



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. I

(ESTRATTO)

ANNIVERSARIO

19 APRILE 1923 – 19 APRILE 2023

UNA COSTITUZIONE LIBERALE DELL'EGITTO

19 APRILE 2023

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Anniversario

19 aprile 1923 – 19 aprile 2023

Una Costituzione liberale dell'Egitto

1. Tra le rapide memorie che una particolare ricorrenza offre l'occasione di ricordare in questa Rubrica dedicata alle Costituzioni storiche può senz'altro trovare posto la rievocazione della Costituzione che l'Egitto si diede cento anni fa.

Si tratta più precisamente della [Costituzione](#) promulgata, nel Palazzo Abdeen del Cairo, il 19 aprile 1923, terzo giorno del Ramadan 1341 AH, con rescritto n. 42, da re Fuad I, rimasta in vigore, con un'interruzione dal 1930 al 1935, fino al 1952: anno della rivoluzione che pose fine all'occupazione britannica e alla stessa monarchia egiziana.

Una particolarità di questo testo costituzionale è di essere strettamente collegato al conseguimento da parte dell'Egitto della sovranità e dell'indipendenza, costituendo, inoltre, il coronamento di un processo politico interno ed internazionale iniziato già nel secolo precedente.

Impossibile in questa sede ripercorrere analiticamente tutti gli svolgimenti storici di tale processo, sicché, prima di portare l'attenzione sul testo costituzionale del 1923, ci si limiterà ad indicare solo alcuni degli avvenimenti di carattere più prettamente istituzionale che ne furono in vario modo i prodromi.

Se si prescinde dalla spedizione napoleonica (1798-1801), a cui viene comunque riconosciuto di avere dato un forte impulso all'ingresso dell'Egitto nella modernità, occorre, allora, fare riferimento al periodo del governatorato di Muhammad Ali Pascià (1805-1849), un ufficiale albanese arrivato in Egitto con le truppe inviate dal Sultano per recuperare i territori già occupati dai francesi e riuscito nell'impresa di assicurarsi il controllo del Paese, in particolare con l'annientamento del ceto, fino allora dominante, dei Mamelucchi (1° marzo 1811).

Si devono, dunque, a Muhammad Ali Pascià la progressiva emancipazione dal dominio della Sublime Porta di cui l'Egitto faceva parte, l'allestimento di una moderna organizzazione statale destinataria di risorse pubbliche (particolarmente, l'esercito impiegato a fianco, ma anche contro il Sultano), il debutto di un'industrializzazione e l'instaurazione, partendo dalla carica di Wālī (1805-1848), di una monarchia ereditaria che si estinguerà solo quando la Rivoluzione degli Ufficiali Liberi, nel 1952, segnerà una frattura incolmabile nella storia e nella vicenda costituzionale dell'Egitto contemporaneo. Del disfacimento della monarchia egiziana l'Italia fu, peraltro, buona testimone, ospitando, negli ultimi anni della sua vita, l'ultimo rampollo della dinastia alawita, il re Fārūq ibn Fu'ād, giunto a bordo della fregata reale Mahroosa, al quale toccò, da allora (1954), imperare solo sui rotocalchi dell'epoca.

La data che, però, qui maggiormente interessa è quella del 27 novembre 1824, allorché il predetto Muhammad Ali Pascià impartì al capo del suo Consiglio privato disposizioni per l'istituzione di un Consiglio Supremo, regolandone la conduzione e l'adeguato trattamento ai suoi componenti. A tale organismo, composto da 156 membri, fu, quindi, demandato, dal 3 gennaio 1825, il compito di elaborare dei regolamenti quadro di vago tenore costituzionale, potendo contare sulle competenze e lo spirito d'iniziativa dei suoi membri. Vi seguì la legge del 12 luglio 1833 necessaria per disciplinare le deliberazioni dell'organo (vi compare per la prima volta il termine "legge" intesa come una serie di disposizioni ordinate sistematicamente e sganciate dalla contingenza propria di un decreto); tuttavia, con decisione del 13 maggio 1837, Muhammad Ali decise di sciogliere il Consiglio Supremo, facendo conto solo sul suo Consiglio privato.

Nel luglio del 1837, fu, quindi, varata una legge fondamentale, nota come Al-Siyasatnamah (in turco: elenco di statuti), con cui vennero istituiti alcuni nuovi uffici secondo principi riecheggianti i testi costituzionali contemporanei, con l'introduzione di una certa separazione dei poteri e la garanzia di alcune libertà.

2. Questo processo di riforma doveva, però, subire una stagnazione negli ultimi anni di vita di Muhammad Ali Pascià e sotto i suoi immediati successori: il nipote (il figlio, Ibrāhīm, gli era premorto) 'Abbās I (1849-1854) e lo zio di quest'ultimo Muḥammad Sa'īd Pascià (1854-1863). Invece, con Isma'il Pascià, figlio del predetto Ibrāhīm (1863-1879), il Consiglio privato, spinto dalla pressione popolare, si determinò ad istituire un nuovo organo rappresentativo, il Consiglio dei Rappresentanti della Shura (22 ottobre del 1866), composto di 75 membri, eletti per un triennio dai sindaci e dagli sceicchi. Tale Consiglio era chiamato ad esprimere pareri non vincolanti sulle questioni ad esso sottoposte dal Governo.

