



**Enrico Campelli\***

## **L'ordinamento libanese tra crisi economico-politica e confessionalismo costituzionale\*\***

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'attuale tracollo economico. - 2. Le proteste e la paralisi governativa. - 3. Il confessionalismo nell'ordinamento costituzionale libanese. - 3.1 Dal 1926 al *Patto Nazionale*. - 3.2 Gli *Accordi di Ta'if*. - 4. Gli squilibri nella Forma di Governo. - 4.1 La Prima Repubblica libanese. - 4.2 La Seconda Repubblica libanese. - 5. Conclusioni

### **1. *Introduzione: l'attuale tracollo economico***

**I**l Libano attraversa da tempo una crisi grave e profonda. Dal punto di vista istituzionale l'analisi del suo ordinamento mostra, con chiarezza da laboratorio, quanto le dinamiche particolaristiche di tipo religioso, al limite del settarismo, costituiscano un elemento fondamentale ed imprescindibile per l'analisi delle Forme di Stato e di Governo, in questo e in altri ordinamenti giuridici del quadrante sociopolitico e giuridico mediorientale e nordafricano, strutturalmente - si direbbe - instabile ed irrequieto. Con particolare evidenza, a causa delle specificità radicate nell'ordinamento, il Libano si mostra ancora lontano dall'individuazione di una struttura istituzionale svincolata dalle divisioni settarie e religiose e dalle prassi corruttive dell'amministrazione.

Il proposito di inquadrare organicamente le criticità strutturali del paese non può, peraltro, che iniziare da una analisi della crisi economica ed istituzionale dell'ultimo biennio, indispensabile per identificare adeguatamente la portata ed il radicamento dei fenomeni in atto, dalle pesanti ricadute anche in termini di corretto funzionamento degli organi costituzionali. L'analisi dell'ordinamento libanese non può prescindere in effetti da una disamina, per quanto superficiale, del tracollo economico attuale. Non si può infatti comprendere la crisi politica in corso in Libano, un tempo

---

\* Dottore di Ricerca in Diritto Pubblico, Comparato ed Internazionale – curriculum Teoria dello Stato ed Istituzioni Politiche Comparate, "Sapienza" Università di Roma.

\*\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

noto come ‘la Svizzera del Medioriente’, senza considerare l’ampiezza della crisi che da anni ne strangola l’economia. La Banca Mondiale ha descritto il tracollo del Libano come uno dei più preoccupanti nella storia moderna<sup>1</sup> - una delle tre peggiori crisi economiche dal 1850 - le cui cause datano da ben prima della pandemia<sup>2</sup>. Il debito pubblico ha superato del 180% il Pil e la recessione in tre anni ha spazzato via il 40% del reddito pro capite, con la lira libanese che ha perso il 90% del proprio valore. Alimentata da decenni di corruzione e intrighi di palazzo, la crisi affonda le sue radici in tempi relativamente lontani e ha subito una brusca accelerazione dopo che un’enorme riserva di nitrato di ammonio è esplosa nel porto della capitale nell’agosto 2020, provocando oltre 250 morti, 7mila feriti e migliaia di sfollati, dilaniando i quartieri circostanti. Molti osservatori internazionali ritengono che l’incapacità della classe politica nel gestire una crisi che essa stessa ha contribuito a creare abbia esacerbato la frustrazione dei cittadini, in mobilitazione permanente dall’ottobre 2019, e non è impensabile che il malcontento sociale alimenti ulteriormente le sempre presenti tensioni settarie sfociando in un più violento conflitto. La paralisi politica, le divisioni religiose, la crisi economica e le tensioni geopolitiche che covano sotto la cenere anche a livello regionale potrebbero infatti rivelarsi una miscela esplosiva per un paese in cui un abitante su due vive al di sotto della soglia di povertà, dove ormai da un anno sono introvabili anche i più comuni farmaci da banco e che ospita oltre due milioni di profughi su una popolazione complessiva di circa sei milioni di persone.

