezioni legislative.

La regolarità del voto ha portato anche le forze politiche ad accettare pacificamente il risultato delle urne. Lofti Zitoun, alto funzionario di An-Nahda, ha dichiarato «*We have accepted this result, and congratulate the winner*»<sup>1220</sup>.

E' proprio l'accettazione del risultato da parte del governo uscente il risultato eccezionale a cui solo un sistema elettorale condiviso, valido e razionale poteva portare. Secondo Huntington l'alternanza è un elemento imprescindibile nel consolidamento di una democrazia. Una democrazia, infatti, può considerarsi consolidata solo se il partito vincente alle elezioni fondative perda la successiva consultazione, accettando di cedere il potere ai nuovi vincitori, i quali a loro volta faranno lo stesso in caso di futura sconfitta ecc.<sup>1221</sup>

Chiaramente, per quanto il dato sia molto positivo, una sola oscillazione “del pendolo”<sup>1222</sup> non è sufficiente nella maggior parte dei casi a determinare la natura democratica di un regime, in quanto si deve assistere a una sua ciclizzazione, circostanza che difficilmente avverrà in meno di una generazione<sup>1223</sup>. L'alternanza, quindi, è *una condicio sine qua non* perché possa parlarsi di consolidamento democratico, ma perché questo principio possa dirsi assimilato dal quadro istituzionale e politico di un Paese è necessario che il processo democratico sia considerato “*the only game in town*”<sup>1224</sup>. Solo allora, con il rifiuto del ricorso a vie alternative di ascesa al potere e alla responsabilità di governo, una democrazia potrà dirsi consolidata.

La vittoria di Nidaa Tounes va interpretata *in primis* come un segnale della delusione circa la direzione politica assunta in questi tre anni di transizione. Ennhada e i suoi alleati non sono stati, infatti, in grado di soddisfare le rivendicazioni economiche e sociali alla base della c.d. “rivoluzione dei gelsomini”.

Il partito islamista, inoltre, ha scontato la mancanza di un vero e proprio programma politico e l'ambiguità dei rapporti con i salafiti, deludendo sia l'elettorato progressista che quello conservatore.

---

<sup>1220</sup> A. El Amraoui, *Tunisia's An-Nahda 'faces defeat' in elections. Secular Nidaa Tounes seen emerging as biggest party in 217-seat parliament, pushing Islamists to second place*, consultabile all'indirizzo [www.aljazeera.com/news/africa/2014/10/tunisia-An-Nahda-says-secular-rivals-ahead-20141027141737474289.html](http://www.aljazeera.com/news/africa/2014/10/tunisia-An-Nahda-says-secular-rivals-ahead-20141027141737474289.html) .

<sup>1221</sup> S. Huntington, *The Third Wave*, cit. pp. 266-267;

<sup>1222</sup> R.A. Pastor (a cura di), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, cit.

<sup>1223</sup> L. Whitehead, *The Consolidation of Fragile Democracies*”, cit., p. 79.

<sup>1224</sup> J.J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1996, p.6.



Un sondaggio del maggio 2012 pubblicato sul giornale Al-Maghreb aveva già rivelato che l'85,8% della popolazione riteneva insufficienti le misure volte a lenire la crisi economica e l'inflazione, mentre ben il 41% dei tunisini dichiarò di essersi sentito più sicuro sotto la dittatura di Ben Ali<sup>1225</sup>.

A influire sulle urne è stato anche il crescendo di violenze perpetrate dai gruppi fondamentalisti islamici, sia in Tunisia (gli omicidi politici del 2013 e gli attentati alla scuola e ambasciata americane di Tunisi) che in Medio Oriente, dove le forze estremiste dell'ISIS continuano a imperversare.

In questo clima di paura e forte delusione è stato facile per Essebsi guidare una campagna elettorale antagonista e presentarsi come l'unica forza politica capace di scalfire il potere degli islamisti e risanare l'economia, ricevendo il voto degli elettori progressisti delusi provenienti dai tre partiti di governo (solo questi pari al 27% ca. dei suffragi). Nidaa Tounes è diventato, così, quel catalizzatore dell'elettorato laico di sinistra che era mancato nelle elezioni fondative del 2011.

Il suo successo è stato accolto trionfalmente dai media occidentali, ritraendo Essebsi come l'uomo in grado di riscattare la Tunisia dall'islamismo, ma in realtà nel nord dell'Atlantico poco si sa sul nuovo protagonista della politica tunisina, perché solo An-Nahda è stato l'osservato speciale degli ultimi quattro anni. Ad un'attenta analisi il partito gravita, e si nutre, del carisma del “Capo” e non brilla per democraticità interna<sup>1226</sup>.

A solo un mese di distanza dalle elezioni parlamentari si sono svolte quelle presidenziali. Il primo turno (23 novembre) ha visto ben 27 candidature, ma – come prevedibile – si è risolto in un testa a testa tra il Presidente uscente Moncef Marzouki per il Partito del Congresso della Repubblica (33,43%) e Béji Caïd Essebsi per Nidaa Tounes (39%)<sup>1227</sup>. Il 21 dicembre (data del ballottaggio) con il 55,6% delle preferenze Essebsi è stato eletto nuovo Presidente della Repubblica, stabile l'affluenza al 64,5%. Quindi, sia l'Esecutivo, che il Legislativo vedranno la preponderanza di un solo partito. La domanda che sorge spontanea a questo punto è: cosa cambierà?

---

<sup>1225</sup> B.Y., *Sondage: 42% des tunisiens regrettent l'ère Ben Ali*, 11/05/2012, pubblicato su <http://www.tuniscope.com/index.php/article/13184/actualites/tunisie/ali-403410>

<sup>1226</sup> V. sul punto D. Pickard, *An-Nahda: Moderation and Compromise in Tunisia's Constitutional Bargain*, cit.

<sup>1227</sup> Merita menzione la scelta di An-Nahda di non presentare alcun candidato alle presidenziali. Il portavoce del partito Zied Ladhari ha, infatti, dichiarato: “*We want to send a positive message to the Tunisian people and politicians [...] We do not want to dominate all contests, especially since An-Nahda will feature strongly in the parliamentary election next month*” *Tunisia's An-Nahda party will not run a candidate in the presidential election*, 8/09/2014, consultabile all'indirizzo <https://www.middleeastmonitor.com/news/africa/13979-tunisia-An-Nahda-party-will-not-run-a-candidate-in-the-presidential-election>

La formula ha, come in passato, impedito la formazione di una maggioranza monopartitica, rendendo necessaria la ricerca di uno o più alleati, sul modello delle precedenti elezioni del 2011.

Se il riproporsi di un governo di larghe intese con il secondo maggiore partito, An-Nahda, sembrava scontato, deve ricordarsi che l'intera campagna elettorale di Nidaa Tounes era volta ad attaccare l'inefficienza e inadeguatezza del partito islamico moderato. Siglare, quindi, un'alleanza con quest'ultimo – possibilità che comunque Essebsi stesso non aveva escluso – avrebbe deluso profondamente il suo elettorato.

In alternativa, il neo-Presidente poteva guidare la formazione di un governo di coalizione con i due partiti secolaristi: al-Jabha (*Front populaire pour la réalisation des objectifs de la révolution*) e Al-Ittihad Al-Waṭanī Al-Ḥurr (*Union patriotique libre*). Va da sé, che una siffatta maggioranza – 54% dei seggi totali – sarebbe stata di misura, senza dimenticare che i partiti laico-progressisti si sono distinti nei lavori dell'ANC per un alto tasso di litigiosità interna e defezioni.

Il nuovo Esecutivo è chiamato a risolvere le pesanti difficoltà che gravano sul Paese. Innanzitutto, desta preoccupazione il protrarsi della crisi economica, con la disoccupazione stabile al 15%, ma con punte del 30% nel sud del Paese e del 60% tra i giovani<sup>1228</sup>. Inoltre, i dati delle ultime elezioni attestano all'80% il tasso di astensionismo dei cittadini in età compresa tra i 18 e i 25 anni, i quali non si riconoscono nelle nuove istituzioni politiche del paese (a dimostrazione che l'imposizione di un candidato *under 30* non è stata misura sufficiente)<sup>1229</sup>.

Infine, vi è il rafforzamento dei movimenti salafiti. La Tunisia è, infatti, uno dei principali paesi di provenienza dei guerriglieri alloctoni dell'ISIS, con ben 2500 effettivi arruolati (di cui oltre 300 sono già stati assicurati alla giustizia dopo aver tentato di rientrare illegalmente in patria).

Si è creato, quindi, un circolo vizioso tramite il quale la crisi economica porta i giovani a sentirsi dimenticati dalle istituzioni governative, spingendoli a cercare degli altri interlocutori, tra i cui i movimenti salafiti. A conferma di questa teoria i servizi segreti tunisini hanno dichiarato che ad oggi sono stati ben 9,000 i giovani fermati nel tentativo di raggiungere la Siria<sup>1230</sup>.

Queste sono sfide a cui un governo di coalizione debole non poteva essere in grado di rispondere né in tempi rapidi, né con decisione, per questo l'accordo raggiunto tra Ennahada e Nida Tounes è stato accolto con favore dalla popolazione

---

<sup>1228</sup> Dati ufficiali dell'Institut National de la Statistique (INS), <http://www.ins.nat.tn/indexen.php>

<sup>1229</sup> <http://www.presstv.ir/detail/2014/10/28/383990/data-shows-low-participation-of-youths-in-tunisia-elections/>

<sup>1230</sup> Si deve segnalare, però, che i servizi segreti tunisini hanno impedito la partenza di ben 90 (???) [http://www.ansamed.info/ansamed/it/notizie/stati/tunisia/2014/12/19/tunisia-arrestati-9-jihadisti-rientrati-in-patria-da-siria\\_dfb7aaf7-6608-4536-b3d8-73df7ccbe67a.html](http://www.ansamed.info/ansamed/it/notizie/stati/tunisia/2014/12/19/tunisia-arrestati-9-jihadisti-rientrati-in-patria-da-siria_dfb7aaf7-6608-4536-b3d8-73df7ccbe67a.html)

### 6.5) Rilievi conclusivi

Sulla base di quanto emerso dalla lettura sinottica delle diverse discipline elettorali tunisine succedutesi dalla Presidenza di Ben Ali ad oggi, si può affermare che i miglioramenti apportati in soli tre anni sono stati numerosi e importanti.

Se, infatti, in passato tanto il dettato costituzionale, quanto la disciplina di dettaglio univano allo sbilanciamento in favore dell'Esecutivo – *dominus* della contesa elettorale – l'adozione di una formula mista distorsiva e segregante delle opposizioni, oggi la nuova normativa elettorale ha dato una duplice prova della propria inclusività ed efficienza.

La difficile sfida a cui le neonate Istituzioni tunisine sono state chiamate a rispondere non si limitava alla sole istanza di una maggior rappresentatività o alla formazione di un Garante indipendente, ma doveva anche impedire che il vuoto di potere lasciato dall'RCD venisse colmato dai movimenti islamisti, minacciando l'esito della transizione.

La scelta di fare dell'ISIE, un organo indipendente *ad hoc*, il nuovo garante si è rivelata fondamentale, soprattutto per il suo contributo alla formazione della nuova disciplina elettorale, della quale è stata la vera artefice, pur sotto la guida della Comunità internazionale.

Da un lato, infatti, l'adozione del metodo Hare ha ridimensionato l'inevitabile successo di An-Nahda, costringendo il partito islamico a ricercare un'intesa con le altre sigle, dall'altro l'imposizione dell'alternanza di genere nelle liste ha portato alla formazione di un'Assemblea costituita per il 24% ca. da donne. Il successo della riforma può benissimo riassumersi nel buon esito, mai scontato, del processo costituente, che ha portato all'adozione di una Carta fondamentale democratica, ma soprattutto condivisa.

Proprio per queste ragioni, sono stati minimi gli emendamenti per adattare il sistema alla formazione dell'Assemblea legislativa e furono per lo più in risposta ad (alcune) delle obiezioni sollevate dalla Comunità internazionale.

La vittoria di *Nida Tounes*, il partito *outsider* di Essebsi, è stata accolta pacificamente da tutte le forze politiche del Governo uscente, *in primis* An-Nahda. Tuttavia, il voto deve leggersi come la richiesta da parte della popolazione di ridare al processo di transizione quella linea politica che sembra aver perso. Rimangono insoluti, infatti, vecchi e nuovi problemi come la crisi economica e il rafforzamento dei movimenti estremisti, specie tra i giovanissimi, sfide a cui il processo di riforma elettorale da solo non è in grado di rispondere. Ci si riferisce, in particolare, alla crescita economica, non ancora ripresasi dalla stagione di attentati islamisti sulle spiagge di Sousse e al Museo Bardo e minacciata dai recenti attentati suicidi del 27 giugno 2019. Inoltre, resta ancora da

vedere se Essebsi, alle prossime elezioni previste per il 2019 accetterà o meno un'eventuale sconfitta, come fece a suo tempo An-Nahda<sup>1231</sup>.

In questo senso non aiuta la scelta di adottare il semi-presidenzialismo, che da un lato rischia costantemente uno sbilanciamento dei poteri a favore dell'Esecutivo, dall'altro prospetta una difficile coabitazione tra due figure, il Capo di Stato e il Primo ministro, investite di ampi poteri.

Le riforme elettorali hanno svolto il loro compito disciplinando due tornate elettorali *fair and free* e portando a una pacifica alternanza della leadership politica. Rimane da vedere, però, quanto in profondità questi valori si siano radicati nell'intero sistema politico e non solo alcuni suoi esponenti.

---

<sup>1231</sup> M. Marks, *The Tunisian Election Result Isn't Simply a Victory for Secularism over Islamism*, in *The Guardian*, 29/10/2014, consultabile all'indirizzo <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/oct/29/tunisian-election-result-secularism-islamism-Nidaa-Tounes-An-Nahda>.



## CONCLUSIONI

Dalla lettura sinottica delle tre diverse analisi, sono emerse con maggior evidenza le differenze, ma anche le tangenze, tra le diverse transizioni. I Paesi oggetto di studio si sono dovuti confrontare (almeno in un primo momento) con l'esigenza di intraprendere un processo di democratizzazione delle proprie istituzioni: compito tutt'altro che facile alla luce del cd. "eccezionalismo arabo-islamico". Infatti, come in tutti i trapianti giuridici, la principale difficoltà risiedeva nella scelta degli strumenti normativi più idonei ad assicurare — in questo caso — maggiori trasparenza, inclusività e onestà alle elezioni, nonché un'effettiva separazione dei poteri.

Come si è avuto modo di ricordare nel Capitolo I, la *trasformazione costituzionale* è un processo di evoluzione dell'ordinamento, che ne conserva l'identità, ovvero, l'insieme dei principi super-primari. Analogamente, gli stessi regimi illiberali si sono dimostrati molto attenti a non rinunciare alla propria natura autoritaria, cercando, al più di edulcorarla o nasconderla con un'attenta opera di "*trasformismo costituzionale*". Si comprende, quindi, la necessità per intraprendere un effettivo processo di democratizzazione di operare una cesura netta con il passato. In altri termini, solo invocando un potere costituente genuino, la sua forza rinnovatrice potrà fondare un nuovo ordine e scongiurare il riproporsi del regime *quo ante*.

In ben due dei tre casi di studio analizzati, però, le trasformazioni costituzionali del 2011 hanno avuto come obiettivo proprio la salvaguardia del nucleo delle Costituzioni ante-vigenti. I processi di riforma di Marocco ed Egitto, infatti, non avuto altro scopo, che assorbire e neutralizzare gli impulsi rivoluzionari. Riprendo la metafora di Laurence Whitehead, le pièce teatrali sui palchi di Rabat e del Cairo hanno avuto per canovaccio le stesse Costituzioni di cui si millantava il superamento. Al contrario, la Tunisia è stata in grado di interpretare un vero e proprio processo di *transizione costituzionale*, intesa come passaggio da un vecchio regime ad uno diverso fondato su nuovi principi e valori incompatibili con il precedente. Parte del suo successo si deve certamente all'intervento di un "gobbo" d'eccezione: la Commissione di Venezia. Tuttavia, un ruolo ancora più importante lo hanno avuto le riforme "tacite" dell'ordito costituzionale, ci si riferisce, in particolare, alla disciplina del voto. Quest'ultima, infatti, è stata responsabile nei tre Paesi non solo di regolare l'integrazione dei cittadini nel circuito politico, ma anche dei rapporti di forza e delle interazioni tra i poteri legislativo ed esecutivo.

La transizione costituzionale si esaurisce nella sola entrata in vigore di un nuovo Testo costituzionale, pena: il rischio di dare vita a delle “*democrazie di facciata*”. Parimenti, una mera trasformazione costituzionale potrebbe tradursi in una transizione costituzionale se accompagnata da una profonda revisione delle disciplina del voto, in grado di mutarne l’espressione. In tal senso, in Marocco, Egitto e Tunisia le cd. “regole del gioco” hanno svolto un ruolo fondamentale nel consolidare le rispettive riforme costituzionali, talora acuendone o attenuandone i pregi e le criticità.

Prima del 2011 l’ordinamento dei tre Paesi assicurava all’Esecutivo, incarnato principalmente nella persona del Capo di Stato, il primato sugli altri poteri. Diversi, però erano i mezzi con cui questa primazia era garantita.

Nel Regno del Marocco la Carta del 1996 riconosceva al Sovrano il titolo di *Amir al-Mouminine* o protettore dei fedeli (art. 19), un ruolo santo da cui conseguiva la sacralità della sua persona (art. 23). Inoltre, dalla divinità del suo mandato gli derivava il potere di emanare i *dahir*: decreti regi di carattere divino e sottratti al sindacato del Consiglio costituzionale prima e della Corte costituzionale poi (art. 46). Come ciò non bastasse, il Re presiedeva personalmente il Consiglio dei Ministri (art. 25) e stabiliva la politica generale del Regno. I suoi poteri erano tali che il controllo diretto del Parlamento semplicemente non era necessario ad assicurarne il dominio politico. Non solo, la Camera dei rappresentanti era talmente frazionata al proprio interno, che anche un partito come il Parti de la Justice et développement (PJD) poteva formare solo governi di larga intesa. In tal modo, il coinvolgimento dei partiti filo-monarchici della cd. *administration* era inevitabile. Chi scrive, però, ritiene che la frammentarietà del Parlamento non fosse artificiale, data la selettività della formula utilizzata, ma riflettesse un sistema partitico ancora immaturo, distaccato dal Corpo elettorale e più attento ai *desiderata* del Palazzo da cui ricevevano i finanziamenti. Certamente, c’erano diverse criticità, tra cui il divieto di costituzione di partiti religiosi o locali di cui all’art. 3 Cost. — e ripreso sia dal *dahir* n. 1-58-376, che dalla L. n. 36-04 — limitava la libertà di associazione politica, mentre la sovra rappresentazione delle circoscrizioni rurali vulnerava (in parte) il principio di eguaglianza del voto. Per non dimenticare i bassi tassi di affluenza e l’indolenza con cui l’Amministrazione operava nel (non) riconoscere i partiti che ne avessero fatto domanda. Tuttavia, l’effettiva impotenza dell’organo parlamentare e il controllo del Re sulle nomine del Consiglio della Shura (Camera alta) rendevano di fatto l’istituto assembleare impotente, incapace di controbilanciare il potere regio anche quando vi si fosse stata insediata una solida maggioranza. Per questo motivo, sempre, a parere di chi scrive la disciplina per la formazione della Camera dei rappresentanti, già prima del 2011, non poteva dirsi illiberale nel senso proprio del termine, in quanto priva di quegli elementi di distorsività tipici dell’esperienza egiziana e tunisina.

Diverso il corso d'azione imposto dalla forma repubblicana in Tunisia ed Egitto. I rispettivi Presidenti della Repubblica, infatti, a differenza del loro omologo marocchino, devono essere eletti e non possono legiferare per mezzo di *dahir*. La formazione di un partito presidenziale diventava, quindi, necessaria per assicurare al Capo di Stato sia il controllo diretto dell'Assemblea legislativa, che la propria elezione.

In Tunisia, tanto il dettato costituzionale, quanto la disciplina di dettaglio del procedimento palesavano uno sbilanciamento dei poteri in favore dell'esecutivo: *dominus de facto* della contesa elettorale. Le autorità garanti, infatti, erano soggette al controllo diretto dei Ministri della giustizia e dell'interno, con la conseguenza che ne veniva compromessa irrimediabilmente l'indipendenza e strumentalizzata la funzione. Ancor più rilevante rispetto al caso marocchino diveniva l'applicazione dell'art. 8 Cost. 1959, così come emendato nel 1997, il quale vietava la formazione di partiti religiosi. Infatti, l'esclusione dei partiti islamisti era necessaria per assicurare al partito di regime, il Raggruppamento Costituzionale Democratico (RCD), il dominio della contesa elettorale e, quindi, dell'Assemblea parlamentare. Una volta eliminato il proprio principale *competitor* politico, non restava che adottare delle formule elettorali altamente distorsive, che assicurassero al partito presidenziale una maggioranza schiacciante in Parlamento. Il codice elettorale tunisino agli artt. 72, 88 e 105a prevedeva l'applicazione di un sistema *plurality* — formula già premiale della sola maggioranza solo relativa — a delle circoscrizioni plurinomiali. In base a quanto emerso nel Capitolo II, è palese come un simile espediente distorcesse inevitabilmente la composizione dell'Assemblea a tutto vantaggio del RCD. Un effetto solo apparentemente attenuato dalla costituzione di una circoscrizione nazionale i cui seggi (circa 1/4 del totale) erano ripartiti proporzionalmente tra i soli partiti di opposizione, dando vita a una minoranza inerme, litigiosa e frazionata. Con la maggioranza parlamentare in proprio potere il Capo di Stato aveva gioco facile nel far approvare le leggi o riforme desiderate, come ad esempio l'abolizione del limite dei mandati presidenziali o la loro durata.