D'altro canto, una simile iniziativa ben si coniugava con le tendenze filo-europeiste di Isma'il, al quale, tra l'altro, il Sultano attribuì, nel 1867, il nuovo titolo di Khedivé (ossia viceré d'Egitto). Tuttavia, le mire espansionistiche (verso il sud dell'Egitto) dello stesso di Isma'il, non assistite da successo e comportanti spese enormi, nonché il costoso mantenimento della Corte piombarono il Paese in una grave crisi d'indebitamento che finì per consegnare l'Egitto nelle mani dei finanziatori stranieri (nel 1875 fu venduta alla Gran Bretagna la partecipazione azionaria egiziana alla Compagnia del Canale di Suez, la cui costruzione era già stata di fatto accollata all'Egitto). L'infiltrazione delle potenze coloniali (Gran Bretagna e Francia) si spinse fino alla diretta collocazione di propri Ministri nel primo governo di Nubar Pascià (28 agosto 1878 – 23 febbraio 1879).

Già prima di tale evento, era stata data vita, il 28 giugno 1875, a Tribunali misti istituiti per citare in giudizio i cittadini dei paesi europei, i cui trattati impedivano i loro rapporti con la magistratura egiziana locale (tali tribunali saranno aboliti solo con la legge 15 ottobre 1949 n. 115, decorso il periodo transitorio stipulato con la convenzione di Montreux dell'8 maggio 1937).

Dal nostro punto di vista, assai più interessante risulta, però, il testo costituzionale del giugno del 1879 (49 articoli), ed anzi non manca chi attribuisce proprio a tale testo la primazia nell'istituzione di un sistema costituzionale in Egitto, considerato che esso prevedeva una Camera dei rappresentanti dotata di potere legislativo e statuiva che nessuna legge sarebbe stata emanata se non con il suo consenso. Tuttavia, tale circostanza, considerata alla stregua di un'affermazione di piena indipendenza, provocò la reazione ostile della Francia e della Gran Bretagna e la destituzione, il 26 giugno 1879, da parte del Sultano, di Isma'il Pasha (gli succedette il figlio Tawfiq Pasha). A questo punto, la Costituzione in questione, in quanto priva della ratifica del Khedivé, non fu giuridicamente considerata valida, benché il governo in carica avesse accettato il testo approvato dal Consiglio dei Rappresentanti, che, nell'occasione, si era trovata a svolgere il ruolo di un'assemblea costituente.

Si era trattato, invero, nella sostanza, di un atto di sfida alle Potenze coloniali in un momento di profonda crisi ordinamentale e, per converso, di piena espansione del cd. rinascimento arabo, di cui lo stesso Ismail desiderava rendersi esponente nell'orizzonte egiziano sulle orme del suo illustre nonno Muhammad Ali. In questo senso, mette conto di ricordare anche la di lui nipote, principessa Fatima Ismail, a buon diritto considerata all'origine della rinascita delle donne egiziane nell'era moderna, spianando la strada alla loro partecipazione pubblica (nel 1928 si iscriverà a quell'Università Egiziana che tanto aveva già contribuito a sostenere con ingenti donazioni in danaro).

3. Ma è il 1882 a rappresentare, dal punto di vista costituzionale, uno snodo essenziale nella vicenda egiziana in quanto vi vide la luce, il 7 febbraio, una Costituzione (in realtà Regolamenti di base), considerata, anch'essa, l'espressione di un'aspra battaglia per respingere l'interferenza straniera negli affari interni, cercandosi, allo stesso tempo, di dare risposta alle aspirazioni della società egiziana dell'epoca. Risulta, dunque, singolare che, in qualche storia dell'Egitto, di tale Costituzione non si faccia praticamente alcun cenno. Né sembra valere da attenuante la circostanza che tale Costituzione venne quasi subito soppressa dalle autorità di occupazione britanniche insediatesi stabilmente in Egitto a partire dallo stesso 1882 dopo la repressione della rivolta di 'Orābī, anche se per l'interposta persona del potente Console generale Lord Cromer (1841-1917), mentre restavano nominalmente Khedivé Tawfiq e del tutto teoricamente la dominazione ottomana.

Comunque sia, ricordando come l'anima della Costituzione del 1882 sia stata l'eminente statista Sherif Pasha (1826-1887), chiamato perciò "Padre della Costituzione" (dopo essere stato autore anche della Costituzione nel 1879), individuiamo la caratteristica del testo del 1882 soprattutto nell'istituzione di un parlamento autorevole ed effettivo e nella corresponsabilità dei Ministri davanti ad esso. In caso di perdurante dissenso tra i due organi, il Khedivé avrebbe tuttavia potuto sciogliere il parlamento e convocare l'elezione di uno nuovo che rappresentasse la sovranità della nazione egiziana. Anche il principio della sovranità della nazione (non del popolo) trovava, quindi, posto, nella nuova Costituzione, intesa, però, come entità spirituale comprensiva di tutte le generazioni, il cui nome veniva speso, nell'adozione di decisioni politiche, dalla rappresentanza attuale. Da questo punto di vista si comprende anche perché il voto fosse obbligatorio e ciascun eletto dovesse rappresentare l'intera nazione egiziana e non solo il partito che lo aveva designato od il collegio che lo aveva candidato.