## ***2. Le proteste e la paralisi governativa***

Come punto prospettico per ricostruire l’ultimo biennio istituzionale libanese, le pagine che seguono assumono di avviare l’analisi dall’inizio delle proteste dell’ottobre 2019, a quasi dieci anni dalle più ampie “Primavere Arabe” e vera genesi dell’attuale crisi politica.

Scoppiate il 17 ottobre 2019, e innescate dalle nuove imposte previste su benzina e tabacco, nonché - come spesso accade per l’imprevedibile rilevanza sociale degli aspetti “minori” - dall’aumento delle tariffe delle telefonate online, le proteste in Libano del triennio 2019-2021 costituiscono una serie di manifestazioni, attualmente ancora in corso a livello nazionale, in risposta all’incapacità del Governo di trovare soluzioni alla crisi economica a cui si è già fatto riferimento. Tali manifestazioni, denominate da alcuni *Tax Intifada* (Intifada delle Tasse) e

<sup>1</sup> Si veda a questo proposito World Bank Report, *Poverty & Equity and Macroeconomics, Trade & Investment Global Practices, Lebanon*, pp. 162-163, ottobre 2019 e *World Bank: Lebanon is in the Midst of Economic, Financial and Social Hardship, Situation Could Get worse*, 6 novembre 2019.

<sup>2</sup> Secondo una interpretazione dell’Ottobre 2019 formulata da *The Economist*, in un paese come il Libano, fortemente dipendente dalle importazioni, la combinazione di recessione economica - dovuta in parte anche alle ricadute della guerra civile nella vicina Siria - con la continuazione di una politica monetaria ancorata alla valuta estera, ha prodotto un forte aumento del deficit di bilancio del Governo, ed una accentuata dipendenza dall’uso delle riserve di valuta estera della Banca Centrale della nazione per mantenere il valore della valuta. Una successiva carenza di dollari nel 2019 ha ulteriormente influenzato l’economia, poiché le imprese importatrici locali ed i cittadini non sono stati in grado di acquisire dollari al tasso ufficiale, con la conseguenza di una forte crescita del mercato nero.

*Whatsapp Revolution*<sup>3</sup>, hanno portato sotto gli occhi degli esperti di tutto il mondo la stagnazione economica, il carovita, la corruzione e la disoccupazione che stanno condizionando la vita istituzionale e politica libanese. Ne è nata, inoltre, una mobilitazione sociale ampiamente condivisa, che si è mostrata capace di orientare su obiettivi convergenti diversi segmenti della complessa società libanese. È questa, in effetti, una circostanza da sottolineare esplicitamente in un contesto confessionale come quello che si sta affrontando: si è trattato in effetti di rivendicazioni aggreganti, di natura non particolaristica o settaria, e dunque capaci per una volta di mettere insieme ambienti culturali marcatamente eterogenei, e di superare le profondissime e strutturali divisioni religiose endemiche del paese. Le proteste hanno per l'appunto messo in evidenza una circostanza cruciale, e cioè quanto le divisioni confessionali tipiche dell'ordinamento libanese siano una delle cause principali di una gestione pubblica disfunzionale e superficiale<sup>4</sup>, caratterizzata, come si vedrà, da continui blackout tra gli organi costituzionalmente rilevanti.

In risposta all'ondata di proteste il Primo Ministro Ḥarīrī ed il Capo di Stato, l'ex generale Michel Aoun, hanno annunciato il ritiro delle nuove tasse ed una nuova manovra economica che prevedesse un taglio del debito pubblico, tramite la richiesta di più di tre miliardi di dollari alle banche private libanesi da versare nelle casse della Banca Centrale. L'impegno riguardava anche la cancellazione dell'aumento di imposte, alcune liberalizzazioni nel campo delle telecomunicazioni e nel settore energetico, misure a sostegno della povertà, la cancellazione di organismi statali inutili (come i Consigli dello Sviluppo, nati a seguito della guerra civile e con il tempo divenuti organismi clientelari) e tagli agli stipendi dei politici. Le riforme e le promesse, però, non hanno placato le proteste, a seguito delle quali, il 29 ottobre 2019, Ḥarīrī - leader del partito a maggioranza sunnita "*Movimento Futuro*" - ha annunciato le sue dimissioni. Il 19 dicembre dello stesso anno è stato eletto dalla sola maggioranza dell'*Alleanza 8 marzo*<sup>5</sup> (69 su 128) il sunnita Hassan Diab<sup>6</sup>, professore di ingegneria informatica all'università americana di Beirut e già ministro dell'Istruzione tra il 2011 e il 2014.