In Egitto, per i motivi sopra ricordati, la situazione era simile a quella tunisina. Il Presidente della Repubblica era costretto ad assicurare al partito di regime, il Partito Nazionale Democratico (PND), una maggioranza parlamentare incontrastata. In un primo momento l'Esecutivo era in grado di esercitare un severo controllo sull'accesso al processo elettorale grazie al divieto di cui all'art. 5 Cost 1971 e 4 della L. n. 40/1977, i quali prevedevano l'ormai "scontato" divieto di costituzione di partiti religiosi, etnici ecc. Inoltre, il rispetto della norma doveva essere assicurato dal *Political Parties Affairs Committee*, un organo composto integralmente da membri del PND ad eccezione dei



tre ex presidenti di una corte giudiziaria. Tuttavia, i giudici amministrativi ne temperarono l'incisività, riconoscendo per sentenza numerose sigle altrimenti escluse dalle elezioni. Successivamente, la sent. n. 11/2000 della Suprema corte costituzionale stabilì doversi attribuire alla magistratura il controllo delle elezioni. Ciò costrinse il Regime a ricorrere a mezzi fraudolenti per assicurarsi la vittoria alle urne, il che fu relativamente facile data la natura farraginoso del sistema elettorale in senso stretto. La formula —meno distorsiva dell'omologa tunisina — applicava un *majority* a dei collegi bi-nominali, riconoscendo al contempo un doppio voto all'elettore. Il vero elemento di criticità risiedeva, oltre che nei tempi biblici del processo (circa tre mesi), nella previsione di una quota di ben il 50% dei seggi riservata a lavoratori o piccoli agricoltori. Ciò consentì al Regime di escludere o eleggere candidati a propria discrezione per presunta violazione della quota.

Se, quindi, in Egitto e Tunisia la manipolazione delle formule e l'esclusione dalla contesa elettorale dei movimenti islamisti era necessaria a controllare il Parlamento, perché il Regno del Marocco, che come abbiamo visto non aveva un interesse immediato a controllare l'Assemblea legislativa, ostracizzò i partiti islamisti? Non perché potessero ottenere la maggioranza alla Camera dei rappresentanti, ma perché minacciavano il primato religioso del Monarca, elemento strutturale su cui si fondano le sue prerogative.

Dopo i moti del 2010 e 2011 Marocco, Egitto e Tunisia hanno intrapreso dei processi di riforma costituzionale ed elettorale molto diversi tra loro. In Marocco il Re ha guidato dall'inizio alla fine l'elaborazione di un nuovo testo fondamentale, le cui numerose ambiguità lasciavano (lasciano?) di fatto inalterato il ruolo di *primus inter pares* del Sovrano. Ci si riferisce, in particolare, alla formula tradizionale *Ihtiram wa tawqeer*, che ha nei fatti preservato la sacralità della sua persona e il potere di emanare dahir. Inoltre, la Costituzione del 2011 conserva all'art. 7 Cost. e all'art. 4 L. n. 29-11 il divieto di formazione di partiti religiosi o regionali — già previsto dalla L. n. 36-04 — limitando sensibilmente l'espressione politica delle minoranze etniche che l'attività dei partiti islamisti, i quali si ritrovano sul capo la spada di Damocle di un repentino disconoscimento. È stata modificata, però, la composizione delle Commissioni responsabili per il riconoscimento dei partiti, che ora vedono la presenza di un magistrato che dovrebbe assicurare una maggior trasparenza e minor arbitrarietà del procedimento. La formula elettorale resta inalterata, mentre si sono introdotte importanti novità in materia di inclusività del voto. Ci si riferisce, in particolare, alla recente possibilità per i marocchini residenti all'estero di votare per procura e a una maggior attenzione per il voto dei disabili. Ciononostante gli elettori registrati non superano il 60% degli aventi diritto,

l'affluenza è in costante calo, mentre le schede bianche o nulle hanno ormai superato il 20%.

In Egitto e Tunisia, invece, il processo costituente è stato subordinato all'elezione di un nuovo Parlamento o di un'Assemblea costituente. In ambo i casi, i nuovi sistemi elettorali dovevano impedire che il vuoto di potere lasciato dal PND in Egitto e dal RCD in Tunisia venisse colmato dai movimenti islamisti. Verso questi ultimi c'era una notevole diffidenza, quando non un vero e proprio pregiudizio. Eppure, nel corso del Capitolo III si è avuto modo di evidenziare che non solo esistono più interpretazioni dell'Islam e del suo ruolo, ma che la stessa comunità islamica sta muovendo i primi importanti passi verso una cd. democrazia islamica. Non solo, i movimenti islamisti rappresentano spesso delle avanguardie del pensiero islamico e sono mossi da un notevole pragmatismo, che nel lungo termine li porta a trasformarsi in semplici partiti conservatori o tradizionalisti.

Prima del 2011, in Tunisia ed Egitto era stato possibile controllare i movimenti islamici grazie alla "sinergia" tra le disposizioni *contra libertatem* e la feroce politica repressiva. Predette misure, per quanto si fossero rivelate efficaci, non potevano certo riproporsi senza tradire lo spirito della Primavera araba. Istituzioni indipendenti regolavano l'accesso, finalmente libero, alla contesa elettorale. La Tunisia ha creato un nuovo organo *ad hoc* l'ISIE, mentre l'Egitto ha confermato fino al 2024 il ruolo di supervisore elettorale della magistratura. Ma se la partecipazione dei movimenti islamisti era inevitabile, si è comunque cercato di adottare una formula elettorale che ne attenuasse il rilievo. Le ragioni stesse del successo tunisino e fallimento egiziano, infatti, possono individuarsi nelle scelte fatte in merito al sistema elettorale in senso stretto.

Come ricordato nel Capitolo II, autorevoli esponenti della dottrina come Lijphart, Reilly o Sartori ritengono le formule proiettive le più adatte ai neonati regimi democratici. Queste, infatti, garantiscono una maggior rappresentatività delle minoranze e delle donne. Per contro, spesso si assiste a un'esplosione fin quasi virulenta di liste e sigle, che, però, dopo un *exploit* iniziale, tenderà a diminuire, garantendo comunque maggior governabilità. Certamente la presenza di numerosi partiti comporta una significativa frammentazione dell'elettorato, tuttavia, l'adozione di soglie di sbarramento, implicite o esplicite, proprio per l'eccezionalità costituita dalle prime elezioni libere di un Paese non disincentiverebbe la proliferazione partitica, ma avvantaggerebbe solamente i partiti maggiori, nel caso di specie i movimenti islamici. La Tunisia, in conformità a quanto appena ricordato, ha adottato per la formazione dell'Assemblea Nazionale Costituente prima, e del Parlamento poi, una formula proporzionale: il metodo Hare. Solo grazie a quest'ultimo, il partito islamista An-nahda non è stato in grado di ottenere la maggioranza assoluta dei seggi, vedendosi

costretto a ricercare un'intesa con le altre sigle. L'Egitto, invece, nel 2011-2012 ha adottato una formula mista che assegnava 2/3 dei seggi tramite il metodo dei resti più alti (formula proiettiva) applicato a collegi plurinomiali con una soglia del 7%. Il rimanente terzo era distribuito tra collegi bi-nominali tramite sistema *majority*. La vittoria all'Alleanza Democratica (coalizione capeggiata dal Partito della Libertà e Giustizia) era stata prevista, ma le proporzioni del suo successo hanno superato qualsiasi aspettativa. In particolare, il *majority*, che doveva indebolire i partiti lasciando spazio ai candidati indipendenti, premiò il PLG con 102 dei suoi 166 seggi. Infatti, durante il regime di Mubarak la Fratellanza Musulmana si era “specializzata” proprio nel sistema delle candidature individuali per aggirare i divieti del Regime. Era quindi, a modesta opinione di chi scrive, impensabile che non ottenesse analoghi risultati alle elezioni del 2011-2012 per solo fatto di essere divenuto il partito di maggioranza.

La conseguenza è stata che in Tunisia si è adottata una Costituzione di compromesso, ma proprio perquisito condivisa. In Egitto, invece, la Carta fondamentale rispondeva quasi esclusivamente all'ideologia islamista dei Fratelli musulmani, circostanza che riportò la popolazione in piazza e al rovesciamento della Presidenza di Mohammed Morsi da parte dell'esercito.

Un ulteriore assestamento del sistema partitico si ebbe alle seconde elezioni dallo scoppio della Primavera araba e che ha visto la nascita di nuove formazioni politiche rilevanti. In Marocco il Partito autenticità e modernità è emerso come il nuovo contendente al primato politico dell'islamista PJD. In Tunisia, invece, il partito di Caïd Essebsi — Nida Tounes — ha superato l'islamista An-Nahda, ma è stato costretto (con buona pace dei due partiti) a una coalizione con lo stesso. In Egitto, invece, le elezioni del 2015 non hanno visto la partecipazione del PJD e hanno dato vita a un Parlamento molto frazionato e instabile, per certi aspetti simile a quello marocchino prima dell'ultima tornata elettorale.

In questo caso si ritiene che la sola Tunisia abbia adottato una disciplina del voto lungimirante, in grado di promuovere il dialogo tra le diverse forze politiche e al contempo la governabilità del Paese. La formula di Hare, applicata in un regime semi-presidenziale, impedisce a ~~un~~ qualsiasi partito di ottenere la maggioranza assoluta. In tal modo non si verifica una vera e propria coabitazione, ma si impone al partito del Capo di Stato eletto di negoziare con le altre forze la propria linea politica. In Marocco ed Egitto le riforme introdotte sembrano, invece, mancare di progettualità ed essere state più attente a rinviare la risoluzione dei problemi alla base delle rispettive sollevazioni popolari a data da destinarsi. A Rabat, infatti, il Parlamento continua a disporre di poteri limitati, il cui esercizio è reso ancor più improbabile dalla polverizzazione del

sistema partitico. Al Cairo, invece, la nuova disciplina elettorale ha portato alla formazione di un'ampia e fragile coalizione di governo con risultati simili a quelli marocchini, ma esclusivamente per la mancata partecipazione del PLG, il cui futuro è ancora incerto. In entrambi i casi, il Capo di Stato emerge ancora come l'unico riferimento politico del Paese, mentre il Parlamento sembra relegato a una funzione subalterna se non ancillare.

Sotto il profilo l'inclusività del sistema, invece, tutte e tre le Costituzioni vigenti nei rispettivi Paesi hanno ribadito più volte l'impegno al rispetto delle pari opportunità per donne e minoranze.

In Marocco la L.o n. 27-11 ha portato la quota femminile da 30 a 60 seggi, e lo stesso anno vennero elette 67 donne su 395 deputati, il 17% del totale. Nel 2016 queste furono 81, pari al 20,5%, grazie soprattutto all'introduzione di un'ulteriore quota di 30 seggi riservata ai candidati aventi meno di 40 anni, 12 dei quali furono vinti da delle donne. Senza il sistema di quote, però, solo tra le 4 e le 9 deputate sarebbero state elette, meno del 3% del totale. Con riferimento alla "minoranza" *amazigh*, il divieto alla costituzione di partiti locali ne impedisce ancora una specifica rappresentanza parlamentare, mentre non ci sono cifre ufficiali sul numero di appartenenti alla minoranza presenti in Parlamento.

Analogamente la disciplina egiziana, dopo aver abrogato nel 2012 la quota "rosa" di 64 seggi, ha introdotto per le elezioni del 2015 un sistema di quote multiple collegato alle circoscrizioni plurinominali di 15 e 45 seggi (assegnate con *majority*) e alla quota del 5% di deputati nominati direttamente dal Capo di Stato. Nonostante queste misure, però, le donne egiziane rappresentano solo il 15% dei deputati. Migliora, invece, la rappresentatività della minoranza copta, che con un meccanismo simile si avvicina al 6% dei seggi.

In Tunisia, onde scongiurare una sotto-rappresentazione delle donne all'Assemblea Costituente prima, e in Parlamento dopo, il legislatore ha imposto ai partiti di alternare nelle liste il genere dei candidati – costituendo *de facto* una quota rosa del 50% - così che ben il 31% dei seggi sia oggi occupato da donne, una percentuale pari a quella della Germania. Il metodo dell'alternanza non solo è semplice, ma evita anche la segregazione sessuale delle candidate nelle sole liste loro riservate "purgandole" di fatto dalle "circoscrizioni promiscue" come avviene in Egitto e Marocco. Questi ultimi, data la dimensione bi-nominale della maggior parte delle circoscrizioni, non avrebbero potuto adottare lo stesso metodo altrettanto efficacemente, dal momento che l'alternanza di genere richiede liste lunghe per poter esprimere il proprio potenziale. Anche in questo caso, le soluzioni di Rabat e del Cairo sembrano essere stati dei meri palliativi, inadeguati a promuovere la rappresentanza femminile o delle minoranze nel lungo periodo, quanto piuttosto promuoverne

l'esclusione politica.

Concludendo, la riforma della disciplina del voto tunisina si è rivelata un successo sotto tutti i profili considerati: trasparenza, libertà, onestà e inclusione. Al contrario, in Egitto e Marocco, sebbene un grado apprezzabile di trasparenza sia stato raggiunto (grazie soprattutto al coinvolgimento della magistratura), restano pesanti incognite sulla libertà di accesso alla contesa politica — dovute ai persistenti limiti ideologici imposti ai partiti —, sull'inclusività e l'effettiva separazione dei poteri. I cambiamenti introdotti non sono stati strutturali, ma anzi, hanno cercato solo di “puntellare” il regime *quo ante*, con risultati ancora da verificarsi nel prossimo futuro.

## BIBLIOGRAFIA

- Aa. Vv., *Le trasformazioni costituzionali del secondo millennio: scenari e prospettive dall'Europa all'Africa*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016.
- Abbas A., *Violations in both rounds of the election for the House of Representatives*, in *Al-Youm Al-Sa'bi*, 4 Dicembre 2015.
- Abbate T., *La Transizione Costituzionale Tunisina fra Vecchie e Nuove Difficoltà*, 14/07/2014, all'indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- Abd ar-Raziq A., *Al Islam wa usul el Hukm (L'Islam et les principes du gouvernement)*, Maktabat al-haya, Beirut, 1966.
- Abdel-Latif O., *In the Shadow of the Brothers: The Woman of the Egyptian Muslim Brotherhood*, Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers, 2008.
- Abdo G., *No God but Od: Egypt and the Triumph of Islam*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Abol-Komsan N., *Egyptian Women in 2015 Parliamentary Elections*, The Egyptian Center for Women's Rights, 2016.
- Acemoglu D., Robinson J., *Economic origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Adamec L.W., Ludwig W., *Historical Dictionary of Islam*. The Scarecrow Press, Lanham, 2009.
- Adams C.C., *Abu Hanifah, Champion of Liberalism and Tolerance in Islam*, in *The Moslem World*, n. 36, 1946.
- Adams C.J., *The Authority of the Prophetic Hadith in the Eyes of Some Modern Muslims*, in Little D.P. (a cura di), *Essays on Islamic Civilization Presented to Niyazi Berkes*, Brill, Leiden, 1976.
- ADFM, *Elections du 12 septembre 2003: Problématique de la représentation féminine. Les espoirs avortés*, ADFM, Rabat, 2004.
- Adnani I., *How Did the Traditional Political Culture Thwarted Women's Quota?*, Mipa Institute, Rabat, 2018.
- Agence France-Presse, *Egypt's Islamists Win Parliamentary Elections*, Raw Story, 2012, pubblicato su <http://www.rawstory.com/rs/2012/01/21/egypts-islamists-win-parliamentaryelections>.
- Ahmad K., *Islam and Democracy: Some Conceptual and Contemporary Dimensions*, in *The Muslim World*, vol. 90, n. 1-2, 2007.
- Ahmad M., Zartman I.W., *Political Islam: Can It Become a Loyal Opposition?*, in *Middle East Policy*, vol. 5, n. 1, 1997.

- Ainis M. (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Laterza, Bari-Roma, 2000.
- Ainis M., Ruggeri A., Silvestri G., Ventura L., *Indirizzo politico e Costituzione a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giuffrè, Milano, 1998
- Al Alwani T.J., *Taqlid and Ijtihad*, in *The American journal of Islamic Social Sciences*, vol. 8, n. 1, 1991.
- Al-Abdin A.Z., *The Political Thought of Hasan al-Banna*, in *Islamic Studies*, vol. 28, n. 3, 1989.
- Al-Anani K., *The Power of the Jama'a: The Role of Hasan Al-Banna in Constructing the Muslim Brotherhood's Collective Identity*, in *Sociology of Islam*, vol. 1, n. 1-2, 2013.
- Al-Baghdadi A.M., *Consultation*, in McAuliffe J.D. (a cura di), *The Encyclopedia of Qur'an*, Brill, Leiden, vol. I, 2001.
- Al-Banna H., *Fifth Conference*, in Qureshi S.A. (a cura di), *Selected Writings of Hasan al-Banna Shaheed*, Wajih Uddin, New Delhi, 1999.
- Al-Banna H., *Our Movement*, in Qureshi S.A. (a cura di), *Selected Writings of Hasan al-Banna Shaheed*, Wajih Uddin, New Delhi, 1999.
- Al-Gamaa Al-Islamiya, *Copts, Islamists Face Off in Minya Run-Offs*, Daily News Egypt, 11 Gennaio 2011.
- Al-Harras M., *Women and Decision-Making in Morocco*, The University Foundation for Studies and Publishing, 2008.
- al-Hawadi H., *In Pursuit of Legitimacy: The Muslim Brotherhoods and Mubarak, 1982-2000*, Tauris, London, 2004.
- Al-Islamiya A.G., *Copts Compete in Minya*, Daily News Egypt, 4 Gennaio 2012.
- Al-Na'im A.A., *Riforma islamica. Diritti umani e libertà nell'Islam contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2011.
- Albrecht H., Schulberg O., *Waiting for Godot: Regime Change Without Democratization in the Middle East*, in *International Political Science Review*, vol. 25, n. 4, 2004.
- Aldeeb Abu Sahlieh S.A., *Introduction à la société musulmane. Fondements, sources, principes*, Paris, Ed. Eyrolles, 2006.
- Alexander C., *Back from the Democratic Brink: Authoritarianism and Civil Society in Tunisia*, in *Middle East Report*, n. 205, 1997.
- Alexander S., *Radical New Views of Islam and the Origins of the Koran*, in *New York Times*, 2/03/2002.
- Ali S.T., *A Religion, Not a State: Ali 'Abd al-Raziq's Islamic Justification of Political Secularism*, University of Utah Press, Salt Lake City, 2009.