Se, dunque, la Costituzione del 1882 potè essere riguardata come il tentativo di dare vita, sia pure in forme attenuate, ad un sistema democratico imperniato sul controllo della Camera dei Rappresentanti quale soggetto esponenziale della nazione egiziana, essa, come è stato parimenti rilevato, intese in realtà regolare soprattutto l'asse del potere statale, disinteressandosi dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini. Insomma, la Costituzione del 1882 scalfiva solo in minima parte il potere del Khedivé.

In un quadro segnato da una scarsa autonomia politica interna, anche la politica estera dell'Egitto venne asservita agli interessi di Londra: si tratta di avvenimenti che qui è possibile solo sfiorare come, esemplarmente, l'insurrezione mahdista nel Sudan, allora sottoposto alla dominazione egiziana, repressa militarmente nel 1898, dopo quasi un ventennio di scontri, dalle forze militari britanniche comandate da Lord Kitchener (1850-1916), il quale diverrà, a sua volta, nel 1911, Console generale al Cairo. Il Sudan diventato in pratica anglo-egiziano resterà inglese anche dopo l'indipendenza egiziana e sarà reso, a sua volta, indipendente da Sua Maestà Britannica solo nel 1956 (il Sudan, con la conquista di Cassala, venne occupato anche dagli italiani tra il 4 luglio 1940 e il 21 gennaio 1941, scatenando la reazione delle forze sudanesi che, insieme alle britanniche, occuparono le colonie italiane nel 1942); o, ancora, la già evocata rivolta nazionalista capeggiata dal colonnello Aḥmad 'Orābī, nominato, nel gennaio 1882, Ministro della Guerra da Tawfiq, non si sa se più per timore o per complicità. La rivolta fu repressa dall'intervento militare inglese, preannunciato come temporaneo ma destinato a durare fino al 1954 ...

Si deve sempre al già menzionato Lord Kitchener, pur in un quadro di economia depressa, ma propizia al coagularsi di idee nazionali ed indipendentistiche e al formarsi di organizzazioni politiche di segno diverso, ma tutte più o meno accomunate da un anelito islamico, il varo di alcune importanti riforme. La prima è la legge n. 31 del 1912, nota come "legge dei 5 feddan², con cui si cercò di rimediare alla perdita di terreni da parte dei contadini egiziani, sottraendo appunto al rischio di espropriazione un appezzamento di terra corrispondente a quella misura (1 feddan=ca. 4200 mq). La seconda, più rilevante, è la legge organica n. 29 del 1° luglio 1913, che recava una riforma di

carattere costituzionale, andando ad incidere sull'assetto di governo, stabilendo che le leggi non potevano essere promulgate senza prima consultare un'Assemblea Legislativa. Tale previsione rimase però solo sulla carta in quanto l'Assemblea (di 80 membri) venne sì costituita, ma il 18 ottobre 1914 fu approvato un decreto di rinvio della prima seduta, tornandosi di fatto al sistema dell'emanazione di leggi senza alcuna consultazione.

4. D'altro canto, la situazione generale non si presentava propizia a grandi svolte istituzionali. Ricordiamo che a Tawfiq Pasha era intanto succeduto il figlio 'Abbās Ḥilmī II (1874-1944), destinato ad essere l'ultimo Khedivè (dal 1892 al 1914), il quale, dopo iniziali propositi autonomistici, sembrò accomodarsi all'influenza britannica, ma continuando a nutrire una fiera avversione per gli inglesi, i quali pensarono bene, il 18 dicembre 1914, di instaurare anche dal punto di vista formale un protettorato sull'Egitto.

Abbas II, che, dal luglio si trovava ad Istanbul per cure mediche (dove un attentato non riuscito alla sua vita ne aveva ritardato il ritorno al Cairo), reagì esortando i suoi sudditi ad allearsi con gli Imperi Centrali in funzione antinglese nel conflitto mondiale appena scoppiato. La controreazione non si fece attendere così che l'ultima figura istituzionale formalmente indipendente dell'Egitto fu dichiarata decaduta da Londra il giorno successivo (dopo la dichiarazione d'indipendenza, Abbas non tornerà come Re sul trono egiziano e contratterà, nel 1931, col governo egiziano la rinuncia al trono per trentamila sterline).

Dopo la deposizione di Abbas II, sarebbe dovuto divenire Khedivè Ḥusayn Kāmil (1853-1917), secondo figlio del più volte menzionato Ismā'īl Pascià, ma egli assunse da subito il titolo di Sultano d'Egitto e del Sudan, essendo questa (di Sultanato) la denominazione imposta dalla Gran Bretagna al nuovo protettorato egiziano, chiudendosi così per sempre la secolare sottoposizione dell'Egitto alla dominazione ottomana.