La nuova compagine di Governo di Diab, formatasi ufficialmente il 21 gennaio 2020, è stata più ristretta rispetto alle precedenti: venti i ministeri, assegnati, perlopiù a "figure tecniche" che hanno ricevuto il sostegno di vari partiti, e si è caratterizzata per l'alto numero di donne tra le sue file. Tra queste Zeina Akar, vice Primo Ministro e Ministro della Difesa – nonché prima donna a ricoprire questo ruolo nel mondo arabo – e Mary Claude Negm al Dicastero della Giustizia. In termini di rappresentanza politica, il nuovo esecutivo è stato creato dall'accordo tra *Hezbollah*, il partito a maggioranza sciita *Amal* e il blocco cristiano del *Movimento dei Patrioti Liberi*, guidato

<sup>3</sup> Una dicitura giornalistica spiegabile con il fatto che l'innescò delle proteste è stato l'annuncio di nuove imposte previste su benzina, tabacco e soprattutto sulle telefonate online tramite WhatsApp.

<sup>4</sup> Si veda, a titolo di esempio, lo scoppio, in più di 100 località del Libano, di forti incendi non adeguatamente contrastati a causa della mancanza di manutenzione degli elicotteri antincendio e dell'infelice rimpallarsi delle responsabilità tra i membri dell'esecutivo e del Parlamento in base alle divisioni etnico-religiose.

<sup>5</sup> La coalizione politica, alleata di *Hezbollah*, guidata dal Presidente libanese Michel Aoun.

<sup>6</sup> Ḥarīrī ha rifiutato il 27 novembre un nuovo incarico come Capo di Governo al fine di non essere nuovamente identificato come l'esponente di un sistema politico contrario alla volontà popolare espressa dalle imponenti manifestazioni.

dall'ex Ministro degli Esteri Gebran Bassil, e a cui è andato il maggior numero di Ministeri (7). La neonata coalizione, tuttavia, escludeva diverse forze politiche di primo piano, tra cui proprio il “*Movimento Futuro*” di Ḥarīrī e i partiti cristiani delle Forze libanesi e delle Falangi, nonché il partito druso di Walid Jumblatt, tutti riuniti all'interno della *Coalizione 14 Marzo*, nota per le sue posizioni filooccidentali. Di fatto, una simile coalizione sanciva definitivamente la fine dell'accordo di compromesso istituzionale siglato nel 2018 tra *Hezbollah*, il *Movimento dei Patrioti Liberi* e la *Coalizione 14 Marzo*, evidenziando una ulteriore profonda spaccatura all'interno del sistema politico libanese.