- Allal al Fasi, *A Naqd al-dhati*, al-Matba'at al- 'Alamiyya, Il Cairo, 1952.
- Almond G.A., Mundt R.J., *Crisis, Choice and Change: Some Tentative Conclusions*, in Almond G.A., Flanagan S.C., Mundt R.J., *Crisis, Choice and Change: Historical Studies of Political Development*, Little Brown, Boston, 1973.
- Amato G., *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1994.
- Amato G., Barbera A., Fusaro C. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- Amato G., Clementi F., *Forme di stato e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- Amirante C. (a cura di), *Stato, costituzione e conflitto sociale*, Marra, Cosenza, 1984.
- Amirante D. (a cura di), *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Cedam, Padova, 2006.
- An-Na'im A.A., *Riforma islamica: Diritti umani e libertà nell'Islam contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2011.
- Anawati G., Gardet L., *Mistica islamica, aspetti e tendenze, esperienze e tecniche*, SEI, Torino, 1960.
- Anderson L., *Absolutism and the Resilience of Monarchy in the Middle East*, in *Political Science Quarterly*, n. 106, 1991.
- Anderson L., *Fulfilling Prophecies: State Policy and Islamist Radicalism*, in Esposito J.L., *Political Islam: Revolution, Radicalism or Reform?*, American University in Cairo Press, Cairo, 1997.
- Anderson L., *Searching Where the Light Shines: Studying Democratization in the Middle East*, in *Annual Review of Political Science*, n. 9, 2006.
- Angrist M.P., *Parties, Parliament and Political Dissent in Tunisia*, in *Journal of North African Studies*, n. 4, 1999.
- Arangio-Ruiz G., *Istituzioni e leggi costituenti*, Vallardi, Milano, 1892.
- Arangio-Ruiz G., *Costituente*, in *Enc. giur. it.*, vol. III, 1906.
- Arato A., *Civil Society Against the State: Poland, 1980-1981*, in *Thelas*, n. 47, 1981.
- Arberry A.J., *Introduzione alla mistica dell'Islam*, Marietti, Genova, 1986.
- Arendt H., *Understanding and Politics*, in *Partisan Review*, vol. 20, n. 4, 1953.
- Arendt H., *Between Past and Future*, Viking Press, New York, 1961.
- Armajani J., *Modern Islamist Movements: History, Religion and Politics*, Wiley-Blackwell, Chichester, 2012.
- Arts K.C.J.M., *European Community Development Cooperation, Human Rights, Democracy and Good Governance: at Odds or at Ease with Each Other?*, in Ginter K., Denters E., de Waart



- P.J.I.M. (a cura di), *Sustainable Development and Good Governance*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1995.
- Asad M., *Principles of State and Government in Islam*, University of California Press, Berkeley, 1961
- Ashour O., *From Bad Cop to Good Cop: The Challenge of Security Sector Reform in Egypt*, Brookings Doha Center/Center on Democracy, Development and the Rule of Law at Stanford University, Stanford, 2012.
- Association française des constitutionnalistes, *Campagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière. L'encadrement juridique de la vie politique*, Economica, Paris, 1989. Atacan F., *Explaining Religious Politics at the Crossroads: AKP-SP*, in *Turkish Studies*, vol. 6, n. 2, 2005.
- Azad M.A.K., *Islami Jumhurriyah*, Al Hilal Book Agency, Lahore, 1956.
- Azami M.M., *Studies in Early Hadīth Literature*, American Trust Publication, Indianapolis, 1978.
- Azami M.M., *On Schacht's Origins of Muhammadan Jurisprudence*, Wiley, New York, 1985.
- Aziz S.F., *Revolution Without Reform? A Critique of Egypt's Election Laws*, in *The George Washington International Law Review*, n. 45, 2013.
- Azzariti G., *Interpretazione e teorie dei valori: tornare alla Costituzione*, in Palazzo A. (a cura di), *L'interpretazione della legge alle soglie del XXI secolo*, Scientifica, Napoli, 2001.
- Baer G., *Guilds in Middle Eastern History*, in Cook M.A., *Studies in the Economic History of the Middle East*, Oxford University Press, Oxford 1970.
- Bahlul R., *People vs. God. The Logic of "Divine Sovereignty" in Islamic Democratic Discourse*, in *Journal of Philosophy of International Law and Global Politics*, n. 1, 2009.
- Baldassarre A., *I limiti della democrazia*, Laterza, Bari, 1985.
- Baldassarre A., *Diritti inviolabili*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma, XI, 1989.
- Baldassarre A., *Costituzione e teoria dei valori*, in *Politica del diritto*, 1991.
- Baldassarre A., *Libertà, Problemi generali*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma, XIX, 1990.
- Baldini G., Pappalardo A., *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2004.
- Barber B.R., *A Passion for Democracy*, Princeton University Press, Princeton, 1998.
- Barbera A., *I Parlamenti*, Laterza, Roma-Bari, 2015.
- Barbera A., *Le basi filosofiche del Costituzionalismo*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- Barbera A., *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, in *Una e indivisibile*, Giuffrè, Milano, 2007.

- Barbera A., *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, 2008.
- Barbera A., *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2010.
- Barbera A., Fusaro C., *Corso di diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2014.
- Barbero A., *Lepanto: la battaglia dei tre imperi*, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- Barile P., *La Costituzione come norma giuridica*, Sansoni, Firenze, 1951.
- Barile P., *Scritti di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1967.
- Barile P., *Potere costituente*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XIII, Utet, Torino, 1968.
- Barile P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1991.
- Barile P., De Siervo U., *Revisione della Costituzione*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XV, 1968.
- Bartels L., *The Application of Human Rights Conditionality in the Eu's Bilateral Trade Agreements and Other Trade Arrangements with Third Countries*, European Parliament, Bruxelles, 2008.
- Bartole S., *International Constitutionalism and Conditionality. The Experience of the Venice Commission*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 4, 2014.
- Bartole S., Bin R., *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008.
- Bassiouni M.C., *Chronicles of the Egyptian Revolution of 25 January 2011: Legislative and Presidential Elections*, Egyptian-American Rule of Law, 2012.
- Bassu C., Carboni G. (a cura di), *Rappresentanza e globalizzazione*, DPCE-Convegni-XI, Giappichelli, Torino, 2016.
- Bassu C., *Terrorismo e costituzionalismo. Percorsi comparati*, Giappichelli, Torino, 2010.
- Bastid P., *Sieyès et sa pensée*, Hachette, Paris, 1970.
- Batrawy A., *Egypt Elections 2012: Islamists Secure 75 Percent of Parliament*, Huffingtonpost, 21/01/2012.
- Bauman Z., *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2015.
- Bayat A., *The Coming of Post-Islamist Society*, in *Critique: Critical Middle East Studies*, n. 9, 1996.
- Baylor E.A. (a cura di), *Comparing New Democracies: Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*, Westview Press, Boulder, 1987
- Bearman P.J., Bianquis T., Bosworth C.E., van Donzel E., Heinrichs W.P. et al., *The Encyclopaedia of Islam*, vol. XI, Brill, Leiden, 2002.
- Becker S.H., *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*, The Free Press, New York, 1963.
- Becker T., *Terrorism and the State, Rethinking the Rules of State Responsibility*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2006.

- Bell D., Brown D., Jayasuriya K., Jones M., *Towards Illiberal Democracy in Pacific Asia*, St. Martin's Press, Oxford, 1995.
- Bellaire-Michaux E., *L'administration au Maroc. Le Makhzen: Etendues et Limites de son Pouvoir*, in *Bulletin de la Societe de Geographie d'Alger et de l'Afrique du Nord*, 1909.
- Bellin E., *The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective*, in *Comparative Politics*, vol. 36, n. 2, 2004.
- Ben Achour R., Ben Achour S., *La transition démocratique en Tunisie: entre légalité constitutionnelle et légitimité révolutionnaire*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 92, 2012.
- Ben Achour T., *Les fondamentaux de l'ordre social en islam*, MTE, Tunis, 1977.
- Ben Achour Y., Henry J.R., Mehdi R. (a cura di), *Le débat juridique au Maghreb. De l'étatisme à l'État de droit*, Publisud-Iremam, Paris, 2009.
- Ben Achour Y., Henry J.R., Mehdi R., *Le débat juridique au Maghreb. De l'étatisme à l'État de droit*, Publisud-Iremam, Paris, 2009.
- Benachour Y., *Structure de la pensée politique islamique classique*, in *Pouvoirs*, n. 12, 1980. Benchemsi A., *MohammedVI, despote malgré lui*, in *Pouvoirs*, n. 145, 2013.
- Benchemsi A., *Morocco: Outfoxing the Opposition*, in Diamond L., Plattner M.F., *Democratization and Authoritarianism in the Arab World*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2014.
- Bendiek N.A., *A Paradigm Shift in the EU's Common Foreign and Security Policy: From Transformation to Resilience*, in *SWP Research Papers*, n. 11, 2017.
- Bennafla K., Emperador M., *Le «Maroc inutile» redévoilé par l'action publique: les cas de sidi ifni et bouarfa*, in *Politique Africaine*, vol. 120, n. 4, 2010.
- Bennani-Chraïbi M., *Le roi est bon, la classe politique est mauvaise, un mythe à bout de souffle?*, in *Le Courrier de Tafra*, Agosto, 2017.
- Bennani-Chraïbi M., Jekhllaly M., *La dynamique protestataire du mouvement du 20 février à Casablanca*, in *Revue française de science politique*, vol. 62, n. 5-6, 2012.
- Benzine R., *I nuovi pensatori dell'Islam*, Isola dei Libri, Pisa, 2004.
- Bergh S.I., Rossi-Doria D., *Plus ça Change? Observing the Dynamics of Morocco's 'Arab Spring' in the High Atlas*, in *Mediterranean Politics*, vol. 20, n. 2, 2015.
- Berman S., *The Primacy of Politics: Social Democracy and the Making of Europe's Twentieth Century*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Bernard M., Reenock C., Nordstorm T., *Economic Performance and Survival in New Democracies: Is There a Honeymoon Effect?*, in *Comparative Political Studies*, vol. 36, n. 4, 2003.

- Bernard M., Reenock C., Nordstorm T., *The legacy of Western Overseas Colonialism on Democratic Survival*, in *International Studies Quarterly*, vol. 48, n. 1, 2004.
- Bettinelli E., *Elettorali (sistemi)*, in *Digesto discipline pubb.*, Utet, Torino, 1990.
- Beydoun K.A., *Fast Tracking Women into Parliamentary Seats in the Arab World*, in *Sw.Journal International Law*, n. 17, 2011.
- Beydoun K.A., *Fast Tracking Women into Parliamentary Seats in the Arab World*, in *Sw.Journal International Law*, n. 17, 2011.
- Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.
- Bin R., *Democrazia e terrorismo*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- Bin R., Pitruzzella G., *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2006.
- Bingham Powell G., *Contemporary Democracy*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1982.
- Biscop S., *A Strategy for Europe's Neighbourhood: Keep Resilient and Carry On?*, in *Analyses of the Elcano Royal Institute (ARI)*, n. 4, 2017.
- Bitsch M.T., G. Boussuat G., *L'Europe unie et l'Afrique: de l'idée d'Euroafrique à la Convention de Lomè, Actes du Colloque international de Paris, 1er et 2 avril*, Bruylant, Bruxelles, 2005.
- Black A., *The History of Islamic Political Thought: From the Prophet to the Present*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2001.
- Blankinship K.Y., *Medieval Islamic Civilisation - An Encyclopedia*, Routledge, New York-London, 2001.
- Bobbio N., *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in Quazza G. (a cura di), *Democrazia e partecipazione*, Stampatori, Torino, 1978.
- Bobbio N., *Democrazia*, in *Dizionario della politica*, Utet, Torino, 1983-1990.
- Bobbio N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1992.
- Bobbio N., *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, Torino, 1995.
- Bobbio N., *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Einaudi, Torino, 1984,
- Bobbio N., Offe C., Lombardini S., *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Il Mulino, Bologna, 1984.
- Böckenforde W., *Il potere costituente del popolo: un concetto limite del diritto costituzionale*, in Zagrebelsky G., Portinaro P., Luther G. (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino, 1996.
- Bodei R., *La fragilità delle democrazie*, in *Il Mulino*, n. 4, 2009.
- Bognetti G., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1994.
- Bognetti G., *Malapportionment. Ideale democratico e potere giudiziario nell'evoluzione costituzio-*

nale degli Stati Uniti, Giuffrè, Milano, 1996

Bollen K., *World System Position, Dependency, and Democracy: The Cross National Evidence*, in *American Sociological Review*, vol. 48, n. 4, 1983.

Bon Valsassina M., *Le rotture della Costituzione nell'ordinamento statunitense*, Cedam, Padova, 1961.

Bonetti P., *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Il Mulino, Bologna, 2006.

Bonfiglio S., *Attuazione della Costituzione e aspetti problematici dell'evoluzione della forma di governo italiana secondo Mortati*, in Galizia M. (a cura di), *Forme di Stato e Forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 2007.

Bonfiglio S. (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparata*, Cedam, Padova, 2008.

Bouazza B., *Tunisia Chooses New PM to Replace Islamist Gov't. The Evening Sun*; Pennsylvania. Associated Press, Hanover, 18/01/2014.

Bouchkars A., *Politics in Morocco: Executive Monarchy and Enlightened Authoritarianism*, Routledge, London, 2011.

Boussaid F., *The Rise of the PAM in Morocco: Trampling the Political Scene or Stumbling into it?*, in *Mediterranean Politics*, n. 3, 2009.

Boutaleb A., *Le monde islamique et le projet du nouvel ordre mondial*, PUF, Paris, 1995.

Bouvier P., *L'Europe et la coopération au développement. Un bilan de la Convention de Lomè*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 1980.

Branca P., *Temi e questioni degli intellettuali arabi e musulmani nel XX secolo*, in Tottoli R. (a cura di), *Le religioni e il mondo moderno*, Einaudi, Torino, vol. III, 2009.

Branca G., Pizzorusso A., *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Roma-Bologna, 2006. Branca P., *Egitto, dalla civiltà dei Faraoni al mondo globale*, Jaca Book, Milano, 2007.

Braude B., Lewis B., *Christians and Jews in the Ottoman Empire: The Functioning of a Plural Society*, Homes and Mayer, New York, 1982.

Brown N.J., *Constitutions in a Nonconstitutional World*, State University of New York Press, Albany, 2001.

Brown N.J., Dunne M., Hamzawy A., *Egypt's Controversial Constitutional Amendments*, in *Carnegie Web Commentary*, n. 23, 2007.

Brownlee J., *The Decline of Pluralism in Mubarak's Egypt*, in *Journal of Democracy*, vol. 13, n. 4, 2002. Brunelli G., *Donne e politica*, Il Mulino, Bologna, 2006.

- Brownlee J., *Authoritarianism in an Age of Democratisation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- Brownlee J., *Portents of Pluralism; How Hybrid Regimes Affect Democratic Transitions*, in *American Journal of political Science*, vol. 53, n. 3, 2009.
- Brownlee J., Masoud Y., Reynolds A., *The Arab Spring. Pathways of Repression and Reform*, Oxford University Press, Oxford, 2015.
- Brunialti A., *Associazione e riunione (diritto di) (storia del diritto pubblico)*, in *Digesto Italiano*, IV, 1893-1899.
- Brunialti A., *Elezioni*, in *Digesto italiano*, X, Utet, Torino, 1914.
- Brunk G., Caldeira G., Lewis-Beck M., *Capitalism, Socialism, and Democracy: An Empirical Enquiry*, in *European Journal of Political Research*, vol. 15, n. 4, 1987.
- Burdeau G., *Traité de science politique, I. Le Pouvoir politique*, LGDJ, Paris, 1949.
- Burdeau G., *Traité de science politique*, LGDJ, Paris, 1969.
- Burdeau G., *Democrazia*, in *Enc. Novecento*, Treccani, Roma, 1977.
- Burgat F., *L'Islamisme au Maghreb*, in *La voix du Sud*, Karthala, Paris, 1988.
- Burkhart R., *Comparative Democracy and income Distribution: Shape and Direction of Causal Arrow*, in *Journal of Politics*, vol. 59, n. 1, 1997.
- Burnell P., Youngs R. (a cura di), *New Challenges to Democratization*, Routledge, London, 2009.
- Bussani M., *Il diritto dell'Occidente*, Einaudi, Torino, 2010.
- Bussani M., Mattei U. (a cura di), *Cambridge Companion to Comparative Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
- Bussi E., *Evoluzione storica dei tipi di Stato*, Edizione Sarda Fossataro, Cagliari, 1970.
- Butler D., *The British Electoral System since 1918*, Clarendon Press, Oxford, 1963.
- Butler D., Penniman H.R., Ranney A. (a cura di), *Democracy at the Polls*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1981.
- Butterworth C. (a cura di), *The Political Aspects of Islamic Philosophy*, Harvard university Press, Cambridge (MA), 1992.
- Calamo Specchia M., Carli M., Di Plinio G., Toniatti R. (a cura di), *I Balcani. Le Costituzioni della transizione*, Giappichelli, Torino, 2008.
- Calvert J., *Sayyid Qutb and the Origin of Radical Islamism*, Columbia University Press, New York, 2010.
- Camau M., *Pouvoirs et institutions au Maghreb*, Cérés-production, Tunis, 1978.

- Camau M., Geisser V., *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Presses de Sciences Po., Paris, 2003.
- Cammack P., *Capitalism and Democracy in the Third World: The Doctrine for Political Development*, Leicester University Press, Leicester, 1996.
- Campanini M. (a cura di), *Le rivolte arabe e l'Islam. La transizione incompiuta*, Il Mulino, Bologna, 2013.
- Campbell P., *Morocco in Transition: Overcoming the Democratic and Human Rights Legacy of King Hassan II*, in *African Studies Quarterly*, vol. 7, n. 1, 2012.
- Cantaro A., *Costituzionalismo versus potere costituente?*, in *Dem. Dir.*, n. 4, 1994.
- Cantaro A., *Dove vanno le primavere arabe?*, Ediesse, Roma, 2013.
- Capoccia G., *Defending Democracy: Reaction to Extremism in Interwar Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2005.
- Capoccia G., *Anti-System Parties: A Conceptual Reassessment*, in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 14, n. 1, 2002.
- Carducci M. (a cura di), *I mutamenti costituzionali informali come oggetto di comparazione*, Giapichelli, Torino, 2009.
- Carlassare E., *Conversazioni sulla Costituzione*, Cedam, Padova, 1996.
- Carlassare L. (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Cedam, Padova, 2004.
- Carlstrom G., *Explainer: Inside Egypt's Recent Elections*, Al Jazeera 15/11/2011, [http:// www.aljazeera.com](http://www.aljazeera.com)
- Carnelutti F., *Teoria generale del diritto*, Foro italiano, Roma, 1951.
- Carothers T., *The End of the Transition Paradigm*, in *Journal of Democracy*, vol. 13, n. 1, 2002.
- Carothers V.T., *Democracy Promotion: A Key Focus in a New World Order*, in *Issue of Democracy*, n. 5, 2000.
- Carré O., *Islamismo*, in *Piccola Treccani*, app. V, Roma, 1992,
- Cartabia M., *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995.
- Carter Center, *National Constituent Assembly Elections in Tunisia 23.10.2011 Final Report*, 2011.
- Casella F., *Profili costituzionali della rappresentanza: percorsi storici e comparatistici*, Jovene, Napoli, 1997.
- Castro F., *Corso elementare di istituzioni di diritto musulmano*, Libreria Editrice Cafoscariana, Venezia, vol. I, 1978,

- Castro F, Piccinelli G.M. (a cura di), *Il modello islamico*, Giappichelli, Torino, 2006.
- Cattaneo M., *Il concetto di rivoluzione nella scienza del diritto*, Cisalpina, Milano, 1960.
- Cavdar G., *Islamist New Thinking in Turkey: A Model for Political Learning*, in *Political Science Quarterly*, vol. 121, n. 3, 2006.
- Ceccanti S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997
- Centre d'Études Internationales (a cura di), *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, LGDJ, Paris, 2012.
- Chafik M., *A Brief Survey of Thirty-Three Centuries of Amazigh History*, Institute Royal De La Culture Amazighe, Rabat, 2004.
- Chapman J.W., Shapiro I. (a cura di), *Democratic Community*, New York University Press, New York, 1993.
- Charfi M., *L'influence de la religion dans le droit international privé des pays musulmans*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Nijhoff, Leiden, vol. 203, 1987.
- Charfi M., *Islam et liberté-Le malentendu historique*, Albin Michel, Paris, 1999.
- Charnay J.P., *Esprit du droit musulman*, Dalloz, Paris, 2008.
- Chege M., *Remembering Africa*, in *Foreign Affairs*, vol. 71, n. 2, 1991.
- Chehata C., *Droit Musulman. Application au Proche Orient*, Dalloz, Paris, 1970.
- Chehata C., *La religion et les fondements du droit en islam*, in *Archive de Philosophie du droit. La dimension religieuse du droit*, vol. 18, 1973.
- Cheibub H.E., Stepan A. (a cura di), *Politics, Society, and Democracies. A Comparative Study*, Westview Press, Boulder, 1995.
- Chékir H., *La commission d'établissement des faits et la justice transitionnelle?*, in Redissi H., Nouira A., Zghal A. (a cura di), *L'observatoire Tunisien de la transition démocratique: les thématiques*, Diwen Editions, Tunis, 2012.
- Choueiri Y.M., *Arab History and the Nation State: a Study in Modern Arab Historiography, 1820-1980*, Routledge, London, 1989.
- Cicconetti M.S., *La revisione della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1965.
- Cicconetti M.S., *Revisione costituzionale*, in *Enc. dir.*, XL, 1989.
- Cinar M., *Turkey's Transformation under AKP Rule*, in *The Muslim World*, n. 3, 2006.
- Ciulli I., *Il territorio rappresentato*, Jovene, Napoli, 2010.
- Cipollone G., *Cristianità-Islam cattività e liberazione in nome di Dio*, Editrice Pontificia Università Gregoriana, Roma, 1992.
- Clark J.A., *Islam, Charity and Activism: Middle Class Networks and Social Welfare in Egypt*, Jor-



- dan, and Yemen*, Indiana University Press, Bloomington, 2004.
- Cohen J.L., Arato A., *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge, 1992.
- Cohen S., Jaidi L., *Morocco: Globalization and Its Consequences*, Routledge, New York, 2006.
- Colombo S., *Il Marocco tra modernità e tradizione*, in Mezran K., Colombo S., van Genugten S. (a cura di), *L'Africa mediterranea. Storia e futuro*, Donzelli, Roma, 2011.
- Colombo S., *Morocco at the Crossroads: Seizing the Window of Opportunity for Sustainable Development*, in *MEDPRO Technical Report*, n. 2, 2011.
- Colombo S., Dessì A., Ntousas V. (a cura di), *The EU, Resilience and the Mena Region*, Foundation for European Progressive Studies, Bruxelles, 2017.
- Commins D., *Hassan al-Banna (1906-1949)*, in Rahnema, A. (a cura di), *Pioneers of Islamic Revival*, Zed Books, London, 1994.
- Committee of the Bureau, *Election observation report, Doc. 14201*, 30 Novembre 2016.
- Connolly E.W., *The Terms of Political Discourse*, Martin Robertson, Oxford, 1983.
- Constant B., *Cours de politique constitutionnelle*, Guillaumin, Paris, 1861.
- Constant B., *La libertà dei moderni*, G. Pecora (trad. da), Edizioni scientifiche italiane, 2011. Continenti G., *La revisione costituzionale in Italia*, Giuffrè, Milano, 1971.
- Cook M.A., *Studies in the Economic History of the Middle East*, Oxford University Press, Oxford 1970.
- Cooper M.N., *The Transformation of Egypt*, Croom Helm, London, 1982.
- Corbin H., *Storia della filosofia islamica*, Adelphi, Milano, 2007.
- Cornwell G.H., M. Atia, *Imaginative geographies of Amazigh activism in Morocco*, in *Social & Cultural Geography*, vol. 13, n. 3, 2012.
- Corwin E., *L'idea di "legge superiore" e il diritto costituzionale americano*, Neri Pozza, Vicenza, 1963.
- Cotta M., *Democrazia*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, vol. X, 1988.
- Coulson N.J., *A History of Islamic Law*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 1964.
- Crisafulli V., *La continuità dello Stato*, in *Rivista diritto internazionale*, 1964.
- Crisafulli V., *Stato, popolo, governo*, Giuffrè, Milano, 1985.
- Crozier M., S.P. Huntington S.P., Watanuki J., *The Crisis of Democracy*, New York University Press, New York, 1975.
- Cubertafond B., *La vie politique au Maroc*, l'Harmattan, Paris, 2001.
- Cuocolo F., *Forma di Stato e governo*, in *Digesto/pubbl.*, Giappichelli, Torino, vol. VI, 1991.