Ḥusayn Kāmil, a causa del suo breve Sultanato (1914-1917), non potè, tuttavia, vedere l'indipendenza del suo Paese, né assistere alla fine del conflitto mondiale, morendo improvvisamente nell'ottobre 1917 (intanto l'Egitto era rimasto formalmente neutrale, anche se la strategia inglese ne fece una formidabile testa di ponte economica e militare, scontentando la popolazione onerata anche da pesanti corvées e spronando in tal modo verso la crescita dei movimenti indipendentisti). Va, comunque osservato, che il Sultanato di Ḥusayn Kāmil non brillò particolarmente agli occhi degli egiziani che continuavano ad elogiare il Khedivè deposto come simbolo di lealtà verso il suo Paese con lo slogan "Dio è vivo; Abbas sta arrivando!"

A Ḥusayn Kāmil succedette, quindi, Fu'ād I d'Egitto (1868-1936), settimo figlio di Ismā'īl Pascià, destinato ad essere protagonista di svolte epocali per l'Egitto contemporaneo. Egli fu Sultano dal 9 ottobre 1917 al 15 marzo 1922, succedendo, poi, a se stesso come Re della neonata Monarchia egiziana.

5. Occorre però addentrarsi meglio nel torno di tempo che dalla fine della guerra condusse alla [Costituzione](#) il cui centenario s'intende qui ricordare.

Si è accennato all'emergere nelle diverse fasi di movimenti di sostegno alla causa indipendentistica e ad una radicale riforma costituzionale. In questo senso, la Guerra funzionò da potente catalizzatore. Lo spirito di ribellione che covava, se così si può dire, sotto la cenere già a partire dall'intervento britannico del 1882 cominciò ad alimentarsi vivamente delle sofferenze subite durante il periodo bellico fino a diventare esplosiva nella profonda crisi del dopoguerra, caratterizzata, oltretutto dalla dottrina Wilson circa l'autodeterminazione dei popoli.

Un cenno va riservato anche al più ampio scenario della rivolta araba scoppiata il 5 giugno 1916 che aveva visto come protagonista lo sharif della Mecca Hussein bin Ali, il quale avevo disconosciuto la legittimità del dominio di Istanbul sul Regno ascemita dell'Hegiaz, vagheggiando la formazione di un grande stato arabo indipendente. Tale sogno era (provvisoriamente) sostenuto dai Britannici: il nazionalismo e lo spirito irredentista arabi erano infatti incoraggiati da Londra in funzione anti-ottomana (si colloca in questa vicenda l'operato del colonnello inglese Thomas Edward Lawrence, ispiratore del noto film di David Lean "Lawrence d'Arabia"). Anche la Francia aveva trovato conveniente appoggiare la rivoluzione araba per mantenere la sua influenza nel Nord Africa.

Se è vero che dalla guerra che ne scaturì tra il Sultano ottomano contro lo Sharif della Mecca, emersero infine nuove formazioni politiche come la Siria, l'Iraq, il Libano, non è men vero che la speranza di un grande regno arabo indipendente non venne realizzata ed anzi aggirata dagli inglesi. Conformemente agli accordi segreti Sykes-Picot (aprile-maggio 1916), i paesi arabi della Mezzaluna Fertile furono, infatti, spartiti tra Gran Bretagna e Francia sotto forma di mandati, e in accordo con la promessa Balfour (2 novembre 1917), la Palestina fu staccata dalla Siria, posta sotto il mandato britannico e aperta all'insediamento ebraico. Com'è noto, tale situazione sfocerà nella guerra portata, il 15 maggio 1948, da Transgiordania, Iraq, Siria, Libano e dallo stesso Egitto (da re Farouk malgrado le perplessità del suo Primo Ministro, Mahmud Fahmi Al-Nuqrashi) contro Israele da appena un giorno dichiaratasi indipendente e di cui sono ancora drammaticamente attuali le conseguenze.

Ciò che, tuttavia, qui maggiormente interessa è che le rivendicazioni indipendentistiche egiziane andarono ad un certo punto ad inserirsi in un quadro internazionale in cui era stata posta in grave crisi la secolare dominazione della Turchia, peraltro già defedata da una grave crisi interna: si ricordi la rivolta del 1908 dei cd. Giovani Turchi che costrinse il Sultano Abdulhamid II a richiamare in vita la costituzione ottomana del 1876 (che aveva inaugurato una monarchia costituzionale durata solo un biennio).

La fine della guerra segnò anche l'inizio della ripresa del movimento indipendentista egiziano tanto che, già nel settembre 1918, l'Egitto costituì una delegazione capeggiata da Saad Zaghlul per avanzare le sue richieste di indipendenza alla Conferenza di pace di Parigi. Il 13 novembre 1918, da allora in poi celebrato in Egitto come Yawm al Jihad (Giorno della lotta), la delegazione conferì con Sir Reginald Wingate, l'alto commissario britannico, per chiedere il permesso di andare a Londra per esporre il caso egiziano. Ne seguì, però, un rifiuto e addirittura Zaghlul e altri tre membri della delegazione, l'8 marzo 1919, vennero arrestati e deportati a Malta.

L'improvvida iniziativa britannica scatenò la rivolta popolare del marzo-aprile 1919 con violenti scontri in tutto il Paese. Piace ricordare che, il 16 marzo, qualche centinaio di donne egiziane velate dell'alta borghesia, guidate da Safia Zaghlul, Huda Sharawi e Muna Fahmi Wissa, organizzò una manifestazione contro l'occupazione britannica, segnando l'ingresso delle donne egiziane nella vita pubblica.