La nuova amministrazione Diab, appoggiata quasi esclusivamente da partiti sciiti e da una parte dei cristiani, non è comunque riuscita a rispondere alle sfide proprie del contesto libanese. In particolare non è valsa, da un lato, a implementare efficacemente le riforme istituzionali strutturali, condizione necessaria per ottenere i finanziamenti internazionali né a ripristinare condizioni socioeconomiche sostenibili e, dall'altro, a traghettare il paese verso nuove elezioni parlamentari, e farsi così vero portavoce delle richieste della popolazione al di là delle appartenenze circoscritte e particolaristiche delle diverse sottoculture religiose. Se infatti già nel marzo 2020 appariva chiaro come le nuove politiche economiche della maggioranza non avessero ottenuto l'effetto sperato, con il Governo che annunciava addirittura la bancarotta di Stato (per la prima volta nella storia libanese), la coalizione guidata da Diab ha avuto davvero pochi mesi per tentare efficaci riforme statali. Il 10 agosto 2020, infatti, a pochi giorni dalla tremenda esplosione che, oltre ad aver rinfocolato le proteste contro l'esecutivo e aggravato la già drammatica crisi economica, ha devastato Beirut e causato oltre 250 morti, migliaia di feriti e circa 300000 sfollati, Hassan Diab ha annunciato le dimissioni in blocco del suo Governo. Il Primo Ministro, nel suo annuncio, e prima di recarsi dal Presidente Aoun, non ha risparmiato riferimenti alla “*corruzione endemica*” che affligge ormai in maniera capillare l'amministrazione libanese e alle profonde divisioni sociali e giuridiche esistenti<sup>7</sup>.

A seguito delle dimissioni dell'Esecutivo Diab, e con l'aggravarsi di una crisi economica senza precedenti, il 22 ottobre 2020 Ḥarīrī è stato nuovamente incaricato dal Capo di Stato, Michel Aoun, di formare un nuovo Governo. Una designazione che ha dunque segnato una sconfitta durissima per il movimento di piazza che fino ad un anno prima aveva scosso il Paese, chiedendo il rinnovamento di una classe politica corrotta che ha sprofondato il Libano nella peggiore crisi economica della sua storia: Ḥarīrī, infatti, era proprio uno dei leader-simbolo, che la piazza avrebbe voluto allontanare definitivamente. Il politico sunnita ha ricevuto così 65 preferenze, ottenendo una limitata maggioranza in un Parlamento da 128 seggi (per l'occasione 118, viste le dimissioni pregresse di una manciata di deputati). Il *Fronte della Libera Corrente Patriottica* ed *Hezbollah* si sono astenuti sulla sua nomina, appoggiata invece dal partito socialista progressista

<sup>7</sup> All'annuncio del premier sono seguiti i festeggiamenti di una parte della popolazione di Beirut. Fuochi d'artificio e spari sono stati infatti uditi nella capitale, con i festeggiamenti che si sono concentrati nel quartiere a maggioranza sunnita di *Tariq al-Jadideh*, territorio a forte predominanza dei sostenitori dell'ex Premier Saad Ḥarīrī.

druso, dal principale partito sciita *Amal* - ago della bilancia, che inaspettatamente non si è allineato alle posizioni del suo alleato *Hezbollah* - e dallo stesso partito di Ḥarīrī, *Mustaqbal*.

Ḥarīrī, in una sorta di traiettoria “circolare”, è così tornato ad assumere l’incarico di Primo Ministro per la quarta volta, a quasi un anno esatto dalle dimissioni rassegnate il 28 ottobre 2019, incalzato dalle proteste *anti-establishment* a cui si è già fatto riferimento. Per completezza, va peraltro ricordato come nel corso del 2020 per due volte – a gennaio e a settembre – il navigato leader avesse escluso questa possibilità, lasciando il campo anche alla brevissima esperienza istituzionale di un Governo tecnico guidato da Moustapha Adib<sup>8</sup>, dimessosi dopo appena 20 giorni dall’assunzione dell’incarico ad inizio settembre 2020. Va osservato che, per un insieme di vincoli – in origine di natura consuetudinaria e più tardi, come si vedrà, in parte costituzionalizzati dagli accordi di Ta’If - il ruolo di Primo Ministro è assegnato nell’ordinamento giuridico libanese ad un membro della comunità sunnita, quello di Capo di Stato ad un cristiano maronita e quello di Presidente del Parlamento ad un musulmano sciita. Proprio un simile assetto istituzionale di *power sharing* confessionale sembra essere una delle ragioni della cronica instabilità libanese, e non è un caso che le impetuose manifestazioni di piazza avessero mirato apertamente al suo superamento, poiché percepito come un moltiplicatore di settarismo, clientelismo e corruzione<sup>9</sup>. È in questa chiave che va letta la fallimentare esperienza di Adib e dunque l’inevitabile ritorno al timone dell’Esecutivo di un Premier “pre-rivoluzionario”, che incarna perfettamente il sistema confessionale religioso che caratterizza l’ordinamento del paese.