- D'Alimonte R., *Sulla teoria della democrazia competitiva*, in *Riv. it. Sc. pol.*, n. 1, 1977.
- D'Antena A., *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in *Diritto e società*, 1996.
- D'Antena A., *In tema di principi e valori costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997.
- d'Azeglio T., *Saggio Teoretico di diritto naturale appoggiato al fatto*, Civiltà cattolica, Roma, 1949.
- Daadaoui M., *Party Politics and Elections in Morocco*, in *The Middle East Institute Policy Briefs*, n. 29, 2010.
- Daadaoui M., *Rituals of Power and Political Parties in Morocco: Limited Elections as Positional Strategies*, in *Middle Eastern Studies*, n. 2, 2010.
- Daadaoui M., *Moroccan Monarchy and the Islamist Challenge*, Palgrave Macmillan, New York, 2011.
- Dahab M.A., *Gharbia Copts Reluctant to Run in Elections*, *Egypt Votes*, 11/01/2012.
- Dahl R., *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*, Yale University Press, New Haven-London, 1982.
- Dahl R.A., *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971.
- Dahl R.A., *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago, 1956.
- Dahl R.A., *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven, 1989.
- Dahl R.A., *La democrazia e i suoi critici*, trad. it., Roma, 1990 (1989).
- Dahl R.A., *Poliarchia. Partecipazione e opposizione dei sistemi politici*, FrancoAngeli, Milano, 1986.
- Dahl R.A., *Poliarchy: Participation and Democracy and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971.
- Dahl R.A., *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971.
- Dahl R.A., *Procedural Democracy*, in Laslett P., Fishkin J., *Philosophy, Politics and Society*, Oxford University Press, Oxford, 1979.
- Dahl R.A., Tuftes T., *Size and Democracy*, Stanford University Press, 1973.
- Dahlerup D., *Quotas - A jump to equality? The need for international comparisons of the use of electoral quotas to obtain equal political citizenship for women*, 2002.
- Dandashly A., *The EU Democratization Efforts in the Middle East and North Africa*, ECPR General Conference 26-29 Agosto 2015, Montreal.
- Darif M., *Monarchie marocaine et acteurs religieux*, Casablanca, Afrique Orient, 2010.
- David R., *Les grands systèmes de droit contemporains*, Dalloz, Paris, 1964.

- Dawisha A., Zartman I.W. (a cura di), *Beyond Coercion: The Durability of the Arab State*, Croom Helm, London, 1988.
- De Cesare C., *Le modifiche tacite della Costituzione nell'attuale sistema parlamentare italiano*, in *RP*, n. 1, 2010.
- De Grazia A., *General Theory of Apportionment*, in *Law and Contemporary Problems*, 1952.
- De Jouvenel B., *Du Pouvoir*, Constant Bourquin Editeur, Genève, 1947.
- De Martin G.C., Witkowski Z., Gambale P., Griglio E. (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale "di contorno" in Europa*, Cedam, Padova, 2011.
- De Ruggiero G., *Storia del liberalismo europeo*, Feltrinelli, Milano, 1962
- de Vergottini G., *Le transizioni costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- de Vergottini G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2013.
- de Vergottini G., *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti sfide alla democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- de Vergottini G., *La "guerra" contro un nemico indeterminato*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- Della Volpe G., *Rousseau e Marx*, Editori Riuniti, Roma, 1957.
- Democracy Reporting International, *Evaluation du cadre pour l'organisation des élections (élections législatives, référendums et élections municipales)*, Dri e TM, 2007.
- Democracy Reporting International, *Report Comprehensive Assessment of Egypt's Electoral Framework*, Berlin, 11/07/2011.
- Dennison S., Dworkin A., *Europe and the Arab Revolutions: A New Vision for Democracy and Human Rights*, in *ECFR Policy Brief*, n. 41, 2011.
- Desrues T., *Mobilizations in a Hybrid Regime: the 20th February Movement and the Moroccan Regime*, in *Current Sociology*, vol. 61, n. 4, 2013.
- Dezalay Y., Garth B., *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists and the Contest to Transform Latin American States*, University of Chicago Press, Chicago, 2002.
- Di Gregorio A., *Epurazioni e protezione della democrazia. Esperienze e modelli di "giustizia post-autoritaria"*, Franco Angeli, Milano, 2012.
- Di Palma G., *Government Performance: An Issue and Three Cases in Search of Theory*, in Pridham G., *The New Mediterranean Democracies*, Frank Cass, London, 1984.
- Di Palma G., *The Craft of Democracy: An Essay on Democratic Transition*, University of California Press, Berkeley, 1990.
- Diamond L., *Is the Third Wave of Democratization over? The Imperative of Consolidation*, Kellogg Working Paper, n. 237, 1997.

- Diamond L., Linz J.J., Lipset S.M., *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Lynne Rienner Publishers, London-Boulder, 1995.
- Dicosola M., *Transizioni costituzionali e condizionalità politica europea*, in Aa. Vv., *Le trasformazioni costituzionali del secondo millennio: scenari e prospettive dall'Europa all'Africa*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016.
- Dogliani M., *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973.
- Dogliani M., *Introduzione al diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- Dogliani M., *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1995.
- Donini V.M., Scolart D., *La shari'a e il mondo contemporaneo*, Carocci, Roma, 2016.
- Donohue J.J., Esposito J.L. (a cura di), *Islam in Transition: Muslim Perspectives*, Oxford University Press, Oxford-New York, 1982.
- Dossier di studi del Senato francese, sul tema: *l'adaptation des circonscriptions parlementaires à la demographies*, n. 190, 2008.
- Downs A., *An Economic Theory of Democracy*, Harper, New York, 1957
- Duguit L., *Traité de droit constitutionnel*, Ancienne Librairie Fontemoing & Co., Paris, 1928.
- Dunn R.E., *The Adventures of Ibn Battuta*, University of California Press, Berkeley, 2005.
- Duranti F., *La Commissione di Venezia e il diritto comparato*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2, 2017.
- Duso G., *La rappresentanza politica, genesi e crisi del concetto*, Franco Angeli, Milano, 2006.
- Dutton Y., *The Origins of Islamic Law. The Qur'an, the Muwatta' and the Madinan c Amal*, Curzey Press, Richmond, 1999.
- Duverger M., *Les parties politiques*, A. Colin, Paris, 1973.
- Duverger M., *I Sistemi Politici*, trad. it., Laterza, Roma-Bari, 1978.
- Eddin-Hilal A., *The Evolution of the Egyptian Political System, 1805–2005*, Center for Political Studies and Research, Il Cairo, 2006.
- Egypt Christians Reject Quota Parliament Seats*, Al Arabiya News, 21 Novembre 2010.
- Egypt Independent, *Tantawi Directly Appoints Five Copts to Parliament*, 22 Gennaio 2012, <http://www.egyptindependent.com/news/tantawi-directlyappoints-five-copts-parliament>.
- Egypt MP Calls for More Women, Copts in Constituent Assembly*, Ahram Online, 3 Marzo 2012, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/35914/Egypt/Politics-/Egypt-MP-calls-for-more-women,-Copts-in-constituen.aspx>.
- Ehrenberg J., *Civil Society: The Critical History of an Idea*, New York University Press, New York,

1999.

Eickelman D.F., *Re-Imagining Religion and Politics: Moroccan Election in the 1990s*, in Ruedy J., *Islamism and Secularism in North Africa*, St. Martin's Press, New York, 1994.

EISA, *Eisa election witnessing mission report n. 43: The People's Assembly and Shura Council elections november 2011-February 2012*, p. 10; consultabile presso [www.eisa.org.za](http://www.eisa.org.za).

Eisfeld R., *The Role of Elites and Masses in the Transition from Authoritarian to Democratic Regimes*, International Political Science Association, 1998.

Either D. (a cura di), *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, Palgrave MacMillan, New York, 1990.

El Amraoui A., *Tunisia's An-Nahda 'faces defeat' in elections. Secular Nidaa Tounes seen emerging as biggest party in 217-seat parliament, pushing Islamists to second place*, consultabile all'indirizzo [www.aljazeera.com/news/africa/2014/10/tunisia-An-Nahda-says-secular-rivals-ahead-20141027141737474289.html](http://www.aljazeera.com/news/africa/2014/10/tunisia-An-Nahda-says-secular-rivals-ahead-20141027141737474289.html) .

El Chazli F., El Chazli K., *Euro-Mediterranean Human Rights Network, Egypt: The Independence of the Judiciary*, Euro-Mediterranean Human Rights Network, Copenhagen, 2010.

El-Din G.E., *Desperately Seeking the HEC*, Al Ahram Weekly, 30/09/2010, all'indirizzo <http://weekly.ahram.org.eg/2010/1017/eg6.htm>;

El-Khawas M.A., *Revolutionary Islam in North Africa: Challenges and Responses*, in *Africa Today*, vol. 43, n. 4, 1996.

El-Rashidi Y., *Egypt Elections Obliterate Coptic Voice*, Ahram Online, 5/12/2010, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/5/1209/Egypt/Egypt-Elections-/Egypt-elections-obliterate-Coptic-voice.aspx>

*Elections*, in *Int. Encyclopedia of Social Sciences*, Macmillan The Free Press, New York, 1968.

Elgie R., Moestrup S. (a cura di), *Semi-presidentialism Outside Europe*, Routledge, London, 2007.

Elgie R., *Semi-presidentialism, Cohabitation and the Collapse of Electoral Democracies, 1990–2008*, in *Government and Opposition*, Blackwell Publishing, Oxford, vol. 45, 2010.

Elia L., Busia G., *Stato democratico*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Torino, vol. XV, 1999.

Emeri C., *Il Dibattito Attuale sui Sistemi Elettorali Maggioritari e Proporzionali*, in Luciani M., Volpi M., in *Riforme Elettorali*, Laterza, Bari-Roma, 1995.

Enein A.A., *Morsy Appoints 90 Members to Shura Council*, Daily News Egypt, 23/12/2012, <http://www.dailynewsegypt.com>.

- English R., *Constitutional Democracy vs. Utopian Democracy*, Ethics and Policy Center, Washington D.C., 1983.
- Entelis J.P., *Algeria: Technocratic Rule, Military Power*, in Zartman I.W., *Political Élites in Arab North Africa*, Longman, New York, 1982.
- Entelis J.P., *Islam, Democracy and the State in North Africa*, 1997, Indiana University Press, Bloomington, 1997.
- Erikson R.S., Tedin K.L., *American Public Opinion*, Longman, New York, 2003.
- Eriksson M., Zetterlund K., *Dealing with Change: EU and AU Responses to the Uprisings in Tunisia, Egypt and Libya*, in *Foi Report n. FOI-R--3589--SE*, 2013.
- Ertit W., *God Is Dying in Turkey as Well: Application of Secularization Theory to a Non-Christian Society*, in *Open Theology*, n. 1, 2018.
- Esposito C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana*, La Garangola, Padova, 1954.
- Esposito C., *Diritto vivente: Capo dello Stato e altri saggi*, Giuffrè, Milano, 1992.
- Esposito J.L. (a cura di), *Voices of Resurgent Islam*, Oxford University Press, Oxford-New York, 1983.
- Esposito J.L., *Islam and Politics*, Syracuse University Press, Syracuse, 1991.
- Esposito J.L., *Political Islam: Beyond the Green Menace*, in *Current History*, vol. 39, n. 579, 1994,
- Esposito J.L., *Political Islam: Revolution, Radicalism or Reform?*, American University in Cairo Press, Cairo, 1997.
- Esposito J.L. (a cura di), *The Oxford History of Islam*, Oxford University Press, New York, 1999.
- Esposito J.L., *The Oxford Encyclopedia of the Islamic World*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- Esposito J.L., *Voices of Resurgent Islam*, Oxford University Press, Oxford-New York, 1983.
- Esposito J.L., Piscatori J., *Democratization in Islam*, in *Middle East Journal*, vol. 45, n. 3, 1991.
- Esposito J.L., Voll J.O., *Islam and Democracy*, New York University Press, New York, 1996. European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the Final Draft Constitution of the Republic of Tunisia*, 17/10/2013.
- Euben R.L., Zaman M.Q. (a cura di), *Princeton Readings in Islamist Thought: Texts and Contexts from Al-Banna to Bin Laden*, Princeton University Press, Princeton, 2009.
- European Commission, *A new response to a changing Neighbourhood*, Brussels, 25/15/2011 [http://www.eeas.europa.eu/top\\_stories/2011/250511\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/top_stories/2011/250511_en.htm)
- European Commission, *Partnership for Democracy and Shared Prosperity: Report on activities in*

- 2011 and Roadmap for future action*, Brussels, 15/05/2012.
- European Commission, *The EU's response to the 'Arab Spring'* MEMO/11/918, European Commission, Brussels, 16 Decembre 2011
- European External Action Service, *A Strategic Approach to Resilience in the EU's External Action* (JOIN/2017/21), 7 Giugno 2017.
- European External Action Service, *One year on from the Arab Spring - A Summary of the EU's Action*, [http://eeas.europa.eu/top\\_stories/2011/171211\\_arabsprin\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/top_stories/2011/171211_arabsprin_en.htm)
- European External Action Service, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, 2016,
- Fabiano L., *Costituzionalismi, para-costituzionalismi e transizioni costituzionali*, in Aa. Vv., *Le trasformazioni costituzionali del secondo millennio: scenari e prospettive dall'Europa all'Africa*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016.
- Fahd O., *Islamic Shura: State, Government and Democracy*, Serials Publications, New Delhi, 2007.
- Fahmy N.S., *The Performance of the Muslim Brotherhood in the Egyptian Syndicates: An Alternative Formula to Reform?*, in *Middle East Journal*, vol. 52, n. 4, 1998.
- Falcon G. (a cura di), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2008.
- Fam M., Mazen M., Namatalla A., *Egypt Constitution Suspended, Parliament Dissolved, Military Council Says*, Bloomberg, 14/02/2011.
- Fargues P., *Généralisations arabe: L'Alchimie du nombre*, Fayard, Paris, 2000.
- Farhat Y., *The Concern of the Modern Muslim in the Thought of Muslim Thinker Yusuf al Qaradawi*, Cairo, 1988.
- Favre P., *La décision de majorité*, Presses de Sciences politiques, Paris, 1976.
- Feener R.M., *Muslim Cultures and Pre-Islamic Pasts: Changing Perceptions of "Heritage"*, in Rico T. (a cura di), *The Making of Islamic Heritage. Heritage Studies in the Muslim World*, Palgrave Macmillan, Singapore, 2017.
- Feldman N., *Fall and Rise of the Islamic State*, Princeton University Press, Princeton, 2008.
- Ferjani M., *L'islam une religion radicalement différente des autre monothéisme*, in *Les Cahiers de l'Orient*, 1991.
- Ferrara A., voce *Collegio elettorale*, in Ainis M. (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Laterza, Bari-Roma, 2000.
- Ferrara G., *Democrazia e Stato nel capitalismo maturo*, in *Democrazia e diritto*, nn. 4-5, 1979.

- Ferrara G., *Dalla democrazia formale alla democrazia sostanziale*, in F. Lentini, *Individuo, Collettività e Stato*, Aquario, Palermo, 1983.
- Ferrara G., *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Rivista diritto costituzionale*, 1998.
- Ferrara G., *Gli atti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2000.
- Ferrari G., *Introduzione ad uno studio del diritto pubblico consuetudinario*, Giuffrè, Milano, 1950.
- Ferrari G., *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. Dir.*, vol XIV, Giuffrè, Milano, 1965.
- Ferrari G.F., *Le origini storiche della comparazione pubblicistica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012.
- Ferrero G., *Potere. I geni invisibili della città*, Sugarco, Milano, 1981.
- Filali-Ansary A., *Islam and Democracy: The Challenge of Secularization*, in *Journal of Democracy*, n. 7, 1996.
- Filali-Ansary A., *The Languages of Arab Revolution*, in *Journal of Democracy*, vol. 23, n. 2, 2012.
- Filali-Amsary A., *The Languages of Arab Revolution*, in Diamon L., Plattner M.F., *Democratization and Authoritarianism in the Arab World*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2014.
- Filiu J.P., *The Arab Revolution: Ten Lessons from the Democratic Uprisings*, Oxford University Press, New York, 2011.
- Filoramo G. (a cura di), *Storia delle religioni. III. Religioni dualiste. Islam*, Laterza, Roma-Bari, 1995.
- Finley M.I. , *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Laterza, Roma-Bari, 2010.
- Fiorani Piacentini V., *Il pensiero militare del mondo mussulmano. I credenti e i non credenti: il pensiero militare e la dottrina del Jihad*, in *Rivista militare*, vol. 1, 1991.
- Fioravanti F., *Potere costituente e diritto pubblico. Il caso italiano*, in Piombeni P., *Potere costituente e riforme costituzionali*, Bologna, 1992.
- Fisichella D., *Elezioni e democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1982.
- Fisichella D., *Elezioni e democrazia: un'analisi comparata*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- Flory M., *Les régimes politiques arabes*, PUF, Paris, 1990.
- Fogarty M.P., *Christian Democracy in Western Europe, 1820-1953*, Notre Dame University Press, Notre Dame, 1957.
- Forte D., *Studies in Islamic Law. Classical and Contemporary Application*, Austin & Winfield, Lanham, 1999.
- Franck T.M., *The Emerging Right to Democratic Governance*, in *American Journal of International Law*, n. 86, 1992.



- Freeden M., *Political Concepts and Ideological Morphology*, in *Journal of Political Philosophy*, n. 2, 1994.
- Freeden M., *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- Friedrich C.J., *Governo costituzionale e democrazia*, Neri Pozza, Vicenza, 1950.
- Frosini J.O., *Constitutional Preambles. At a Crossroads between Politics and Law*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012.
- Frosini J.O., Biagi F.(a cura di), *Political and Constitutional Transition in North Africa*, Routledge, London-New York, 2016.
- Fukuyama F., *The End of History?*, in *The National Interest*, 1989.
- Fukuyama F., *The End of History and the Last Man*, MacMillan, New York, 1992.
- Fukuyama F., *The Primacy of Culture*, in *Journal of Democracy*, vol. 6, n. 1, 1995.
- Fukuyama F., *Esportare la democrazia. State Building e ordinamento mondiale nel XXI secolo*, Lindau, Torino, 2005.
- Füle S., *Speech on the Recent Events in North Africa*, European Parliament, Bruxelles, 2011.
- Furlan F., *Articolo 48*, in Bartole S., Bin R., *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008.
- Furlani S., *Elettorato attivo*, in *Noviss. Dig. it.*, Utet, Torino, 1960.
- Fusaro C., *Principio maggioritario e forma di governo*, Laurus, Firenze, 1990.
- Fusaro C., *Le regole della transizione. La nuova legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna, 1995.
- Fusaro C., *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- Gaffney P.D., *The Prophet's Pulpit: Islamist Preaching in Contemporary Egypt*, California University Press, Berkley, 1994.
- Galgano F., *Principio di maggioranza*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano, 1986.
- Galgano F., *La forza del numero e la legge della ragione. Storia del principio maggioritario*, il Mulino, Bologna, 2007.
- Galizia M.(a cura di), *Forme di Stato e Forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 2007.
- Gallagher M., Mitchell P., *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Galli C., *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- Galtung J., *I diritti umani in un'altra chiave*, Esperia, Milano, 1997.