La posizione inglese pareva, però, irremovibile e si esprimeva con rappresaglie sanguinose, tanto che lo stesso Wingate fu sostituito dal generale Edmund Allenby, eroe della Prima guerra mondiale. Costui riuscì nelle trattative per fermare la rivolta, ma dovette cedere alle richieste di recarsi nell'aprile 1920 a Parigi. Il 4 aprile 1921, il ritorno di Zaghlul in Egitto fu accolto da un'accoglienza senza precedenti (il Wafd aveva redatto un memorandum da sottoporre alla Conferenza di pace di Parigi, in cui si affermava che l'Egitto avrebbe dovuto raggiungere la piena indipendenza e un sistema costituzionale). Per tutta risposta Allenby fece deportare Zaghlul alle Seychelles: la deportazione fu seguita da manifestazioni, violenti scontri con la polizia e scioperi di studenti e dipendenti governativi.

In questo scenario drammatico, il 28 febbraio 1922, la Gran Bretagna, senza alcun negoziato con l'Egitto, dichiarò unilateralmente l'indipendenza del Paese. Con tale dichiarazione, l'Egitto

consegui la legittimità internazionale come Stato. Del tutto ad pompam, quindi, il 15 marzo 1922, Fuad dichiarò l'indipendenza del paese, mentre più sostanzialmente assunse il titolo di "Sua Maestà il Re d'Egitto" e suo figlio, Faruk, fu nominato suo erede.

Non può omettersi di ricordare, tuttavia, come l'indipendenza egiziana rimase ancora per qualche decennio defedata, dato che la Gran Bretagna, all'atto di concedere l'indipendenza, si era riservata il mantenimento dell'occupazione militare, dei privilegi extraterritoriali, del controllo del Canale di Suez, oltre a fissare i termini del condominio dell'Egitto e della Gran Bretagna in Sudan. Anche ciò sarà all'origine della rivoluzione egiziana del 1952.

6. Il 19 aprile 1923 venne approvata una nuova [Costituzione](#), in sostituzione della ricordata legge organica n. 29 del 1913, ed è su tale documento che occorre ora finalmente portare l'attenzione.

Come abbiamo visto, tale traguardo era stato preceduto da tentativi costituzionali incompleti, effimeri e financo abortiti, ma ai quali va riconosciuto, tra gli altri meriti, quello di aver dato vita alla cultura costituzionalistica dell'Egitto moderno e che nella Costituzione del 1923 ha tentato di rispecchiarsi: tra i contributi in materia vengono ricordati quelli di Rifa'a al-Tahtawi (1801-1873), Muhammad Abdo (1849-1805), Abdullah al-Nadim (1842-1896), Mahmoud Sami al-Baroudi (1839-1904) e anche del letterato Hussein al-Marsafi (1810-1890) e dell'avvocato e giornalista Mustafa Kamil (1874-1908). Tuttavia, come pure riferito, la Costituzione del 1923 fu figlia diretta della rivoluzione del 1919 che ebbe a combinare la richiesta di indipendenza con quella di democrazia, meritando di essere in qualche modo apparentata a ciò che aveva rappresentato per la Francia la Rivoluzione del 1789.

La Costituzione era stata redatta, basandosi principalmente sul modello belga in sette mesi di lavoro, dal 15 marzo al 21 ottobre 1922, da un comitato di trenta membri formato dallo stesso re Fuad I (Primo Ministro era Abd al-Khaliq Tharwat) e presieduto da Hussein Rushdi Pasha, già Primo Ministro nel periodo bellico. Tale organismo comprendeva rappresentanti di partiti politici, leader popolari e leader del movimento nazionale, compresi magistrati, esponenti religiosi e tribali, giuristi e politici di spicco, tra cui lo sceicco di Al-Azhar, Muhammad Bakhit, e sei copti, tra cui Papa Yoannis, e un ebreo, il grande capitalista Aslan Qatawi Pasha.

Il partito d'intonazione popolare e liberale Wafd (radicatosi nel 1918 nell'ambito della delegazione capeggiata da Zaghoul) e il partito nazionale avevano rifiutato di aderire ad un comitato che nelle intenzioni del re avrebbe dovuto elaborare una costituzione che non garantiva la sovranità popolare e che gli avrebbe permesso di contenere il movimento rivoluzionario (Zaghoul parlò di "Comitato miserabile"). Obiettivo, questo, per vero, non completamente raggiunto, nonostante una configurazione dei poteri del re più ampia di quelli previsti negli stati monarchici contemporanei approdati al parlamentarismo (la Commissione Lord Milner inviata al Cairo dagli inglesi aveva, peraltro, raccomandato una Costituzione liberale in stile occidentale, una legislatura bicamerale e un monarca che "regni ma non governi", anche se Londra approvò, poi, un testo abbastanza difforme, visto il rifiuto del re di sanzionarne una diversa).