In quella che sembra davvero una crisi senza fine, il 15 luglio 2021, dopo quasi nove mesi di trattative, Saad Ḥarīrī, Primo Ministro designato del Libano, ha tuttavia rinunciato all’incarico, a seguito di uno scontro con il Presidente Michel Aoun - e con suo genero Gebran Bassil, deputato a capo del *Movimento Patriottico Libero*, il più grande blocco parlamentare cristiano del paese, fondato da Aoun nel 2015 - proprio nel giorno in cui avrebbe dovuto presentare il suo nuovo Esecutivo. Le dimissioni di Ḥarīrī hanno certamente destabilizzato ulteriormente l’ordinamento, guidato da un Governo provvisorio con poteri limitati da quando, come si è detto, il dramma nazionale dell’enorme esplosione di Beirut ha provocato le dimissioni del Governo di Hassan Diab. Anche in questo caso, le disposizioni normative libanesi che prevedono che le principali cariche istituzionali siano attribuite sulla base dell’appartenenza religiosa<sup>10</sup>, con il Primo Ministro che deve essere un musulmano sunnita, costituiscono, insieme al tracollo economico, un elemento centrale nell’analisi della crisi libanese. Ḥarīrī è in effetti di gran lunga il politico sunnita più influente del paese, e la ricerca di un altro valido candidato per la guida del Governo è ulteriormente complicata precisamente dalla necessità che il candidato appartenga allo stesso

<sup>8</sup> Sunnita, Adib è stato eletto il 31 agosto 2020 con 90 voti su 118 e attraverso il sostegno del movimento *Futuro* del leader sunnita Ḥarīrī, dei cristiani del Presidente della Repubblica Aoun e quello degli sciiti di *Hezbollah*. Le dimissioni sono però arrivate già il 26 settembre 2020, a causa delle oggettive difficoltà per il Premier designato di conciliare le diverse posizioni politiche dello spettro politico libanese.

<sup>9</sup> Cfr C. Habib, *Lebanese Politics and the Tyranny of Confessionalism*, Dans *Confluences Méditerranée*, n. 3/2009 (N°70), pp 63-70.

<sup>10</sup> Si vedano i più di trenta emendamenti costituzionali del 21 settembre 1990, concordati negli Accordi di Ta’if del 1989, di cui si dirà più avanti.

gruppo religioso di Ḥarīrī, la cui leadership tra i sunniti libanesi è al momento senza discussione. A rendere ancora più difficoltoso il quadro complessivo è inoltre da considerare il fatto che, dopo l'annuncio della rinuncia di Ḥarīrī, la sterlina libanese è crollata ad un nuovo minimo storico: la valuta ha perso più del 90% del suo valore dall'anno precedente, mentre nel paese si sono registrati accesi scontri tra i sostenitori di Ḥarīrī, sunniti, e quelli del Presidente Aoun, cristiano maronita.