- Gambino S., *Rappresentanza e governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Politica del diritto*, n. 2, 1998.
- Gambino S., *Costituzionalismo Europeo e Transizioni Democratiche*, Giuffrè, Milano, 2003
- Gandhi J., Przeworski A., *Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats*, in *Comparative Politics*, n. 40, 2007.
- Garcia B.L., *La question électorale au Maroc: Réflexions sur un demi siècle de processus électoraux au Maroc*, in *Revue Marocaine des Sciences Politiques et Sociales*, vol. VI, n. 4, 2013 . Gardet L., *Les home de l'Islam. Approche des mentalités*, Hachette, Paris, 1977.
- Gardini G., *Le regole dell'informazione. Principi giuridici, strumenti, casi*, B. Mondadori, Milano, 2009.
- Gasiorowski M., *Economic Crisi and Political Regime Change; An Event History Analysis*, in *American political Science Review*, 1995.
- Gauhar A., *The Challenge of Islam*, Islamic Council of Europe, London, 1978.
- Geertz C., *Islam Observed: Religious Development in Morocco and Indonesia*, Chicago University Press, Chicago, 1971.
- Gellner E., *Muslim Society*, Cambridge University press, Cambridge, 1981.
- Gellner E., *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*, Hamish Hamilton, London, 1994
- Gellner E., Micaud C.A., *Arabs and Berbers: From Tribe to Nation in North Africa*, Duckworth, London, 1973.
- Ghozali N.E., *L'introuvable bonne gouvernance démocratique dans les payes du Maghreb le déni de liberté*, in Ben Achour Y., Henry J.R., Mehdi R., *Le débat juridique au Maghreb. De l'étatisme à l'État de droit*, Publisud-Iremam, Paris, 2009.
- Giannini M.S., *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Studi Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977.
- Giannini M.S., *Il pubblico potere*, Il Mulino, Bologna, 1986.
- Giarrizzo G. (a cura di), *Antologia degli scritti politici*, Il Mulino, Bologna, 1961.
- Gibb H.A.R., Kramers J.H., *Shorter Encyclopaedia of Islam*, Brill, Leiden, 1974.
- Gierke O., *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Weidmann, Berlin, 1881.
- Gierke O., *Sulla Storia del principio maggioritario*, in *Rev. soc.*, 1961.
- Gill B., Rocamora J., Wilson R. (a cura di), *Low Intensity Democracy: Political power in the New World Order*, Pluto Press, London, 1993.
- Giner S., *Civil Society and Its Future*, in J. Hall, *Civil Society: Theory, History, Comparison*, Polity Press, Cambridge, 1995.
- Ginter K., Denters E., de Waart P.J.I.M. (a cura di), *Sustainable Development and Good Governan-*

ce, Martinus Nijhoff, The Hague, 1995.

Giolo O., *Donne in Tunisia. La tutela giuridica dei diritti tra universalità dei principi e le specificità culturali*, in *Annali dell'Università di Ferrara – Scienze giuridiche*, vol. XVI.

Giroto D., *Giudicare le elezioni: l'implementazione dei principi codificati dal Consiglio d'Europa e il caso italiano*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n. 4, 2011.

Giupponi T.F., *Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l'attività di intelligence*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

Glasse C., *Concise Encyclopedia of Islam*, Stacey International, London, 1989.

Glenn H.P., *Tradizioni giuridiche nel mondo. La sostenibilità della differenza*, Il Mulino, Bologna, 2010.

Gobe E., *Deceptive Liberal Reforms: Institutional Adjustments and the Dynamics of Authoritarianism in Tunisia (1997–2005)*, in Kienle E. (a cura di), *Democracy Building & Democracy Erosion. Political Change North and South of the Mediterranean*, Saqi, London, 2009.

Goldman D.P., *How Civilizations Die: And Why Islam is Dying Too*, Regnery, Washington D.C., 2011.

Goldstein L.F., *The Constitutional Rights of Women. Cases in Law and Social Change*, University of Wisconsin Press, Madison, 1988.

Gordon J., *Nasser's Blessed Movement: Egypt's Free Officers and July Revolution*, Oxford University Press, Oxford, 1992.

Gordon R.G. (a cura di), *Ethnologue: Languages of the World*, SIL International, Dallas, 2005.

Gould J., Kolb W.L., *A Dictionary of the Social Sciences*, The Free Press, New York, 1964.

Goy R., *La garantie européenne du droit a des libres elections législatives: l'art. 3 du premier protocole additionnel à la Convention de Rome*, in *Rev. Dr. publ.*, 1986.

Graciet C., Laurent E., *Le Roi prédateur. Main basse sur le Maroc*, Editions du Seuil, Paris, 2012.

Grasso P.G., *Potere costituente*, in *Enc. Dir.*, XXXIV, Milano, 1985.

Grasso P.G., *Il diritto costituzionale dei popoli europei e l'unificazione politica del vecchio continente*, in *Il politico*, 1987.

Grasso P.G., *Il potere costituente e le antinomie del diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2006.

Grasso G. (a cura di), *La Costituzione dello stato e i partiti politici*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015.

Groppi T., *Il ruolo delle corti nel controllo delle misure contro il terrorismo internazionale: verso un dialogo giurisprudenziale?*, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu).

- Groppi T., *La Costituzione tunisina del 2014 nel quadro del "costituzionalismo globale "*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2015.
- Grosso E., *La titolarità del diritto di voto*. Giappichelli, Torino, 2001.
- Grosso E., *Art. 48*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.
- Grugel J., Bishop M.L., *Democratization*, Palgrave Macmillan, New York, 2014.
- Guarino G., *Corte costituzionale e leggi elettorali: note di un internazionalista a margine di una recente sentenza*, in *Consulta Online*, 2014, pp. 13 ss.
- Guarino G., *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed Istituzioni comunitarie*, in *Quaderni costituzionali*, 1992.
- Guilhot N., *The Democracy Makers, Human Rights and the Politics of Global Order*, Columbia University Press, New York, 2005.
- Gülen F., *A Comparative Approach to Islam and Democracy*, in Kamrava M. (a cura di), *The New Voices of Islam: Reforming Politics and Modernity*, Tauris, London-New York, 2006.
- Günter R., Diamandouros N., Pühle H.J. (a cura di), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995.
- Günther R., Diamandouros N., Puhle H.-J., *O'Donnell's "Illusions ": a Rejoinder*, in *Journal of Democracy*, vol. 7, n. 4, 1996.
- Gustafsson B., *L'esperienza svedese della cogestione e dei fondi dei lavoratori*, in A. Baldassarre (a cura di), *I limiti della democrazia*, Laterza, Bari, 1985.
- Gutmann A., *The Disharmony of Democracy*, in Chapman J.W., Shapiro I. (a cura di), *Democratic Community*, XXXV, New York University Press, New York, 1993.
- Gutteridge H.C., *Comparative Law: An Introduction to the Comparative Method of Legal Study & Research*, Cambridge University Press, Cambridge, 1946.
- Haarmann U., *Regional Sentiment in Medieval Egypt*, in *Bulletin of the School of Oriental and African Studies*, n. 43, 1980.
- Haarmann U., sub *Misalla*, in *The Encyclopedia of Islam*, Brill, Leiden, 1991.
- Haas M.L., Lesch D.W (a cura di), *The Arab Spring. Change and Resistance in the Middle East*, Westview Press, Boulder, 2013.
- Häberle P., *Per una dottrina della costituzione Europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1999.
- Habermas J., *Morale diritto politica*, Einaudi, Torino, 1992.
- Habermas J., *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano, 2000.
- Haddad T., *La femme dans la charia et la société*, Nirvana, Tunis, 1930.

- Haggard S., Kaufman R.R., *The Political Economy of Democratic Transition*, Princeton University Press, Princeton, 1995.
- Hale W., *Christian Democracy and the AKP: Parallel and Contrast*, in *Turkish Studies*, vol. 6, n. 2, 2005.
- Hallaq W.B., Was Al-Shafic i the Master Architect of Islamic Jurisprudence?, in *International Journal of Middle East Studies*, n. 25, 1993.
- Hallaq W.B., *A History of Islamic Legal Theories. An Introduction to Sunnī Uṣūl AlFiqh*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- Hallaq W.B., *The Origins of Evolution of Islamic Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Halpern M., *The Politics of Social Change in the Middle East and North Africa*, Princeton University Press, Princeton, 1963.
- Hamidullah M., *Introduction to Islam*, International Islamic Federation of Student Organizations, Gary (Indiana), 1970.
- Hamzawy A., Dunne M., *The Egyptian Parliamentary Elections: Facts and Figures*, Carnegie Endowment For International Peace, <http://egyptelections.carnegieendowment.org/2010/11/28/the-egyptian-parliamentary-elections-facts-and-figures>.
- Hanafi H., *The Relevance of the Islamic Alternative in Egypt*, in *Arab Studies Quarterly*, n. 1-2, 1982.
- Hanley D., *Christian Democracy in Europe: A Comparative Perspective*, Pinter, London, 1994.
- Hardman J., *Foreword*, in *National Constituent Assembly Elections in Tunisia October 23, 2011 Final Report*, Carter Center, 2011.
- Harik I., *Rethinking Civil Society: Pluralism in the Arab World*, in *Journal of Democracy*, vol. 5, n. 3, 1994.
- Harris G.S., *Turkey: Coping with Crisis*, Westview Press, Boulder, 1985.
- Harsi A., *Séparation et équilibre des pouvoirs dans la nouvelle Constitution de 2011*, in Bouachik A., Degoffe M., Saint-Pot C.(a cura di), *La Constitution marocaine de 2011. Lectures croisées*, in *Thèmes actuels*, n. 77, 2012.
- Hart D., *Tribe and Society in Rural Morocco*, Frank Cass., London, 2000.
- Hartung J.P., *A System of Life: Mawdudi and the Ideologisation of Islam*, C. Hurst and Co., London, 2013.
- Hasan A., *Al-Shāfic ī's Role in the Development of Islamic Jurisprudence*, in *Islamic Studies*, n. 5, 1966.

- Hasan A., *The Early Development of Islamic Jurisprudence*, Islamic Research Institute, Islamabad, 1970.
- Hasan Z. (a cura di), *Democracy in Muslim Societies: The Asian Experience*, Sage Publication, New Delhi, 2007.
- Hashas M., *Fragility of the Party System in Morocco and the Way Ahead post-2011 New Constitution and Elections*, in *Reset-Dialogues On Civilizations*, 2012, <http://www.resetdoc.org/story/00000021937>.
- Hashas M., *Moroccan Exceptionalism Examined: Constitutional Insights pre- and post-2011*, in *Iai Working Papers*, n. 13/34, 2013.
- Hashmi S.H. (a cura di), *Islamic Political Ethics: Civil Society, Pluralism, and Conflict*, Princeton University Press, Princeton-Oxford, 2002.
- Hassan F., *The Concept of State and Law in Islam*, University Press of America, Lanham, 1981.
- Hauriou M., *Théorie de l'institution et de la fondation*, in *Cahiers de la nouvelle journée*, n. 4, 1925.
- Hauriou M., *Précis de droit constitutionnel*, Société du recueil Sirey, Paris, 1923.
- Heidborn A., *Droit public et administratif de l'Empire Ottoman*, vol. I, Vienne, Leipzig, 1909, pp. 202 ss.
- Helal A.A., *Social Philosophy of Sir Muhammad Iqbal*, Adam Publishers, New Delhi, 1995.
- Held D., *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1989.
- Heller H., *Die Krisis der Staatslehre*, in *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, n. 55, 1926.
- Heller H., *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1987.
- Heller H., *Staatslehre*, Sijthoff, Leiden, 1934.
- Henke W., *Staatsrecht, Politik und verfassunggebende Gewalt*, in *Der Staat*, 1980.
- Herb M., *All in the Family: Revolution, Absolutism and Democracy in Middle East Monarchies*, SUNY Press, Albany, 1999.
- Herb M., *Princes and Parliaments in the Arab World*, in *Middle East Journal*, n. 58, 2004. Hermassi A., *Changement socio-economique et implications politiques: le Maghreb*, in Salamé G.(a cura di), *Démocraties sans démocrates. Politiques d'ouverture dans le monde arabe et islamique, Démocraties sans démocrates. Politiques d'ouverture dans le monde arabe et islamique*, Fayard, Paris, 1994.
- Hermens F.A., *La democrazia rappresentativa*, Vallecchi, Firenze, 1968.
- Highley J., Gunther R.(a cura di), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe: An Overview*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

- Horowitz D., *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Berkley, 1985.
- Hourani A., Stern S.M., *The Islamic City: A Colloquium*, B. Cassirer, Oxford, 1970.
- Hourani A., *Storia dei Popoli Arabi*, Mondadori, Milano, 1991.
- Howe M., *Morocco's Democratic Experience*, in *World Policy Journal*, vol. 17, n. 1, 2000.
- Huber E., Ragin C., Stephens J.D., *Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State*, in *American Journal of Sociology*, vol. 99, n. 3, 1993.
- Huber E., Stephens J.D., *Internationalization and the Social Democratic Model*, in *Comparative Political Studies*, 1997.
- Hudson M., *Arab Politics: The Search for Legitimacy*, Yale University Press, New Haven, 1977.
- Human Right Watch, *Freedom to Create Associations: A Declarative Regime in Name Only*, 7 ottobre 2009.
- Human Rights Committee, *The Nature of the General Legal Obligation Imposed on State Parties to the Covenant*, General Comment n. 31, 2004.
- Human Rights Watch, *Morocco: Prosecution of Independent Newspapers*, 8 maggio 2006, <http://www.hrw.org/en/reports/2006/05/08/morocco-prosecution-independent-newspapers>.
- Huntington S.P., *Democracy in the America: Stopping the Pendulum*, Holmes and Meier, New York, 1989.
- Huntington S.P., *Democratic Development in the Post-Cold War: from Expansion to Consolidation*, in *International Order and Domestic Political Economy in Post-Cold War System: Implication to Asia Pacific Region*, IPSIA Roundtable Kyoto, March 25-26 and 27, vol. I, 1994.
- Huntington S.P., *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968.
- Huntington S.P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, New York, 1996.
- Huntington S.P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1993.
- Husa J., *Family Affair Comparative Law's Never Ending Story?*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2013.
- Husain M.Z., *The Ideologisation of Islam: Meaning, Manifestations and Causes*, in Jerichow A., Simonsen J.B. (a cura di), *Islam in a Changing World: Europe and the Middle East*, Curzon Press, Richmond, 1997.
- Huwaydi F., *Al-Islam wa 'l-dimuqratiyya*, in *Al-Mustaqbal al-'arabi*, n. 166, 1992.
- Ibrahim S.E., Tadros M.R.I., *The Copts of Egypt*, Minority Rights Group International, 1996.

- ICER, *The Independent Commission for Electoral Review Report on the 1995 Parliamentary Elections*, ICER, Il Cairo, 1996.
- IDEA, *Democracy in the Arab World*, 2005.
- IFES, *Election in Egypt: lessons from the 2011 Constitutional Referendum and Constitutional Declaration*, 2011, p. 4, ottenibile presso <http://www.ifes.org>.
- Inglehart R., Wezel C., *Modernization, Cultural Change and Democracy. The Human Development Sequence*, Cambridge University Press, 2005.
- Inkels A., *Introduction: On Measuring Democracy*, in *Studies in Comparative International Development*, n. 25, 1990.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Democracy in the Arab World*, in [http://www.idea.int/publications/dem\\_arab\\_world/index.cfm](http://www.idea.int/publications/dem_arab_world/index.cfm), 2005, pp. 32 ss.
- Introvigne M., *I cinque volti dell'Islam e la chiave per il futuro dell'Egitto*, in *La Bussola Quotidiana*, 7/02/2011, <http://www.cesnur.org/2011/mi-rivolte-02.html>.
- Iqbal A.M., *The Reconstruction of Religious Thought in Islam*, Iqbal Academy Pakistan and the Institute of Islamic Culture, Lahore, 1986.
- Iqbal M., *The Reconstruction of Religious Thought in Islam*, Oxford University Press, London, 1934.
- Iza H., *Sunni Schools of Jurisprudence*, in El-Din Shahin E., *The Oxford Encyclopedia of Islam and Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- J.L. Talmon, *Le origini della democrazia totalitaria*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 1979.
- Jackson Lee S., *Morocco: Answering the Call for Reform and Protection of Human Rights*, in *Congressional Record Volume*, n. 116, 2011.
- Jahel S., *La place de la Chari'a dans les systèmes juridiques des pays arabes*, Éditions Panthéon-Assai, Paris, 2012.
- Jellinek G., *Allgemeine Staatslehre*, Häring, Berlin, 1905.
- Jellinek G., *La dottrina generale dello Stato-Volume I, Studi introduttivi. Dottrina generale sociale dello Stato*, Società Editrice Libreria, Milano, 1921.
- Jellinek G. *La dottrina generale del diritto e dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1949.
- Jellinek G., *Mutamento e riforma costituzionale*, trad. it., Lecce, Pensa Editore, 2004.
- Jerichow A., Simonsen J.B. (a cura di), *Islam in a Changing World: Europe and the Middle East*, Curzon Press, Richmond, 1997.
- Joffe G., *North Africa: Nation, State and Religion*, Routledge, London, 1993.



- Joffe G. (a cura di), *North Africa's Arab Spring*, Routledge, London, 2013.
- Johansen B., *Coutumes locales et coutumes universelles aux sources des règles juridiques en Droit musulman hanafite*, in *Annales Islamologiques*, n. 27, 1993.
- Joseph R., *Democratization in Africa after 1989: Comparative and Theoretical Perspective*, in *Comparative Politics*, vol. 29, n. 3, 1997.
- Joya A., *The Egyptian Revolution: Crisis of Neoliberalism and the Potential for Democratic Politics*, in *Review of African Political Economy*, 2011.
- Juncos A.E., *Resilience as the New EU Foreign Policy Paradigm: A Pragmatist Turn?*, in *European Security*, n. 1, 2017.
- Juynboll G.H.A., *Muslim Tradition. Studies in Chronology, Provenance and Authorship of Early Hadīth*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983.
- Kahn-Freund O., *On Uses and Misuses of Comparative Law*, in *Modern Law Review*, n. 73., 1974.
- Kalyvas S.N., *The Rise of Christian Democracy in Europe*, Cornell University Press, Ithaca, 1996.
- Kalyvas S.N., *Unsecular Politics and Religious Mobilization*, in Kselman T., Buttigieg J.A., *European Christian Democracy: Historical Legacies and Comparative Perspectives*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1965.
- Kamrava M., *New Voices of Islam: Reforming Politics and Modernity*, I.B. Tauris & Co., London-New York, 2006.
- Karl T.L., Schmitter P.C., *Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe*, in *International Social Science Journal*, n. 128, 1991.
- Keane J., *Civil Society and the State: New European Perspectives*, Verso, London 1988.
- Keane J., *Civil Society, Definitions and Approaches*, The University of Westminster, London, 2010.
- Keddie N.R., *Scholars, Saints and Sufis: Muslim Religious Institutions since 1500*, California University Press, Berkeley 1972.
- Kelsen H., *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milano, 1952.
- Kelsen H., *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1955.
- Kelsen H., *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts Beitrag einer reinen Rechtliche*, Scientia, Aalen, 1960.
- Kelsen H., *Reine Rechtslehre*, Deuticke, Wien, 1960.
- Kepel G., *Il profeta e il faraone. I Fratelli Musulmani alle origini del movimento islamista*, Laterza, Roma-Bari, 2006.
- Khadduri M., *Islamic Jurisprudence. Shaft c ī's Risāla*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1961.