7. Venendo ad un maggior dettaglio, notiamo che la [Costituzione](#) era composta da 170 articoli. Il suo primo articolo si preoccupava di definire la forma dello Stato come quello di una monarchia ereditaria, temperata da una forma rappresentativa. Dal punto di vista territoriale, l'approccio era chiaramente quello di un ordinamento concentrato ed unitario (del resto, solo poche disposizioni e di principio riguardava, nel Capo Quinto, alcune realtà territoriali).

Assai modernamente, veniva assegnato dal punto di vista topografico un posto prioritario all'enunciazione dei diritti dei cittadini egiziani a cominciare dalla proclamazione dell'eguaglianza

senza alcuna distinzione di razza, lingua o religione, ma non esplicitamente di sesso (art. 3). Seguivano le enunciazioni della libertà personale sottoposta alla garanzia della riserva di legge (art. 4 e 5); del principio di legalità dei reati e delle pene (art. 6); del divieto di espulsione (art. 7); della libertà di circolazione e di soggiorno (art. 7); dell'inviolabilità del domicilio, anch'esso garantito dalla riserva di legge e da un principio di legalità amministrativa (art. 8); della tutela del segreto epistolare e – si badi – delle comunicazioni telegrafiche e telefoniche (art. 11); dell'assolutezza della libertà religiosa e della tutela, “secondo la prassi stabilita in Egitto”, del libero esercizio dei riti di tutte le religioni e credi a condizione che non arrecassero pregiudizio all'ordine pubblico o al buon costume (artt. 12 e 13); della libertà, nei limiti della legge, sia della libertà di opinione, sia della libertà di stampa, assoggettata però alla possibilità di diffide, la sospensione o la soppressione, se la tutela dell'ordine sociale l'avesse richiesto, sia della libertà di scelta della lingua di comunicazione (artt. 14, 15 e 16, sia ancora del diritto di petizione collettiva, alla condizione di essere persone rispettabili (art. 20); del riconoscimento dei diritti di riunione e di associazione: la prima, purché pacifica e senz'armi e, se in luogo pubblico, preavvisata alla polizia, con la consueta riserva della tutela dell'ordine sociale, la seconda, per come inquadrata dalla legge (artt. 20 e 21).

Alla proprietà veniva attribuito il carattere dell'inviolabilità, pur prevedendosi la possibilità di esproprio per causa di pubblica utilità, nei casi e nei modi stabiliti dalla legge, e dietro giusto compenso (art. 9). Completamente vietata era invece la confisca in blocco dei beni (art. 10).

Previsioni di tenore sociale riguardavano, poi, pionieristicamente la gratuità dell'istruzione (in quanto non contraria all'ordine pubblico o al buon costume); l'istituzionalizzazione dell'istruzione pubblica e l'istruzione elementare obbligatoria e gratuita per i giovani egiziani di entrambi i sessi. (artt. 16, 17 e 18).

Un cenno, infine, può farsi, anche se allocati in altra parte del testo costituzionale, al principio dell'irretroattività della legge, attenuato, però, dalla salvezza di casi previsti da disposizioni speciali (art. 27), alla garanzia del diritto di difesa (art. 130), al principio di legalità dei tributi e delle prestazioni personali (artt. 134, 135 e 136), e al divieto di estradizione dei rifugiati politici, fatti salvi gli accordi internazionali finalizzati alla tutela dell'ordine sociale (art. 151).

Esimendoci dal proseguire in defatiganti cataloghi, sembra forse preferibile accennare ad alcune questioni che sono rimaste di natura problematica rispetto alla tradizione costituzionale occidentale nell'ambito degli ordinamenti d'ispirazione islamica.

La prima è appunto data dal ruolo riservato all'Islam e alla religione in genere nella Costituzione egiziana del 1923, per la cui redazione, come si è detto, si ebbe un concorso pluriconfessionale. Dal punto di vista istituzionale, occorre subito rimarcare che l'art. 149 afferma che l'Islam è la religione dello Stato e la legge islamica è la fonte ufficiale della legislazione. Risulta, peraltro, che ad una simile formulazione si fosse fieramente opposto il Wafd, sostenendo una posizione genuinamente laica (la religione è per Dio e la nazione è per tutti). Tuttavia, la comparazione storica, ma anche sincronica con altre costituzioni dell'epoca, depone per una concezione tradizionale e tollerante (come è in effetti nella sua natura) dell'Islam nella Costituzione del 1923, sia per quanto già riferito circa la tutela della libertà religiosa e l'eguaglianza, sia perché nessun ruolo preciso era riconosciuto alle regole della shari'a o agli ulema egiziani nel valutare la costituzionalità delle leggi, mentre le limitazioni religiose che il testo del 1923 poneva alla legislazione secolare potevano apparire generalmente trascurabili o scarsamente problematiche. Del resto, la stessa collocazione topografica dell'art. 149 poteva stare ad indicare come la materia religiosa non rappresentasse una priorità per nessuno.