Infine - per completare questa cronaca in tempo semi-reale - è di lunedì 26 luglio 2021 l'annuncio che il Presidente Michel Aoun ha affidato al ricco uomo d'affari Najib Mikati l'incarico di formare un nuovo Governo. Mikati ha 65 anni, è sunnita, è stato Ministro dei Lavori pubblici e dei Trasporti e ha già ricoperto due volte il ruolo di capo del Governo, nel 2005 (in qualità di Premier ad interim all'indomani dell'assassinio di Rafik Ḥarīrī) e nel 2011. Secondo la rivista *Forbes* possiede un patrimonio di 2,7 miliardi di dollari, pari a 2,3 miliardi di euro, che ne fa, insieme al fratello Taha, l'uomo più ricco del Libano. Da una parte del paese Mikati è però considerato come uno dei simboli del potere sopravvissuto alle rivolte popolari del 2019, vicino a quell'*establishment* indicato come il principale responsabile del momento drammatico che il Libano sta vivendo. Non meraviglia dunque che già il 26 luglio, subito dopo la nomina, Beirut sia stata il centro di partecipate manifestazioni di piazza che accusavano il nuovo Premier di corruzione e nepotismo. Il basso indice di popolarità di cui gode il nuovo Primo Ministro designato sarà certamente uno dei punti cruciali nella difficile opera di mediazione che lo attende. Anche sul piano delle alleanze politiche, tuttavia, la situazione non sembra particolarmente promettente. Durante le consultazioni vincolanti prima della sua nomina, infatti, Najib Mikati aveva ricevuto il sostegno di 72 deputati su 118, compreso quello dei parlamentari sunniti di *Futuro*, lo stesso di Ḥarīrī, e quello dei deputati sciiti di *Hezbollah*, una delle principali forze politiche nel paese. Oltre agli assenti, 42 deputati si sono però astenuti dal voto: Mikati non ha cioè ricevuto l'appoggio dei due maggiori partiti cristiani del Libano, compreso il *Movimento Patriottico Libero* guidato da Gebran Bassil.

### ***3. Il confessionalismo nell'ordinamento costituzionale libanese***

#### ***3.1 Dal 1926 al Patto Nazionale***

L'ordinamento libanese, multiconfessionale ma non multietnico, è culturalmente, politicamente e religiosamente estremamente composito, tale da portare con sé i segni forse inevitabili di un contesto particolarmente frammentato. Più specificamente, sono diciotto le diverse comunità religiose presenti nel paese, sei delle quali musulmane (in ordine di consistenza numerica: sunniti, sciiti, drusi, isma'iliti, alawiti e nusayri), e dodici cristiane (cattolici maroniti, greco-ortodossi, cattolici melchiti, armeni-ortodossi, siro-cattolici, armeno-cattolici, siro-

ortodossi, cattolici romani, caldei, assiri, copti, protestanti) per una nazione che assomma in totale a circa 6 milioni di persone<sup>11</sup>.

Questo complesso mosaico di persone, confessioni e comunità religiose ha portato il Libano ad adottare una disposizione costituzionale nota come confessionalismo<sup>12</sup> (o *consociational confessionalism* nella letteratura statunitense). Tale disposizione organizza la proporzionale distribuzione degli uffici e dei seggi parlamentari tra musulmani e cristiani e, all'interno di ciascuna di queste due comunità religiose, tra i gruppi confessionali. In termini di Forma di Stato, il confessionalismo si riferisce alla grande autonomia concessa alle diverse comunità confessionali, che regolamentano autonomamente lo status personale dei relativi appartenenti<sup>13</sup>. Per quel che riguarda invece la Forma di Governo, il sistema confessionale libanese prevede che il Presidente dello Stato sia un cristiano maronita, il Primo Ministro un musulmano sunnita, e lo *Speaker* del Parlamento un musulmano sciita. Tuttavia, come ha osservato Romy Khoneisser, “*quella che una volta era considerata una risposta ottimale a un mosaico demografico, si trova oggi sull'orlo di un precipizio, poiché sempre più percepita come un fattore di disfunzione costituzionale e di ostruzione politica*”<sup>14</sup>, e ancora: “*increasing the number of communities represented in Parliament led in the same time to an increase in the number of veto players. The more the veto players, the greater the chances are to be confronted with deadlocks. As a result of this, political paralysis became part of Lebanon's day-to-day political scenery, and it is not uncommon for the country to go through long periods of presidential or governmental vacancy*”<sup>15</sup>.