- Khalil A. et al., *Towards Establishing a Vision for the Independence and Impartiality of the Egyptian Judiciary*, Cairo Institute for Human Rights Studies, Il Cairo, 2011.
- Khan M., *Compatibility of Islam and Democracy*, in *United States Institute of Peace Special Report: Islam and Democracy*, n. 93, 2002.
- Khan M., *Shura and Democracy*, in *Muslim Democrat*, vol. 1, n. 2, 1999.
- Khan M.A. (a cura di), *Islamic Democratic Discourse: Theory, Debates and Philosophical Perspectives*, Lexington Book, Lanham, 2006.
- Khattab S., Bouma G.D., *Democracy in Islam*, Routledge, New York, 2007.
- Kheitmi M.R., *Les partis politiques et le droit positif français*, LBDJ, Paris, 1984.
- Khoury P.S., *Syria and the French Mandate: The Politics of Arab Nationalism 1920-1945*, Princeton University Press, Princeton, 1987.
- Khurshid A., *Islam: Its Meaning and Message*, Islamic Council of Europe, London, 1976.
- Khurshid A., *Islam and Democracy: Some Conceptual and Contemporary Dimension*, in *The Muslim World*, vol. 90, n. 1-2, 2000.
- Kienle E., *A Grand Delusion. Democracy and Economic Reform in Egypt*, I.B. Tauris, London, 2001.
- Kienle E., *Prospect of Democracy in the Arab World*, in Pegoraro L., Frosini J.O., *Islam democrazia e diritti*, Clueb, Bologna, 2007.
- Kienle E. (a cura di), *Democracy Building & Democracy Erosion. Political Change North and South of the Mediterranean*, Saqi, London, 2009.
- Kirchheimer O., *La trasformazione dei sistemi politici dell'Europa occidentale*, in Sivini G., *Sociologia dei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1971.
- Kireev A., *Egypt. Constitutional Referendum 2011*, Electoral Geography, [http:// www.electoralgeography.com](http://www.electoralgeography.com).
- Kirkpatrick J.J., *Democratic Elections, Democratic Government, and Democratic Theory*, in Butler D., Penniman H.R., Ranney A. (a cura di), *Democracy at the Polls*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1981.
- Kitschelt H., *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
- Klebes H, Chatzivassilou D., *Problèmes d'ordre constitutionnelles dans le processus d'adhésion d'Etats de l'Europe centrale et orientale au Conseil de l'Europe*, in *Revue Universelle des droits de l'homme*, 1996.
- Kochan D.J., *You say you want a (nonviolent) revolution, Well than what? Translating western tou-*

- ghs, strategic ideological cooptation and institution building for freedom for governments emerging out of peaceful chaos*, in *West Virginia Law Review*, vol. 114, n. 3, 2012.
- Koelle S.W., *Mohammed and Mohammedanism Critically Considered*, Rivingtons, London, 1889.
- Kramer G., *L'intégration des intégrites: une étude comparative de l'Égypte, la Jordanie et la Tunisie*, in Salamé G. (a cura di), *Démocraties sans démocrates. Politiques d'ouverture dans le monde arabe et islamique*, Fayard, Paris, 1994.
- Kramer M., *The Moral Logic of Hizballah*, in *Occasional Papers*, n. 101, 1987.
- Kramer M., *The Islamism Debate*, Tel Aviv University Press, Tel Aviv, 1997.
- Kselman T., Buttigieg J.A., *European Christian Democracy: Historical Legacies and Comparative Perspectives*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1965.
- Kurzman C. (a cura di) *Liberal Islam: A Sourcebook*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Laband P., *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Mohr, Freiburg, 1888.
- Lagrini D., *The Quotas and Its Role in the Empowerment of Women*, in *Journal massalik al kr syas-sa wa iqtissad*, n. 23-24, 2013.
- Lahbib K., *La crise de la politique: quelles alternatives?*, in Bouabid A., Lahbib K., Tamim M. (a cura di), *La démocratie participative au secours de la démocratie représentative?*, Friedrich Ebert Stiftung, Rabat, 2011.
- Laïdi Z., *Les imaginaires de la mondialisation*, in *Ésprit*, n. 246, 1998.
- Lambton A.K.S., *State and Government in Medieval Islam. An Introduction to the Study of Islamic Political Theory*, Oxford University Press, Oxford, 1981.
- Lamchichi A., *L'islamisme n'est pas monolithique*, in *Confluence Méditerranée*, n. 40, 2001-2002.
- Lanchester F., *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, Bulzoni, Roma, 1987.
- Lanchester F., *Stato(forme di)*, in *Enc. Dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990.
- Lanchester F., *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, Giuffrè, Milano, 1993.
- Lanchester F., *Gli Stati Uniti e l'11 settembre 2001*, in *Rivista Aic.* at <http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/vicendeinternazionali/lanchester.html>.
- Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè, Milano, 2004.
- Lanchester F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano, 2006.
- Laqueur W., *The Age of Terrorism*, Little Brown and Company, Boston, 1987.
- Laroui A., *Islam et modernité*, La Découverte, Paris, 1987.
- Larroque A.C., *L'islamisme au pouvoir*, Puf, Paris, 2018.
- Lassalle F., *Sulla natura delle costituzioni* (1862), Giuffrè, Milano, 1945.

- Lassalle F., *Due discorsi sulla natura delle costituzioni* (1862), in Amirante C. (a cura di), *Stato, costituzione e conflitto sociale*, Marra, Cosenza, 1984.
- Laurenti R., *Aristotele, politica*, Laterza, Roma-Bari, 2007.
- Lavagna C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Problemi giuridici delle istituzioni*, Giuffrè, Milano, 1984.
- Lavenex S., Schimmelfennig F., *EU democracy promotion in the neighbourhood: from leverage to governance*, in *Democratization*, n. 4, 2011.
- Lavi L., *People's Assembly Elections in Egypt Yield Victory for Muslim Brotherhood, Salafis; Down for Liberals, Left, and Revolutionary Youth*, Middle east media Res. Inst., 3 Febbraio 2012, <http://www.memri.org/report/en/print6052.htm>.
- Le chapitre du domicile dans un projet de code civile égyptien. Rapport précédé d'une note d'Eduard Lambert sur la révision des codes civils d'Égypte*, in *Bulletin de l'Institut de Droit Comparé de Lyon*, n. 2, 1939.
- Lecker M., *Zayd ibn Haritha*, in *Encyclopedia of Islam*, vol. XI, Brill, Leiden, 2002.
- Leftwich A., *Democracy and Development: Is There an Institutional Incompatibility?*, in *Democratization*, 2005.
- Leftwich A., *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*, Polity Press, 2000.
- Leftwich A., *Two Cheers for Democracy?*, in *Political Quarterly*, vol. 67, n. 4, 1996
- Legrand P., *European Legal Systems are not Converging*, in *International and Comparative Law Quarterly*, n. 45, 1996.
- Legrand P., *The Impossibility of Legal Transplants*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 4, 1997.
- Leibholz G., *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, C.F. Müller, Karlsruhe, 1967.
- Leibholz G., *La rappresentanza nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989.
- Leila R., *On Their Own*, Al-Ahram Weekly, 24 -30/ 11/ 2011, <http://weekly.ahram.org.eg/2011/1073/foll2.htm>.
- Leveau R., *Aperçu de l'évolution du système politique Marocain depuis 20 ans*, in *Maghreb- Machrek*, n. 106, 1984.
- Leveau R., *Morocco at the Crossroads*, in *Mediterranean Politics*, vol. 2, n. 2, 1997.
- Levitsky S., Way L.A., *The Rise of Competitive Authoritarianism*, in *Journal of Democracy*, vol. 13, n. 2, 2002.
- Lewis B., *L'Islam et les non musulmans*, in *Annales*, n. 3-4, 1980.

- Lewis B., *Shura*, in Bearman P.J., Bianquis T., Bosworth C.E., van Donzel E., Heinrichs W.P. *et al.*, *The Encyclopaedia of Islam*, Brill, Leiden, vol IX, 2002.
- Lewis B., *The Political Language of Islam*, Chicago University Press, Chicago, 1988.
- Lewis B., *The Return of Islam*, in M. Curtis, *Religion and Politics in the Middle East*, Westview Boulder, 1981.
- Lewis B., *The Roots of Muslim Rage*, in *The Atlantic*, vol. 266, n. 3, 1990.
- Lewis B., *The Shaping of the Modern Middle East*, Oxford University Press, New York, 1994.
- Lia B., *The Society of the Muslim Brothers in Egypt: The Rise of Islamic Mass Movement, 1928-1942*, Ithaca Press, Reading, 1998.
- Liebert U., Cotta M. (a cura di), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, Pinter, London, 1990.
- Lijphart A., *Democracy in Plural Societies: A comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven, 1977.
- Lijphart A., *Democracies. Patterns of majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984.
- Lijphart A., *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty- Seven Democracies, 1945 – 1990*, Oxford University Press, Oxford, 1994.
- Lijphart A., *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- Linz J.J., Transition to Democracy, in *The Washington Quarterly*, 1990.
- Linz J.J., A. Stepan A., *The Breakdown of Democratic Regimes*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978.
- Linz J.J., Stepan A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1996.
- Linz J.J., Stepan A., *Towards Consolidated Democracies*, in *Journal of Democracy*, 1996.
- Lipset M.S., *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, in *American Political Science Review*, 1959.
- Lipset M.S., *Political Man*, Heinemann, London, 1960.
- Lipset S.M., *Some Social Requisites of Democracy Revisited*, in *American Political Science Review*, n. 59, 1994.
- Lister M., *The European Community and Developing World: The Role of Lomé Convention*, Averby, Aldershot, 1998.

- Little D.P. (a cura di), *Essays on Islamic Civilization Presented to Nyazi Berkes*, Leiden, UK, 1976.
- Lombardi C., *Egypt's Supreme Constitutional Court: Managing Constitutional Conflict in an Authoritarian Aspirationally Islamic State*, in *Journal of Comparative Law*, vol. 3, n. 2, 2008.
- Lowell L., *Governments and Parties in Continental Europe*, Houghton Mifflin, Boston, 1896.
- Lucas R., *Monarchical Authoritarianism: Survival and Political Liberalization in a Middle Eastern Regime Type*, in *International Journal of Middle East Studies*, n. 36, 2004.
- Luciani G. (a cura di), *The Arabe State*, University of California Press, Berkeley, 1990.
- Luciani M., *Corte costituzionale e unità nel nome dei valori*, in Romboli R. (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991.
- Luciani M., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in Carlassare L. (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito*, Crisafulli, Paladin, Cedam, Padova, 2004.
- Luciani M., *Il voto e la democrazia La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori riuniti, Roma, 1991.
- Luciani M., *L'antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, n. 1, 1996.
- Lucifredi P.G., *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema britannico*, Milano, Giuffrè, 1992.
- Lucifredi R., *Elementi di diritto pubblico*, Il gabbiano, Genova, 1988.
- Lust-Okar E., *Structuring Conflict in the Arab World: Incumbents, Opponents and Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Lytard J.F., *The Postmodern Condition, A Report on Knowledge*, Manchester University Press, Manchester, 1984.
- M. Habib, *Al-misri al-yawm*, 5 gennaio 2010.
- Mackenzie J.M., *Free Elections. An Elementary Text Book*, George Allen & Unwin, London, 1958.
- Macpherson C.B., *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1977.
- Madani M., Maghraoui D., Zerhouni S., *The 2011 Moroccan Constitution: A Critical Analysis*, Stockholm, International IDEA, 2012.
- Magaloni B., *Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule*, in *Comparative Political Studies*, n. 41, 2008.
- Maghraoui A., *Political Authority in Crisis: Mohammed VI's Morocco*, in *Middle East Report*, vol. 31, n. 218, 2001.
- Maghraoui D., *Constitutional Reforms in Morocco: Between Consensus and Subaltern Politics*, in Joffé G. (a cura di), *North Africa's Arab Spring*, Routledge, London, 2013.

- Mainwaring S., Perez Liñan A., *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival and Fall*, Cambridge University Press, New York, 2013.
- Malinverni G., *The Contribution of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)*, in Sicilianos L.A. (a cura di), *The Prevention of Human Rights Violation*, Martin Nijhoff, The Hague-New York-London, 2001.
- Marais O., *The Political Evolution of the Berbers in Independent Morocco*, in Gellner E., Micaud C.A., *Arabs and Berbers: From Tribe to Nation in North Africa*, Duckworth, London, 1973.
- Maranini G., *Governo parlamentare e partitocrazia*, in *Rass. dir. pubblico*, n. 2, 1951.
- Margoliouth D.S., *Mohammed and the Rise of Islam*, G.P. Putnam's Son, New York-London, 1905.
- Marks M., *The Tunisian Election Result Isn't Simply a Victory for Secularism over Islamism*, in *The Guardian*, 29/10/2014.
- Marks G., L. Diamond L. (a cura di), *Reexamining Democracy. Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, Sage Publications, 1988.
- Martelli P., *Elezioni e democrazia rappresentativa. Un'introduzione teorica*, Laterza, Roma-Bari, 1999.
- Martines T., *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971.
- Martucci R., *Proprietari o contribuenti. Diritti politici, elettorato attivo ed eleggibilità nel dibattito istituzionale francese da Necker a Mounier (Ottobre 1788-Settembre 1789)*, in *Ann. Macerata*, 1989.
- Masclat J.C., *Droit électoral*, Presses Universitaires de France, Paris, 1989.
- Masmoudi R., *Editorial*, in *Muslim Democrat*, vol. 1, n. 2, 1999
- Masmoudi R., *The Silenced Majority*, in Diamond L., Plattner M.F., Brumberg D. (a cura di), *Islam and Democracy in the Middle East*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2003.
- Masmoudi R., *Why Democracy?*, in *Muslim Democrat*, vol. VII, n. 1, 2005.
- Masmoudi R., *Muslims Do Want Democracy*, in *The Charlotte Observer*, 5 Settembre 2010, all'indirizzo [www.charlotte.com/mld/observer/news/opinion/15691590.htm](http://www.charlotte.com/mld/observer/news/opinion/15691590.htm).
- Massari O., Pasquino G. (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna 1994. Mastellone S., *Storia della democrazia in Europa dal XVIII al XX secolo*, Utet, Torino, 1993. Mattarella B.G., *Le regole dell'onestà*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- Mattei U., Monateri P.G., *Introduzione breve al diritto comparato*, Cedam, Padova, 1997.
- Mattei U., *Verso una tripartizione non eurocentrica dei sistemi giuridici*, in *Studi in onore di G. Gorla*, Milano, Giuffrè, 1994.
- Matteucci N., *Costituzionalismo*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani, Roma, 1992.

- Matteucci N., *Contrattualismo*, in Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G., *Il dizionario di Politica*, Utet, Torino, 2004.
- Matteucci N., *Costituzionalismo*, in *Dizionario della politica*, Utet, Torino, 2004.
- Maugiron N.B., *Nouvelle révision constitutionnelle en Égypte*, in *Revue française de droit constitutionnel*, PUF, Paris, n. 72, 2007.
- Mawdudi S.A.A., A. Khurshid A. (a cura di), *Islamic Law and Constitution*, Islamic Publications, Lahore, 1960.
- Mawdudi S.A.A., A. Khurshid A., *Islamic Way of Life*, Markazi Maktaba Islami, Delhi, 1967.
- Mayton J., *In Egypt's New Democracy, Copts Feel Sidelined*, Persecution.org, 17/11/2011, <http://www.persecution.org/2011/11/19/in-egypt-s-new-democracycopts-feel-sidelined>.
- McIlwan C.H., *Constitutionalism, Ancient and Modern*, Cornell University Press, Ithaca, 1940.
- Melloni D., *Le nouvel ordre constitutionnel marocain: de la "monarchie gouvernante" à la "monarchie parlementaire"*, in Centre d'Études Internationales (a cura di), *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, LGDJ, Paris, 2012.
- Menéndez Moreno A., *Political Cleavages. Issues, Parties and the Consolidation of Democracy*, Westview Press, Boulder, 1999.
- Menski W., *Beyond Europe*, in Örüçü E., Nelken D., *Comparative Law. A Handbook*, Hart Publishing, Oxford, 2007.
- Mercadante F., *Democrazia plebiscitaria*, Giuffrè, Milano, 1974.
- Meyer Y., *Demokratische Wahl und Whalsystem*, in Isensee J., Kirchhof P. (a cura di), *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Springer, Heidelberg, 1987,
- Meyer-Resende M., *Egypt: In-Depth Analysis of the Main Elements of the New Constitution*, Policy Department DG External Policies, Bruxelles, 2014.
- Mezran K., Colombo S., van Genugten S. (a cura di), *L'Africa mediterranea. Storia e futuro*, Donzelli, Roma, 2011.
- Mezzetti L., *Crisi della rappresentanza nel contesto della globalizzazione*, in Bassu C., Carboni G. (a cura di), *Rappresentanza e globalizzazione*, DPCE-Convegni-XI, Giappichelli, Torino, 2016.
- Mezzetti L., *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Cedam, Padova, 2003.
- Miele G., *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1954.
- Miele G., *La validità delle leggi: studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Milano, Giuffrè, 1964.
- Miller S.G., *A History of Modern Morocco*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.



- Minda G., *Teorie postmoderne del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- Minority Rights Group International, *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples - Egypt: Copts of Egypt*, October 2017, <https://www.refworld.org/docid/49749d2b2d.html>.
- Mirante S., *La democrazia partecipativa*, in Falcon G. (a cura di), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2008.
- Missaoui M.T., *Dâr a nafâ 'is*, Amman, 2001.
- Mohsen-Finan K., *Changement de cap et transition politique au Maroc et en Tunisie*, in *Pouvoirs*, n. 145, 2013.
- Molina J., *Electoral Systems and the Consolidation of Democracy*, paper presented at the XVI Ipsa World Congress, Berlin, 1994.
- Monem Said Aly A., Essaila S., *Egypt's 2015 Parliamentary Elections: A Prelude to Stability?*, in *Middle East Brief*, n. 98, 2016.
- Montesquieu C.L., *De l'esprit des lois*, in *Oeuvres complètes*, Gallimard, Paris, 1951.
- Morbidelli G., Pegoraro L., Reposo A., Volpi M., *Diritto Pubblico Comparato*, Giappichelli, Torino, 2007.
- Morlino L., *Consolidamento democratico: definizione e modelli*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 2, 1986.
- Morlino L., *Democrazia*, in Pasquino G. (a cura di), *Manuale di scienza della politica*, Il Mulino, Bologna, 1986.
- Morlino L., *Democratic Establishments: A. Dimensional Analysis*, in Baloyr A.E. (a cura di), *Comparing New Democracies Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*, Westview Press, Boulder, 1987.
- Morlino L., *Democrazie e democratizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- Morocco: Narco-Traffic Whistleblower Unfairly Sentenced*, in *Human Rights Watch news release*, 24 giugno 2009, <http://www.hrw.org/en/news/2009/06/24/morocco-narco-traffic-whistleblower-unfairly-sentenced>.
- Morris J.W., *The Philosopher-Prophet in Avicenna's Political Philosophy*, in Butterworth C. (a cura di), *The Political Aspects of Islamic Philosophy*, Harvard university Press, Cambridge (MA), 1992.
- Morrone A., *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio costituzionale?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2014.
- Morrow A., *Egypt: Disputes Rise over Quotas for Women MPs*, International Press Service, 27/07/2009, <http://www.ipsnews.net/2009/07/egypt-disputes-rise-over-quotas-forwomen-mps>;

- Bureau of Democracy, Human Rights, & Labor, *2010 Human Rights Report: Egypt*, U.S. Dep't State, pubblicato nel sito <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2009/nea/136067.htm>.
- Mortati C., *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940.
- Mortati C., *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze, 1946.
- Mortati C., *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di ricerca*, s.I., 1949.
- Mortati C., *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1952.
- Mortati C., *I partiti politici nello Stato democratico*, Studium, Roma, 1959.
- Mortati C., *Il controllo democratico dei partiti e dei sindacati*, in *Studi politici*, nn. 3-4, 1960.
- Mortati C., *Considerazioni sui mancati adempimenti costituzionali*, in Aa. Vv., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente, vol. IV: Aspetti del sistema costituzionale*, Vallecchi, Firenze, 1969.
- Mortati C., *Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 1972.
- Mortati C., *Le forme di Governo (Lezioni)*, Cedam, Padova, 1973.
- Mortati C., *Principi fondamentali (Art. 1-12)*, in Branca G., *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Roma, 1975.
- Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976.
- Mortati C., *La teoria del potere costituente*, in Pombeni P. (a cura di), *Potere costituente e riforme costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- Motzki H., *Die Anfänge der islamischen Jurisprudenz. Ihre Entwicklung in Mekka bis zur Mitte des 2./8. Jahrhunderts*, Steiner Verlag, Stuttgart, 1991.
- Motzo G., *Disposizioni di revisione materiale e provvedimenti di "rottura" della Costituzione*, in *RDP*, 1964.
- Moucannas Mazen R., *Islam - droit e relations économiques internationales*, L'Harmattan, Paris, 1996.
- Mouline N. (a cura di), *Le Maroc vote. Les élections législatives en chiffres (1963 - 2011)*, Tafra, Rabat, 2016.
- Mouna K., *The Role of Civil Society in Morocco: Towards Democracy or Autocracy?*, in *Medreset Working Papers*, n. 13, 2018.
- Moustafa T., *Law Versus the State: The Judicialization of Politics in Egypt*, in *Law & Social Inquiry*, vol. 28, 2006.
- Moustafa T., *The Struggle for Constitutional For Constitutional Power: Law, Politics, and Economic Development in Egypt*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

- Munck G.L., *Disaggregating Political Regime: Conceptual Issues in the Study of Democratization*, Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, 1996.
- Munck G.L., *Measuring Democracy: A Bridge between Scholarship and Politics*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2009.
- Mundy J., *How the US and Morocco seized the Spanish Sahara*, in *Le Monde diplomatique*, 2006.
- Munson H., *The Social Base of Islamic Militancy in Morocco*, in *Middle East Journal*, vol. 30, n. 2, 1986.
- Munson H., *The Political Role of Islam in Morocco*, in Joffe G., *North Africa: Nation, State and Religion*, Routledge, London, 1993.
- Munson Z., *Islamic Mobilization: Social Movement Theory and Egyptian Muslim Brotherhood*, in *Sociological Quarterly*, vol. 42, n. 4, 2001.
- Muqtedar Khan M.A., *Islamic democracy and moderate Muslims: The straight path runs through the Middle*, in *American Journal of Islamic Social Sciences*, vol. 22, n.3, 2005.
- Muravchik J., *The Uncertain Crusade: Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy*, Hamilton Press, Lanham, 1986.
- Nachtwey J., Tessler M., Banda A. (a cura di), *Area Studies and Social Science Strategies for Understanding Middle East Politics*, Indiana University Press, Bloomington, 1999.
- National Democratic Institute, *Final Report on the Moroccan Legislative Elections*, NDI, 2011.
- Nazli H., *Les premiers modérnistes tunisiens. Abdeljelil Zaouche. 1873-1947*, MIM, Tunis, 2007.
- Negri A., *Diritto Islamico*, in Aa. Vv., *Sistemi giuridici nel mondo*, Giappichelli, Torino, 2010.
- Neumann F., *Nascita e sviluppo dei partiti politici*, in Sivini G., *Sociologia dei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1972.
- Newmayer K.H., *Law in the Books, Law in Action et les méthodes du droit comparé*, in Rotondi M. (a cura di), *Buts et méthodes du droit comparé*, Cedam, Padova, 1973.
- Nicholson R., *I mistici dell'Islam*, Bocca, Torino, 1925.
- Nicoletti M., Brino O., *Ernst-Wolfgang Böckenförde, Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006.
- Noble P. (a cura di), *Political Liberalisation and Democratization in the Arab World*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1984.
- Nodinot J.F., *Vingt-et-un États pour une Nation Arabe?*, Maisonnouve et Larose, Paris, 1992.
- Nohlen D., Krennerich M., Thibaut B., *Elections in Africa: A Data Handbook*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Nordlinger S., *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*, Prentice Hall, Englewood,

1977.