La seconda questione riguarda il tipo di considerazione riservato alla donna, anche qui ricordando le precedenti forti presenze femminili nella vicenda egiziana (il comitato di redazione dei Trenta non aveva però incluso donne, provocando la protesta del Comitato centrale del Wafd). Ora, dal punto di vista formale, si potrebbe ragionare come per il termine “regnicoli” dello Statuto

albertino, che poteva deporre per una mancata identificazione per genere nelle previsioni costituzionali. Ma, analogamente alla nostra storia patria, la legislazione e la prassi fornirono di tali previsioni un'interpretazione che ignorava il diritto di rappresentanza delle donne in Parlamento (sia di votare sia di essere candidate); laddove direttamente la stessa costituzione teneva in non cale il genere nel riferirsi all'uguaglianza.

La terza questione, per qualche aspetto collegata (l'unica menzione del sesso femminile nella Costituzione), concerne le riportate disposizioni in tema d'istruzione pubblica, già di per sé singolarmente innovative per contenuto e collocazione topografica tra i diritti e i doveri degli egiziani. È evidente il loro carattere programmatico e di sfida progressista in un tempo in cui un sistema statale di istruzione elementare si dava poco di frequente; ancora più eclatante la richiesta educativa di ragazzi e ragazze, non essendo in allora (e ancora oggi) venute meno certe prevenzioni religiose e culturali nei confronti del sesso femminile.

8. Per quanto riguarda la forma di governo, si tratta di questione fortemente "pregiudicata" dalla stessa forma di Stato nella Costituzione in esame, trattandosi, come già accennato, di una forma costituzionale pura molto sbilanciata sul potere del Monarca, al quale l'art. 38 garantiva il diritto di sciogliere la Camera dei rappresentanti senza alcuna restrizione, condizione o numero massimo di volte (ad eccezione dell'inammissibilità dello scioglimento consecutivo con le stesse motivazioni).

Meno sbilanciato apparentemente appariva il rapporto tra Re e Parlamento. quanto all'esercizio del potere legislativo (artt. 24, 25, 28 e 34), dato che il potere di rinvio del Sovrano in sede di promulgazione (art. 35) avrebbe potuto essere superato dalle Camere (art. 36). Era prevista l'eccezionale possibilità di Re emanare decreti con forza di legge, purché non contrari alla Costituzione, se nell'intervallo delle sedute del Parlamento ciò si fosse rivelato necessario prendere provvedimenti urgenti non rinviabili. Il Parlamento, tuttavia, sarebbe stato convocato immediatamente, in sessione straordinaria per esaminare i decreti che, se respinti, avrebbero perso la loro efficacia (analogamente se nemmeno presentati: art. 41).

Un Titolo specifico (il Terzo) era consacrato dalla Costituzione al bilancio gestito dal Parlamento nelle sue varie fasi (art. da 138 a 145), salva la necessaria iniziativa del Governo.

Circa il bicameralismo allestito dalla Costituzione in esame, esso, come accennato, derivava dalla presenza del Senato, i cui due quinti erano di nomina regia e i restanti eletti a suffragio universale (artt. da 74 a 79) e della Camera dei deputati, composta da membri eletti per cinque anni a suffragio universale (artt. da 82 a 89). Analitiche disposizioni disciplinano il suo funzionamento, l'iter legis (a mente dell'art. 28, l'istituzione o l'aumento di un tributo potevano aver luogo solo su iniziativa del Re e della Camera dei deputati) lo status dei parlamentari (Titolo Terzo, Capo Terzo, Sezione Terza). Il bicameralismo egiziano, poi, sarebbe potuto sfociare nella seduta congiunta dei due rami del parlamento, dando vita al Congresso su convocazione del Re (Titolo Terzo, Capo Terzo, Sezione Quarta).

9. Sia pure nel quadro della Costituzione, il potere esecutivo era attribuito in toto al Monarca (artt. 29 e 37), dichiarato capo supremo dello Stato (art. 33) e comandante supremo del Paese (art. 46). Altre attribuzioni gli erano attribuite, quali, ad es., battere moneta in esecuzione della legge (art. 43), concedere grazia e commutare le pene (art. 43: l'amnistia poteva invece essere concessa solo con legge ex art. 152), dirigere l'amministrazione (art. 44); dichiarare il regime di legge marziale, condizionatamente all'approvazione parlamentare (art. 45); analogamente condizionati dal consenso parlamentare erano ancora la dichiarazione di guerra offensiva e la ratifica dei trattati (art. 46).

Nel quadro dell'organizzazione del governo, spettava al Re la nomina e la revoca dei suoi Ministri (art. 49), che restavano a lui subordinati, ma la cui responsabilità non sarebbe stata eliminata da un ordine verbale o scritto dello stesso Re (art. 62). La responsabilità ministeriale, anzi, si sarebbe potuta far valere dalla Camera dei deputati sul piano politico provocando le dimissioni del Gabinetto o di un singolo Ministro con la sfiducia (art. 65), o nelle forme giudiziarie dell'impeachment a mente dell'ordinario codice penale (artt. da 66 a 72).

Disposizioni di ordine organizzativo e procedurale caratterizzavano, poi, il potere giudiziario nella Costituzione del 1923 (artt. 30, 31 e Capo Quarto), comparendovi, per vero, i principi di indipendenza dei magistrati giudicanti (non di quelli del parquet), della loro esclusiva sottomissione alla legge e dell'inalterabilità, tuttavia senza corrispondenti specifiche garanzie.