Un attento esame del sistema giuridico libanese permette in effetti di distinguere due serie di norme costituzionali differenti. Da un lato, vi è la consacrazione dei principi costituzionali tradizionali regolati e garantiti da un parlamentarismo di tipo classico. Dall'altro lato, tuttavia, l'ordinamento in vigore adotta un regime confessionale di rappresentanza e condivisione del potere. Nelle parole di Farid el Khazen, professore e direttore del Dipartimento di Studi Politici dell'Università americana di Beirut, *la coesistenza di queste due serie di norme giuridiche divergenti emerge quando i principi democratici universali, di natura laica, funzionano accanto ed in relazione a norme che riflettono la composizione multiconfessionale della società libanese*<sup>16</sup>. Le radici di un simile dualismo vanno ritrovate negli anni del primo sviluppo del sistema politico libanese ed erano motivate da una duplice necessità: da un lato preservare il patrimonio socio-confessionale preesistente all'interno della società libanese, garantendo la partecipazione di ogni segmento religioso alla vita politica, e dall'altro dalla volontà dei costituenti di unirsi al movimento internazionale di

<sup>11</sup> Gli ebrei libanesi, che attorno agli anni Cinquanta del secolo scorso costituivano la più folta comunità ebraica del Levante arabo, assommano oggi a poche centinaia di persone

<sup>12</sup> A questo proposito si veda il lavoro di A. Lijphart, Arend, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Explanation*, New Haven: Yale University Press, 1977; A. Lijphart, *Multietnic Democracy*, *The Encyclopedia of Democracy* 3: 853-865, 1995 e P. Dixon, *Power-Sharing in Deeply Divided Societies: Consociationalism and Sectarian Authoritarianism*, *Studies in Ethnicity and Nationalism*: Vol. 20, No. 2, 2020.

<sup>13</sup> S. Badran, *Lebanon's presidential vacancy: An opening for constitutional reform?*, ConstitutionNet, ottobre 2016.

<sup>14</sup> R. Khoneisser, *Lebanese Confessionalism, a Constitutional System in Crisis*, *Revue Des Juristes de Science Po*, novembre 2020.

<sup>15</sup> G. Tsibelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, 2002.

<sup>16</sup> F. Khazen, *The communal pact of national identities*, *Papers on Lebanon*, Center for Lebanese Studies, Oxford 1991, p. 12.

democratizzazione<sup>17</sup> dell'inizio del ventesimo secolo, trascendendo le differenze settarie e imponendo all'ordinamento giuridico una nuova dimensione basata sulla uguale e piena cittadinanza.

Il proposito dei padri fondatori del moderno Stato libanese di incorporare nel proprio sistema giuridico principi costituzionali e parlamentari universalmente riconosciuti non poteva ignorare le convenzioni comunitarie esistenti internamente al Libano e precedenti alla formazione dello Stato. Il sistema settario-confessionale definiva in effetti la politica libanese già prima della sua cristallizzazione come Stato indipendente. Con la caduta dell'impero ottomano e la creazione del "Grande Libano"<sup>18</sup> nel 1920 - gli anni del mandato francese - l'instaurazione di questo dualismo fu quindi necessaria per unire i vari gruppi confessionali intorno allo Stato libanese e costituire il passaggio verso una nazione unita, sovrana e stabile. L'adozione di un sistema istituzionale confessionale aveva dunque lo scopo di proteggere i diritti delle varie comunità religiose presenti nel paese, impedendo un possibile rapporto egemonico e conflittuale tra di esse. In origine un simile ordinamento confessionale doveva dunque costituire una struttura sussidiaria al sistema democratico principale e preparare la società libanese ad una piena transizione verso lo stato di diritto. A questo proposito, l'art. 95 della Costituzione Libanese, così come emendata il 9 novembre 1943 e poi nel settembre 1990, sancisce che: *"The Chamber of Deputies that is elected on the basis of equality between Muslims and Christians shall take the appropriate measures to bring about the abolition of political confessionalism according to a transitional plan. A National Committee shall be formed, headed by the President of the Republic, it include, in addition to the President of the Chamber of Deputies and the Prime Minister, leading political, intellectual, and social figures. The tasks of this Committee shall be to study and propose the means to ensure the abolition of confessionalism, propose them to the Chamber of Deputies and to the Ministers council of ministers, and to follow up the execution of the transitional plan. During the transitional phase:*