Norton A.R., *Civil Society in the Middle East*, Brill, New York, vol. 2, 1996.

Noueihed S.E., *The Paradox of Good Governance Under Authoritarian Regimes*, Lebanese American University, Beirut, 2009-2010.

Nuri S.F., *Refutation of the Idea of Constitutionalism*, in J.J. Donohue, J.L. Esposito ( a cura di), *Islam in Transition: Muslim Perspectives*, Oxford University Press, Oxford-New York, 1982.

O'Donnell G., *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, University of California Press, Berkeley, 1979.

O'Donnell G., *Illusion about Consolidation*, in *Journal of Democracy*, vol. 7, n. 2, 1996.

O'Donnell G., Schmitter P.C., Whitehead L., *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspective*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986.

O'Donnell G., Schmitter P.C., Whitehead L., *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2013.

O'Sullivan D., *The EU in the MENA region: confounded by the chaos?*, in *GCSP Policy Paper*, n. 2, 2014.

Olivetti M., *Articolo 1*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.

Olivetti M., *I diritti fondamentali, Lezioni*, Grenzi, Bari, 2015.

Orgad L., *The Preamble in Constitutional Interpretation*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 8, no, 4, 2010.

Orlando V.E., *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, in *Biblioteca di scienze giuridiche e amministrative* diretta da A. Brunialti, V, Unione tipografico editrice, Torino, 1890.

Orlando V.E., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Giuffrè, Milano, 1954.

Orlando V.E., *Principi di diritto costituzionale*, Barbera editore, Firenze, 1928.

Örücü E., *A General View of "Legal Families" and "Mixed Systems"*, in Örücü E., Nelken D., *Comparative Law. A Handbook*, Hart Publishing, Oxford, 2007.

Örücü E., *What is a Mixed Legal System: Exclusion or Expansion?*, in *Electronic Journal of Comparative Law*, n. 12, 2008.

Örücü E., Nelken D., *Comparative Law. A Handbook*, Hart Publishing, Oxford, 2007.

Ottaway M., Muasher M., *Arab Monarchies: Chance for Reform, Yet Unmet*, Carnegie Endowment for International Peace, 2011.

Ottaway M., Riley M., *Morocco: From Top-down Reform to Democratic Transition?*, in *Carnegie Papers*, n. 71, 2006.

- Owen R., *The Rise and Fall of Arab Presidents for Life*, Harvard University Press, Cambridge, 2012.
- Pace A., *Problematica delle libertà costituzionali, Parte generale I*, Cedam, Padova, 1991.
- Pace A., *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1997.
- Pace A., *Scritti in onore di L. Elia*, Giuffrè, Milano, 1999.
- Pace A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Cedam, Padova, 2003.
- Pace A., *Potere costituente, rigidità costituzionale e autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 2002.
- Pace M., *Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean: the limits of EU normative power*, in *Democratization*, n. 1, 2009.
- Pace M., *The European Union, security and the southern dimension*, in *European Security*, n. 3, 2010.
- Paine T., *I diritti dell'uomo*, Editori Riuniti, Roma, 1979.
- Palazzo A. (a cura di), *L'interpretazione della legge alle soglie del XXI secolo*, Scientifica, Napoli, 2001.
- Palazzoli C., *Existe-t-il une spécificité du pouvoir dans les pays arabes?*, in *Le Pouvoir, Mélanges offerts à Georges Burdeau*, LGDJ, Paris, 1977.
- Palermo F., Nicolini M., *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Edizioni scientifiche, Napoli, 2013.
- Palma G., *Parliaments, Consolidation, Institutionalization: a Minimalist View*, in Liebert U., Cotta M. (a cura di), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, Pinter, London, 1990.
- Palmer V.V., *Mixed Legal Systems — The origins of the species*, in Bussani M., Mattei U. (a cura di), *Cambridge Companion to Comparative Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
- Papi S., *L'influence juridique islamique au Maghreb: Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie, Tunisie*, L'Harmattan, Paris, 2009.
- Pappalardo A., *L'analisi economica della politica*, in Panebianco A. (a cura di), *L'analisi della politica*, Il Mulino, Bologna, 1989.
- Parray T.A., *Global Muslim Voices on Islam – Democracy Compatibility and Co-existence: A Study of the Views of Sadek Sulaiman, Louay Safi, Radwan Masmoudi, and Muqtedar Khan*, in *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies (in Asia)*, vol. 6, n. 1, 2012.
- Parray T.A., *Operational Concepts of Islamic Democracy - Khilafah, Sura, Ijma, Ijtihad*, in *Journal of Humanity & Islam*, n. 1, 2011.

- Pasquino G. (a cura di), *Manuale di scienza della politica*, Il Mulino, Bologna, 1986.
- Pasquino G., *Party Elites and Democratic Consolidation: Cross-national Comparison of Southern European Experience*, in Pridham G. (a cura di), *Securing Democracy: Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Routledge, London-New York, 1990.
- Pasquino G., *La democrazia esigente*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- Pasquino G., *La transizione a parole*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- Pastor R.A. (a cura di), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, Holmes and Meier, New York, 1989.
- Pattaro E. (a cura di), *Reason in Law*, II, Giuffrè, Milano, 1988.
- Peces-Barba Martinez G., *Diritti e doveri fondamentali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Utet, Torino, 1990.
- Pegoraro L., Frosini J.O., *Islam democrazia e diritti*, Clueb, Bologna, 2007
- Pegoraro L., Rinella A., *Diritto pubblico comparato. Profili metodologici*, Cedam, Padova, 2007.
- Pegoraro L.; Pavani G.; Pennicco S. (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica Parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, Bononia University Press, Bologna, 2011.
- Pelloux R., *Les partis politiques dans les constitutions d'après guerre*, in *Rev. dr. pub.*, 1934, pp.238 ss.
- Perticone G., *Partito politico*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XII, 1965.
- Pertone G., *Il sistema elettorale inglese*, Sansoni, Firenze, 1946.
- Petit D., *Analysis of the Electoral Legal Framework of the Election of 23 October 2011 of the National Constituent Assembly of the Republic of Tunisia*, International Foundation for Electoral Systems, Washington, 2012.
- Peuchot E., *Droit de vote et condition de nationalité*, in *Rev. dr. pubs.*, 1991.
- Picard E., *Arab Military in Politics: from Revolutionary Plot to Authoritarian State*, in Luciani G. (a cura di), *The Arabe State*, University of California Press, Berkeley, 1990.
- Pierandrei F., *La Corte costituzionale e le modifiche tacite della Costituzione*, in *Scritti in onore di A. Scialoja*, Zanichelli, Bologna, 1953.
- Pierandrei F., *La costituzione e il potere costituente (1946)*, in *Scritti di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1965.
- Pinelli C., *Forme di stato e forme di governo*, Jovene, Napoli, 2007.
- Piombeni P., *Potere costituente e riforme costituzionali*, Bologna, 1992.
- Pitruzzella G., *Elezioni (elezioni politiche: elettorato)*, in *Enc. giur.*, XII, Treccani, Roma, 1989.
- Pizzolato F., *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano,

1999.

Pizzorno A., *I soggetti del pluralismo. Classi, partiti, sindacati*, Il Mulino, Bologna, 1980.

Platone, *Opere*, Laterza, Bari, 1967, vol. II,

Plattner M.F., *Liberalism and Democracy*, in *Foreign Affairs*, 1998.

Posner E., Vermeule A., *Terror in the Balance: Security, Liberty and the Courts*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

Pound R., *Law in Books and Law in Action*, in *American Law Review*, n. 44, 1910.

Predieri A., *Sharî'a e Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

Pridham G., *The New Mediterranean Democracies*, Frank Cass, London, 1984.

Pridham G. (a cura di), *Securing Democracy: Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Routledge, London-New York, 1990.

Pridham G. (a cura di), *Transition to Democracy. Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe*, Dartmouth, Brookfield, 1995.

Prosperetti U., *L'elettorato politico attivo*, Giuffrè, Milano, 1954.

Przeworski A., Alvarez M., Cheibub J.A., Limongi F., *What Makes Democracies Endure?*, in *Journal of Democracy*, vol. 7, n. 1, 1996.

Przeworski A., Sprague J., *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*, Chicago University Press, Chicago, 1986.

Putnam R.D., *Democracy in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford University Press, New York, 2002.

Pye L., *Aspects of Political Development*, Little, Brown & Company, Boston, 1966.

Quazza G. (a cura di), *Democrazia e partecipazione*, Stampatori, Torino, 1978.

Rabbath E., *L'évolution constitutionnelle dans les payes de l'Islam*, in *Anales de l'école de droit de Beyrouth*, vol. I, 1947.

Rabushka A., Shepsle K., *Politics in Plural Societies. A Theory of Democratic Instability*, Merrill, 1972.

Rae D.W., *The Political Consequence of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven, 1971.

Rahman F., *Islamic Methodology in History*, Central Institute of Islamic Research, Karachi, 1965.

Rahnema, A. (a cura di), *Pioneers of Islamic Revival*, Zed Books, London, 1994.

Ramadan T., *Islam, the West and the Challenges of Modernity*, The Islamic Foundation, London, 2001.

Ramsay A.M., *Essay philosophique sur le gouvernement civil (1721)*, in Terni M., *La pianta della sovranità*, Laterza, Roma-Bari, 1995.

- Ranko A., Yaghi M., *Organizational Split and Radicalization Within Egypt's Muslim Brotherhood*, The Washington Institute, Washington, 2019.
- Rebuffa G., *Costituzioni e costituzionalismi*, Giappichelli, Torino, 1990.
- Redissi H., *Do Elections in Tunisia Have Meaning?*, in *carnegieendowment.org*, 6 ottobre 2009, in <http://carnegieendowment.org/2009/10/06/do-elections-in-tunisia-have-meaning/b3yz>
- Redissi H., Nouira A., Zghal A. (a cura di), *L'observatoire Tunisien de la transition démocratique: les thématiques*, Diwen Editions, Tunis, 2012.
- Rehman A. (a cura di), *Muhammad: Encyclopedia of Seerah*, Seerah Foundation, London, vol. VI, 1998.
- Reid D.M., *Political Assassination in Egypt, 1910-1954*, in *The International Journal of African Historical Studies*, vol. 15, n. 4, 1982.
- Reilly B., *Democracy in Divided Societies; Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- Remmer K.L., *New Theoretical Perspectives on Democratization*, in *CP*, n. 28, 1995.
- Repetto G., *Argomenti comparativi e diritti fondamentali in Europa*, Jovene, Napoli, 2011.
- Rescigno G.U., *Alcune considerazioni sul rapporto partiti-stato-cittadini*, in *Studi Mortati*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1977.
- Rescigno G.U., *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 1979.
- Rescigno G.U., *Potere politico e sistema dei partiti*, in *Politica del diritto*, n. 1, 1984.
- Rescigno G.U., *Forme di Stato e forme di governo (Diritto costituzionale)*, in *Enc. Giur.*, XIV, Treccani, Roma, 1989.
- Rescigno G.U., *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1994.
- Rescigno G.U., *La discussione nell'Assemblea costituente del 1946 intorno ai suoi poteri, ovvero del potere costituente, delle assemblee costituenti, dei processi costituenti*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 1996.
- Reyntjens F., *Note sur l'utilité d'introduire un système juridique "pluraliste" dans la macro-comparaison des droits*, in *Rev. droit int. et droit comp.*, 1991.
- Rescigno G.U., *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2015.
- Rico T. (a cura di), *The Making of Islamic Heritage. Heritage Studies in the Muslim World*, Palgrave Macmillan, Singapore, 2017.
- Ridola P., *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1993.
- Ridola P., *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, Giappichelli, Torino, 2006.
- Riker W.H., *The Art of Political Manipulation*, Yale University Press, New Haven, CT and London,



1986.

Robinson M., *Maometto*, Einaudi, Torino, 2008.

Robinson W., *Promoting Polyarchy: Globalization, Us Intervention and Hegemony*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

Rodriquez S., *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

Rogler L., *Die Islamische Opposition*, in INAMO, n. 10, 1997.

Rokkan S., *Citizens, Elections, Parties; Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, Universitetsforlaget, Oslo, 1970.

Rolla G., *La tutela dei diritti costituzionali*, Carocci, Roma, 2012.

Rolla G., *Riforma delle istituzioni e Costituzioni moderne*, Giuffrè, Milano, 2007.

Romano S., *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, Società tipografica modenese, Modena, 1901.

Romano S., *Costituente (potere)*, in *Digesto Italiano*, vol. VIII-4 ter, 1899-1903.

Romano S., *Lo stato moderno e la sua crisi*, in *Annuario dell'Università di Pisa*, 1910.

Romano S., *L'ordinamento giuridico*, Spoerri, Pisa, 1918.

Romano S., *Principii di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1947.

Romano S., *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1952.

Romano S., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1983.

Romboli R. (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991.

Rondot P., *Les parties dans le monde musulman*, in *Pouvoirs*, 1980, n. 12, p. 86.

Rose R., Peters B.G., *Can Government Go Bankrupt?*, Basic Books, New York, 1978.

Rosenthal E.I.J., *Islam in the National State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1965.

Ross M., *Does Oil Hinder Democracy?*, in *World Politics*, 2001.

Rossetti A., *Argentina: la riforma costituzionale del 1994: il processo storico*, in *Quad. Cost.*, n. 3, 1996.

Rossi E., *I partiti politici*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

Rossi L., *Scritti vari di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1941.

Rossi P. (a cura di), *Economia e Società*, Ed. di Comunità, Milano, 1922.

Rostow W.W., *The Process of Economic Growth*, Clarendon Press, Oxford, 1960.

Rotondi M. (a cura di), *Buts et méthodes du droit comparé*, Cedam, Padova, 1973.

Rougier B., *Préface*, in Larroque A.C., *L'Islamisme au pouvoir: Tunisie, Egypt et Maroc*, PUF, Paris, 2018.

- Rousseau J.J., *Du contrat social, ou principe du droit politique*, mentre Locke concepiva una sua limitazione relativa al diritto di proprietà J. Locke, *Due trattati sul governo*,
- Rousseau J.J., *Du Contrat social*, Amsterdam, 1762, Libro III, cap. IV.
- Roussillon A., *Republican Egypt: Revolution and Beyond*, in Daly M.W. (a cura di), *The Cambridge History of Egypt*, Cambridge University Press, Cambridge, vol. 2, 2008.
- Roy O., *La laïcité face à l'islam*, Pluriel, Paris, 2013.
- Roy O., *The Transformation of the Arab World*, in Diamond L., Plattner M.F., *Democratization and Authoritarianism in the Arab World*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2014.
- Rubechi M., *Il diritto di voto, profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2016.
- Rubin T., *Egyptian Women Fighting for Rights*, 11/06/2012.
- Ruedy J., *Islamism and Secularism in North Africa*, St. Martin's Press, New York, 1994.
- Ruffini Avondo E., *La ragione dei più: ricerche sulla storia del principio maggioritario*, Il Mulino, Bologna, 1977.
- Ruffini E., *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Adelphi, Perugia, 1976.
- Ruggeri A., Silvestri G., Ventura L., *Indirizzo politico e Costituzione a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giuffrè, Milano, 1998.
- Rusconi G.E. (a cura di), *Giochi e paradossi in politica*, Einaudi, Torino, 1989.
- Russo A., *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto, Un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate*, Giuffrè, Milano, 1998.
- Rustow D.A., *Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model*, in *Polis Political Studies*, n. 5, 1996.
- Rutherford B., *Can an Islamic Group Aid Democratization?*, in Chapman J.W., Shapiro I. (a cura di), *Democratic Community*, XXXV, New York University Press, New York, 1993.
- Rutherford B.K., *Egypt After Mubarak: Liberalism, Islam, and Democracy in the Arab World*, Princeton University Press, Princeton, 2008.
- Rycx J.F., Blanchi G., *Référence à l'Islam dans le droit public positif en pays arabes*, Pouvoirs, n. 12, 1980.
- Saadi M.S., *Water Privatization Dynamics in Morocco: a Critical Assessment of the Casablanca Case*, in *Mediterranean Politics*, vol. 17, n. 3, 2012.
- Sacco R., *Diritti stranieri e sistemi di diritto contemporaneo*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, vol. XI, 1989.
- Sacco R., *Introduzione al diritto comparato*, Giappichelli, Torino, 1990.

- Sacco R., *Trattato di diritto comparato: Il Diritto Africano*, Utet, Torino, 1995.
- Sadiki L., *Bin Ali's Tunisia: Democracy by Non-Democratic Means*, in *British Journal of Middle Eastern Studies*, n. 29, 2002.
- Sadowski Y., *The New Orientalism and the Democracy Debate*, in *Middle East Report*, n. 183, 1993.
- Safi L., *Can Islam and Democracy Coexist?*, 2003, all'indirizzo [http:// news.nationalgeographic.com/news/2003/10/1021\\_031021\\_islami](http://news.nationalgeographic.com/news/2003/10/1021_031021_islami).
- Safi M.L., Louay M., *The Islamic State: A Conceptual Framework*, in *The American Journal of Islamic Social Sciences*, vol. 8, n. 2, 1991.
- Safire W., *Safire's Political Dictionary*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2008.
- Saint-Pot C., Rouvillois F. (a cura di), *L'exception marocaine*, Ellipses, Paris, 2013.
- Salam N., *Civil Society in the Arab World. The Historical and Political Dimensions*, Harvard University, Occasional Publication, n. 3, 2002.
- Salamé G. (a cura di), *The Foundation of the Arab State*, Croom Helm, London, 1987.
- Salamé G., *Démocraties sans démocrates. Politiques d'ouverture dans le monde arabe et islamique*, Fayard, Paris, 1994.
- Saleh Y., *Christian Governor Must Go, South Egypt Protesters Say*, Reuters, 21/04/2011.
- Sailleilles R., *Conception et objet de la science du droit comparé*, in *Bull. de la société de leg. Comparée*, 1890.
- Santarelli T., *Rappresentanza e sistemi elettorali*, Eum, Macerata, 2009.
- Santillana D., *Istituzioni di diritto musulmano malichite*, Istituto per l'Oriente, Roma, vol. I, 1925.
- Santucci J.C., *Les partis politiques marocains à l'épreuve du pouvoir: Analyse diachronique et socio-politique d'un pluralisme sous contrôle*, in *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement*, Remald, Rabat, 2001.
- Sarris P., *Empires of Faith: The Fall of Rome to the Rise of Islam, 500-700*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2011.
- Sartori G., *Democratic Theory*, Wayne State University Press, Detroit, 1962.
- Sartori G., *Parties and Party Systems, A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976.
- Sartori G., *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna, 1957; Id., *Democrazia Cosa è*, Rizzoli, Milano, 1993.
- Sartori G., *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna 1990.