10. Questa veloce delibazione di un testo alquanto complesso può concludersi ricordando il carattere rigido della [Costituzione del 1923](#), rivelato dall'articolazione della procedura di revisione la cui iniziativa (tranne il periodo dell'eventuale Reggenza) sarebbe potuta spettare autonomamente al Re e a ciascuna Camera (art. 156) con deliberazione assunta a maggioranza assoluta di tutti i suoi componenti, dichiarandosi preliminarmente la necessità della revisione e precisandone l'oggetto (art. 157). Una volta che una tale presa di posizione fosse stata sanzionata dal Re, le due Camere, insieme allo stesso Sovrano, avrebbero proceduto ad approvare i punti da rivedere (ciascuna Camera avrebbe potuto validamente deliberare solo se presenti i due terzi dei suoi membri e se le deliberazioni fossero state prese a maggioranza dei due terzi dei voti).

L'idea di un'assoluta immutabilità della Costituzione, che conferisce una straordinaria modernità al testo qui commentato, emerge, infine, dal divieto di revisione delle disposizioni relative alla forma parlamentare rappresentativa, all'ordine di successione al Trono ed ai principi di libertà ed eguaglianza garantiti dalla presente Costituzione (art. 156); laddove il carattere generale di quest'ultima clausola ha portato anche a concludere che il divieto potesse applicarsi indiscriminatamente a tutti i diritti.

11. Sulla base del testo appena promulgato, venne approvata, nello stesso mese di aprile, una legge elettorale. Il partito Wafd vinse le prime elezioni legislative tenutesi il 27 settembre 1923 e il 12 gennaio 1924, assolvendo, da allora, al ruolo di partito costituzionale, difendendo la Costituzione ed opponendosi con ogni mezzo quando il primo ministro Ismail Sidqi Pasha la abolì nel 1930. Nelle prime elezioni del 1923, Yahya Ibrahim Pasha, il primo ministro, perse, invece, il seggio nel suo collegio elettorale, rivelando quanto la democrazia fosse già radicata nel carattere degli egiziani. Peraltro, La prima Camera di cui il Wafd era diventato la principale forza fu poi sciolta, dando il via negli anni successivi a conflitti politici e a violazioni ripetute della Costituzione da parte del Re (dieci scioglimenti durante il suo regno ed una sospensione costituzionale dal 19 luglio 1928 al 31 ottobre 1929); le stesse potenze europee fecero dell'Egitto uno dei tanti campi di scontro. Il 22 ottobre 1930 un decreto reale di Fouad abolì la costituzione del 1923, ma un altro decreto del 12 dicembre 1935 dovette ripristinarla sotto la pressione popolare e dei partiti costituzionali e nazionalisti. La Costituzione del 1930 esautorava la Camera dei rappresentanti ed emarginava il Senato, assoggettato anch'esso al rischio dello scioglimento, e, in particolare, limitava la capacità elettorale degli egiziani, discriminando in base al censo in aperta violazione del principio di uguaglianza.

La [Costituzione del 1923](#) rimase in vigore (anche se, come accennato all'inizio, interrotta dal 1930 al 1935) fino alla rivoluzione del 1952 che pose fine all'egemonia britannica sul Canale e alla monarchia egiziana. Si noti che il successore di Fuad, il già evocato Farouk, salito al Trono il 28

aprile 1936, non smise di perseguire la stessa prassi del padre di sciogliere e destituire i parlamenti di maggioranza politica avversa.

La Costituzione successiva fu emanata da Gamal 'Abd al-Nasser nel 1956, dopo l'ascesa degli Ufficiali Liberi, che già non avevano esitato a sopprimere la Costituzione del 1923, il 10 dicembre 1952, senza peraltro suscitare soverchie reazioni.

È stato rilevato, sotto altro aspetto rilevato, come, più in là nel tempo, la Costituzione del 1923 incontrò una scarsa opposizione tra i riformatori islamici. Alla Quinta Conferenza Generale dei Fratelli Musulmani nel 1939, Hasan al-Banna, il fondatore dei Fratelli Musulmani nel 1928, manifestò, anzi, il suo sostegno alla Costituzione, considerando il sistema di governo costituzionale il più vicino al mondo all'Islam tra quelli esistenti e che la clausola costituzionale per cui l'Islam era la religione dello Stato fosse sufficiente per esigere che le leggi dell'Egitto non contraddicessero l'Islam in materia di adulterio, usura, alcolici e gioco d'azzardo. Piuttosto, fu sul versante dei fedeli copti che vennero espresse le maggiori preoccupazioni, allorché l'etnia e la religione divennero centrali nella lotta per il potere che ha caratterizzato gli anni 1930.

Conclusivamente, può richiamarsi quanto diffusamente osservato circa il ruolo straordinario giocato dalla [Costituzione del 1923](#) per l'Egitto: la parola araba per "costituzione" (دستور dustur) non apparve in Egitto fino alla stesura di tale Costituzione sicché "chiunque segua la storia moderna dell'Egitto scoprirà che il popolo egiziano è un popolo costituzionale, un popolo che ha lottato a lungo per la costituzione, e la lotta del popolo egiziano per la costituzione rimarrà una pagina luminosa nella storia moderna e contemporanea dell'Egitto" (P.C.).