- Sartori G., *Democrazia-Cosa è*, Rizzoli, Milano, 1993.
- Sartori G., *Ingegneria costituzionale comparata*, il Mulino, Bologna, 2004.
- Sater J.N., *Civil Society and Political Change in Morocco*, Routledge, London-New York, 2007.
- Sbailò C., "Primavera araba", "risveglio islamico", "deriva autoritaria". Mutamenti costituzionali nel Nord Africa a tre anni dall'inizio delle rivolte, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, n. 1, 2014.
- Sbailò C., *Principi Sciaraitici e organizzazione dello spazio pubblico nel mondo islamico*, Cedam, Padova, 2012.
- Scarciglia R., *Metodi e comparazione giuridica*, Cedam, Padova, 2018.
- Schacht J., *Problems of Modern Islamic Legislation*, in *Studia islamica*, n. 12, 1960.
- Schacht J., *An Introduction of Islamic Law*, Clarendon Press, Oxford, 1964.
- Schacht J., *The Origins of Muhammadan Jurisprudence*, Clarendon Press, Oxford, 1950.
- Schacht J., *Esquisse d'une histoire du droit musulman*, Librairie orientale et américaine, Paris, 1953.
- Schacht J., *The Schools of Law and Later Developments of Jurisprudence*, in: Khadduri M., Liebesny H.J. (a cura di), *Law in the Middle East*, William Byrd Press, Washington, vol. 1, 1955.
- Schacht J., *Problems of Modern Islamic Legislation*, in *Studia islamica*, n. 12, 1960.
- Schacht J., *An Introduction of Islamic Law*, Clarendon Press, Oxford, 1964.
- Schedler A., *The Menu of Manipulation*, in *Journal of Democracy*, vol. 13, n. 2, 2002.
- Schepis G., *I sistemi elettorali, teoria-tecnica-legislazioni positive*, Caparrini, Empoli, 1955.
- Schlumberger O., *Debating Arab Authoritarianism*, Stanford University Press, Redwood, 2007.
- Schmitt C., *Die Diktatur*, Duncker und Humblot, München und Leipzig, 1928.
- Schmitt C., *Verfassungslehre*, Duncker und Humblot, München und Leipzig, 1928.
- Schmitt C., *Politische Theologie, Vier Kapitel zur Lehre der Souveranität*, Duncker und Humblot, München-Leipzig, 1934.
- Schmitt C., *Politische Theologie*, Duncker und Humblot, Berlin, 1970.
- Schmitt C., *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello jus publicum europaeum*, Adelphi, Milano, 1991.
- Schmitter P.C., *The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups*, in *American Behavioral Scientist*, 1992.
- Schmitt C., *Parlamentarismo e democrazia*, Marco Editore, Cosenza, 1998.
- Schmitter P.C., Karl T.L., *What Democracy is...and is Not*, in Diamond L., Plattner M.F. (a cura di), *The Global Resurgence of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1993.
- Schmitter P.C., *The Consolidation of Political Democracies: Processes, Rhythms, Sequences and*

*Types*, in Pridham G. (a cura di), *Transition to Democracy. Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe*, Dartmouth, Brookfield, 1995.

Schmitter P.C., *Transitology: The Sciences or the Art of Democratization?*, in J. Tulchin J. e Romero B. (a cura di), *The Consolidation of Democracy in Latin America*, Lynne Rienner, London, 1995.

Schumpeter J., *Capitalism, Socialism and democracy*, Harper, New York, 1947.

Schwedler J., *Faith in Moderation: Islamist Parties in Jordan and Yemen*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

Sebastiani C., *Le elezioni del 23 ottobre in Tunisia: il laboratorio politico delle primavere arabe*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 67, 2012.

Selcher W.A. (a cura di), *Political Liberalization in Brazil: Dynamics, Dilemmas, and Future Prospects*, Westview Press, Boulder, 1986.

Selezniov N.N., *Nestorius of Constantinople: Condemnation, Suppression, Veneration: With Special Reference to the Role of his Name in East-Syriac Christianity*, in *Journal of Eastern Christian Studies*, n. 62, 2010.

Seligman A., *The Idea of Civil Society*, The Free Press, New York 1992.

Sen A., *La démocratie des autres*, Édition Payot, Paris, 2005.

Seurat M., Carré O., *Les Frères Musulmans*, L'Harmattan, Paris, 2003.

Shahin E.E., *Political Ascent: Contemporary Islamic Movement in North Africa*, Boulder, Colorado, 1998.

Share D., Mainwaring S., *Transitions through Transaction: Democratization in Brazil and Spain*, in Selcher W. (a cura di), *Political Liberalization in Brazil: Dilemmas in Future Prospects*, Westview Press, Boulder, 1986.

Share D., *Transition to Democracy and Transition through Transaction*, in *Comparative Political Studies*, n. 19, 1987.

Shils E., *The Virtue of Civil Society*, in *Government and Opposition*, n. 26, 1991.

Shugart M.S., *Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, in *French Politics*, n. 3, 2005.

Sicilianos L.A. (a cura di), *The Prevention of Human Rights Violation*, Martin Nijhoff, The Hague-New York-London, 2001.

Sidoti F., *Politeismo dei valori, Civilizzazione e cristianità nelle ricerche sociologiche*, Cedam, Padova, 1992.

Silvestri A., *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, in Pace A. (a cura di), *Scritti in onore di L. Elia*, Giuffrè, Milano, 1999.

- Silvestri A., *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, n. 1, 1996.
- Sivan E., *Radical Islam*, Yale University Press, Yale, 1985.
- Sivini G. (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1971.
- Sivini G., *La sociologia dei partiti*, Il Mulino, Bologna, 1979.
- Skach C., *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton University Press, Princeton, 2005.
- Sklar H, Berle C., *NED, the CIA and the Orwellian Democracy Project*, in *Covert Action*, 1991.
- Smend R., *Verfassung und Verfassungsrecht*, Duncker und Humblot, München und Leipzig, 1928, per la traduzione Smend R., *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988.
- Smend R., *Integrationslehre*, in *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, n. 5, 1956.
- Soage A.B., *Hasan al-Banna or the Politicisation of Islam*, in *Totalitarian Movements and Political Religions*, vol. 9, n. 1, 2008.
- Spadaro A., *Indirizzo politico e sovranità. Dal problema dell' "effettività" della democrazia (la lezione di Martines) a quello dei "limiti" della democrazia (la lezione della storia)*, in Ainis M., Spagna Musso E., *Diritto costituzionale. Principi generali*, Cedam, Padova, 1976.
- Spadaro A., *Contributo per una teoria della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1994.
- Spadaro A., *Ex facto (idest ex scripto) oritur ratio scientiae iuris (notarella sul metodo "relazionista" nel diritto costituzionale)*, in *Politica del diritto*, n. 3, 1996.
- Spadaro A., *Gli effetti costituzionali della c.d. "globalizzazione". Storia di una metamorfosi: dalla sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell'opinione pubblica (e della finanza) internazionali*, in *Politica del diritto*, n. 3, 1998.
- Spadaro A. (a cura di), *Le "trasformazioni" costituzionali nell'età della transizione*, Giappichelli, Torino, 2000.
- Spitz E., *Majority Rule*, Chatham House, Chatham, 1984.
- Springborg P., *Western Republicanism and the Oriental Prince*, Polity Press, Cambridge, 1992.
- Sraïeb N., *De droits de l'homme et de l'État de droit dans le pensée politique tunisienne du XIX siècle*, in Mahiou A. (a cura di), *L'État de droit dans le monde arabe*, CNRS Édition, Paris, 1997.
- Steiner U., *Verfassungsgebung und Verfassunggebende Gewalt des Volkes*, Duncker und Humblot, Berlin, 1966.
- Stepan A., *Democracy in Danger*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2009.
- Stepan A., Linz J.J., *Democratization Theory and the "Arab Spring"*, in *Journal of Democracy*, vol. 24, n. 2, 2013.

- Stepan A., *Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations*, in O'Donnell G., Schmitter P.C., Whitehead L., *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspective*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986.
- Stepan A., Suleiman E.N., *The French Fifth Republic: A Model for Import? Reflections on Poland and Brazil*, in Cheibub H.E., Stepan A. (a cura di), *Politics, Society, and Democracies. A Comparative Study*, Westview Press, Boulder, 1995.
- Stilt K., "Islam Is the Solution": *Constitutional Visions of the Egyptian Muslim Brotherhood*, in *Texas International Law Journal*, vol. 46, n. 73, 2010.
- Stilt K.A., *Constitutional Authority and Subversion: Egypt's New Presidential Election System*, in *Indiana International and Comparative Law Review*, n. 16, 2006.
- Stoner K., McFaul M., *Transitions to Democracy: A Comparative Perspective*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2013.
- Storm L., *Democratization in Morocco: The Political Elite and the Struggle for Power in the Post-independence State*, Routledge, London, 2007.
- Strauss L., *Diritto naturale e storia*, Neri Pozza, Venezia, 1957.
- Sulaiman S.J., *Democracy and Shura*, in Kurzman C. (a cura di) *Liberal Islam: A Sourcebook*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Sulaiman S.J., *Shura Principle in Islam*, 1999, all'indirizzo <http://www.alhewar.com/SadekShura.htm>.
- Szmolka I., *Party System Fragmentation in Morocco*, in *Journal of North African Studies*, n. 1, 2010.
- Tâhâ M., *The Second Message of Islâm*, Siracuse University Press, New York, 1987.
- Tamimi A., *Rachid Ghannouchi: A Democrat within Islamism*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Tessler M., *Do Islamic Orientation Influence Attitudes Toward Democracy in Arab World? Evidence from Egypt, Jordan, Morocco and Algeria*, in *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 43, n. 3-5, 2002.
- The King's Friend*, in *The Economist*, 2 luglio 2009, <http://www.economist.com/node/13964243>.
- Tocci N., Cassarino J.P., *Rethinking the EU's Mediterranean Policies: Post-1/11*, in *Istituto Affari Internazionali*, n. 2, 2011.
- Tocci N., *One Year On: A Balance Sheet of the EU's Response to the Arab Spring*, in *Opinions on the Mediterranean*, 2012.
- Tolba A., *Egyptian Court Sends Christian Student to Jail for Insulting Islam*, Al Arabya News, 4 Aprile 2012.

- Toniatti R., *Diritti dell'uomo e rinnovo della Convenzione di Lomè*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 45, 1979.
- Toniatti R., *La circolazione del diritto costituzionale: note sul metodo comparato*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2, 2012.
- Tosch E., *Die Bindung des verfassungsändernden Gesetzgebers an den Willen des historischen Verfassungsgebers*, Duncker und Humblot, Berlin, 1979.
- Tosi S., *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1959.
- Tottoli R. (a cura di), *Le religioni e il mondo moderno*, Einaudi, Torino, vol. III, 2009.
- Touvet L., Doublet Y.M., *droit des élections*, Paris, Economica, 2007.
- Tozy M., *Monarchie et Islam politique au Maroc*, cit.; H. Munson, *Morocco's Fundamentalists*, in *Government and Opposition*, vol. 26, n. 3, 1991.
- Tozy M., *Monarchie et Islam politique au Maroc*, Presses de Siences, Paris, 1999.
- Trew B., *Egyptian Women Demand Representation at Parliament Gates*, Albawaba, 10 Marzo 2012, <https://www.albawaba.com/editorchoice/egyptian-women-demand-representation-parliament-gates-416222>.
- Triepel H., *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Liebmann, Berlin, 1930.
- Trucco L., *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011.i
- Tulchin J. e Romero B. (a cura di), *The Consolidation of Democracy in Latin America*, Lynne Rienner, London, 1995.
- Turner C., *Islam: The Basics*, Routledge, Abingdon, 2011.
- UN General Assembly Human Rights Council, *Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 5 of the annex to the Human Rights Council Resolution 16/21*, 9 Marzo 2012.
- United Nations Development Programme, *Democratic Governance Practice Network*, 28/01/2014.
- United Nations Development Programme, *Project of Support to Constitution-building, Parliamentary Development and National Dialogue in Tunisia*, Activity Report, 2014.
- United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism: Mission to Egypt*.
- United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism: Mission to Tunisia*



- Utvik B.O., *Islamist Economics in Egypt: The Pious Road to Development*, Lynne Rinner, Boulder, 2006.
- Van Hüllen V., *Europeanization through Cooperation? EU Democracy promotion in Morocco and Tunisia*, in *West European Politics*, n. 1, 2012.
- Vanderlinden J., *À propos des familles de droit en droit civil comparé*, in *Hommages à R. Dekkers*, Bruylant, Bruxelles, 1982
- Vasilescu F.B., *Fin du millénaire: triomphe du constitutionnalisme européen*, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n. XII, 1996.
- Vatikiotis P.J., *The History of Modern Egypt: from Muhammad Ali to Mubarak*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1991.
- Vatikiotis P.J., *Islam: Stati senza nazioni*, Il Saggiatore, Milano, 1998.
- Veccia Vaglieri L., Rubinacci R. (a cura di), *Abu Hamid al-Ghazali, Scritti scelti*, Utet, Torino, 1970.
- Vedaschi A., *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, Torino, 2007.
- Ventura A., *L'Islam sunnita nel periodo classico*, in Filoramo G. (a cura di), *Storia delle religioni. III. Religioni dualiste. Islam*, Laterza, Roma-Bari, 1995.
- Viattoni F., *Storia del testo Biblico. L'origine dei LXX*, Annali dell'Istituto Orientale di Napoli, n. 30, 1980.
- Vikør K.S., *Between God and the Sultan: A History of Islamic Law*, C. Hurst & Co. Publishers, London, 2005.
- Villey M., *La formation de la pensée juridique moderne*, Montchrestien, Paris, 1968.
- Vincent P.D., *From Political to Economic Actors*, Stanford University Press, Redwood City, 2007.
- Viola E., Mainwaring S., *Transition to Democracy: Brazil and Argentina in the 1980s*, in *Journal of International Affairs*, vol. 38, 1985.
- Voll J.O., *Sultans, Saints and Presidents*, in Entelis J.P., *Islam, Democracy and the State in North Africa*, 1997, Indiana University Press, Bloomington, 1997.
- Volpi M., *La democrazia autoritaria Forme di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Il Mulino, Bologna, 1979.
- Volpi M., *Libertà e autorità*, Giappichelli, Torino, 2004.
- Volpi M., Luciani M. et al., *Riforme Elettorali*, Laterza, Bari-Roma, 1995.
- Von Münch I., *Grundgesetz Kommentar*, II, Beck, München, 1976.
- Von Mohl R., *Die Parteien im Staat*, in Zebiura G., *Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre*, Wis-

- senschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1969.
- Walter C., *Terrorism as Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Springer, Berlin, 2004.
- Waltz S., *Human Rights and Reform: The Changing Face of North African Politics*, California University Press, Berkley, 1995.
- Walzer M., *Toward a Global Civil Society*, Berghahn Books, Oxford, 1995.
- Warner C.M., *Confessions of Interest Group: The Catholic Church and Political Parties in Europe*, Princeton University Press, Princeton, 2000.
- Watenpaugh K.D., *Creating Phantoms: Zaki AlArsuzi, the Alexandretta Crisis, and the Formation of Modern Arab Nationalism in Syria*, in *International Journal Middle East Studies*, n. 28, 1996.
- Waterbury J., *The Commander of the Faithful: The Moroccan Political Elite. A Study of Segmented Politics*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1970.
- Watson A., *Legal Transplants and Law Reform*, in *Law Quarterly Review*, n. 92, 1976.
- Watson A., *Comparative Law and Legal Change*, in *Cambridge Law Journal*, vol. 37, n. 2, 1978.
- Watt W.M., *Muhammad at Medina*, Calrendon Press, Oxford, pp. 1956.
- Weber M., *Sociologia politica*, in Rossi P. (a cura di), *Economia e Società*, Ed. di Comunità, Milano, 1922.
- Weber M., *Economia e società*, A. Mondadori, Milano, 1974.
- Wegner E., *Islamist Opposition in Authoritarian Regimes: The Party of Justice and Development in Morocco*, Syracuse University Press, Syracuse, 2011, p. 3.
- Weiner M., Huntington S.P., *Understanding Political Development*, Little Brown, Boston, 1987.
- Weitzman M., *Ethno-Politics and Globalization in North Africa: The Berber Culture Movement*, in *The Journal of North African Studies*, vol. 11, n. 1, 2006.
- Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 1 (1964); e *Reyhold v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964)
- Wheatley S., *The Security Council, Democratic Legitimacy and Regime Change in Iraq*, in *European Journal of International Law*, n. 3, 2006.
- White J., *Islamist Mobilization in Turkey: A study in Vernacular Politics*, University of Washington Press, Seattle, 2002.
- Whitehead L., *The Consolidation of Fragile Democracies*, in Robert A. (a cura di), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, Homes and Meier, New York, 1989.
- Whitehead L., *Democratization Theory and Experience*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Wickham C.R., *Mobilizing Islam: Religion Activism, and Political Change in Egypt*, Columbia

- University Press, New York, 2002.
- Wickham C.R., *The Path of Moderation: Strategy and Learning in the Formation of Egypt's Wasat Party*, Columbia University Press, New York, 2004.
- Wiktorwicz Q., *The Management of Islamic Activism: Salafi, the Muslim Brotherhood, and State-Power in Jordan*, State University of New York Press, Albany, 2001.
- Willis M.J., *Political Parties in the Maghrib: The Illusion of Significance?*, in *Journal of North African Studies*, vol. 7, n. 2, 2002.
- Willis M.J., *Morocco's Islamists and the Legislative Elections: The Strong Case of the Party That Did not Want to Win*, in *Mediterranean Politics*, vol. 9, n. 1, 2004.
- Willis M.J., *Politics and Power in the Maghreb: Algeria, Tunisia and Morocco from Independence to the Arab Spring*, C. Hurst & Co, 2012.
- Willis M.J., *Politics and Power in the Maghreb: Algeria, Tunisia and Morocco from Independence to the Arab Spring*, Oxford University Press, New York, 2014.
- Wilson G., *The Arab Spring: New Patterns for Democracy and International Law*, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2013.
- Wolf A., *Political Islam in Tunisia: The History of Ennahda*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- Yetiv S.A., *Oil, Saudi Arabia, and the Spring that Has Not Come*, in Haas M.L., Lesch D.W (a cura di), *The Arab Spring. Change and Resistance in the Middle East*, Westview Press, Boulder, 2013.
- Yom S.L., Gause III F.G., *Resilient Royals: How Arab Monarchies Hang On*, in L. Diamond, M.F. Plattner, *Democratization and Authoritarianism in the Arab World*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2014.
- Youssoufi A., *Entretien avec Amir Taheri*, in *Politique internationale*, n. 84, 1999.
- Yusuf H., *The Sin Tax of Ignoring Syntax*, in *Allahcentric*, available at <http://allahcentric.wordpress.com/2011/04/01/shaykh-hamza-yusuf-islam-is-not-an-ideology-sandala-productions/>.
- Zaccaria F., *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Internazionale*, n. 209, 1997.
- Zagrebelsky G., *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992.
- Zagrebelsky G., Portinaro P.P., Luther J. (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, Torino, 1996.
- Zalloom A.Q., *Democracy is a System of Kufr': It is Forbidden to Adopt, Implement or Call for It*, Al-Khilafah Publications, London, 1995.
- Zanon N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991.

- Zanon N., *Brevi note sulla teologia politica nel pensiero di Carl Schmitt*, in *Jus*, n. 3, 1994.
- Zanon N., *Premesse ad uno studio sui "principi supremi" di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998.
- Zartman I.W., *Pouvoir et État dans l'Islam*, in *Pouvoirs*, n. 12, 1980.
- Zartman I.W., *Political Elites in Arab North Africa: Morocco, Algeria, Tunisia, Libya and Egypt*, Longman, New York, 1982.
- Zayed D., *Egypt's Judges Shoulder Hopes for Democracy*, Reuters, 2/11/2011.
- Zeghal M., *Islamism in Morocco, Religion, Authoritarianism, and Electoral Politics*, Markus Wiener Publisher, Princeton, 2009.
- Zemrani A., Lynch C.E., *Morocco's Dance with Democracy: An Evolutionary Approach to Democratic Reform*, in *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, n. 18, 2013.
- Zikria A.A., *Les principes de l'Islam et la démocratie*, Nouvelles Éditions Latines, Paris, 1958.
- Zollner B., *The Muslim Brotherhood: Hasan al-Hudaybi*, Routledge, Abington, 2009.
- Zolo D., *Il principato democratico. Per una teoria realistica della democrazia*, Feltrinelli, Milano, 1996.
- Zolo D., *Theoretical Language. Evaluation and Prescriptions: A Postempirical Approach*, in Patarro E. (a cura di), *Reason in Law*, II, Giuffrè, Milano, 1988.
- Zweig E., *Die Lehre vom Pouvoir Constituant. Ein Beitrag zum Staatsrecht der französische Revolution*, Mohr, Tübingen, 1909
- Zweigert K., Kötz H., *Introduzione al diritto comparato. Principi fondamentali*, Giuffrè, Milano, 1998, vol. 1.