*a. The sectarian groups shall be represented in a just and equitable manner in the formation of the Cabinet.*

*b. The principle of confessional representation in public service jobs, in the judiciary, in the military and security institutions, and in public and mixed agencies shall be cancelled in accordance with the requirements of national reconciliation.."*

Forse inevitabilmente, tuttavia, questo sistema politico confessionale è entrato presto in conflitto con le più classiche norme e prassi democratiche-parlamentari, creando cortocircuiti e forzature tali da "piegare le fondamenta dello Stato di Diritto"<sup>19</sup>. Usando le parole di Vida Hamd, *senior policy advisor e lecturer* presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Beirut, il confessionalismo, *"that distributes political and institutional power proportionally among Christian and Muslim sects, has undermined all efforts to establish the State of Law (...). Successive and protracted political*

<sup>17</sup> Si veda a questo proposito S. Huntington, *The third wave: Democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, 1991.

<sup>18</sup> Lo Stato libanese posto sotto il mandato francese portò il nome di *Grand Liban* dal momento della sua costituzione (1° settembre 1920) fino all'instaurazione della Repubblica Libanese nel 1926.

<sup>19</sup> Si veda a questo proposito S. Badran, *The dissolution of the Lebanese parliament: A perverted application of the parliamentary system*, *Digest of Middle East Studies*, 2020, p.201.



and economic crisis continue to hamper the strengthening of the rule of law despite the political discourse that poses the rule of law as a solution to the crisis”<sup>20</sup>. In pratica, l'applicazione del sistema confessionale in Libano ha ostacolato il raggiungimento di un organico equilibrio tra le due serie di norme, relative le une ai tradizionali principi costituzionali di un sistema parlamentare e le altre al *power sharing* confessionale. La problematica coesistenza di queste due categorie giuridiche contraddittorie (le prime tipiche dei sistemi parlamentari “classici” e le altre di natura confessionale) ha di conseguenza causato gravi violazioni dei diritti individuali e ha giocato un ruolo importante nella crisi già descritta. Nonostante l'enfasi sullo Stato di diritto nel discorso dell'élite politica, le considerazioni confessionali e settarie continuano in effetti a prevalere. La legittimità del Governo libanese deriva conseguentemente più dalla misura in cui promuove la coesistenza tra le comunità confessionali e meno dal suo rispetto degli articoli della Costituzione. Alcuni autori, a questo proposito, si spingono addirittura ad affermare che il regime parlamentare libanese sia stato modellato a immagine del confessionalismo stesso, che le comunità religiose abbiano *de facto* sostituito lo Stato nel suo rapporto con i cittadini<sup>21</sup> e che conseguentemente i conflitti tra il sistema confessionale e le esigenze democratiche parlamentari siano sorti in termini di diritti individuali e attività dello Stato.

Provando, seppure sinteticamente, a tracciarne una analisi storico-giuridica, è importante sottolineare come il confessionalismo fosse radicato nei precedenti sistemi di governo già ai tempi dall'Impero Ottomano, e come sia stato istituito, in quanto disposizione temporanea nella prima Costituzione libanese del maggio 1926 per assicurare una pacifica coesistenza tra le varie comunità religiose. Benché adottato come soluzione costituzionale transitoria, il confessionalismo fu poi mantenuto dal “Patto Nazionale” (al-Mithāq al-Waṭanī, الميثاق الوطني) del 1943 che pose le basi del sistema politico libanese post-indipendenza. Nei decenni successivi, le disfunzioni del confessionalismo divennero però sempre più evidenti, fino a diventare una delle cause generalmente riconosciute dei disordini politici che portarono alla guerra civile del 1975. Nonostante i suoi evidenti limiti strutturali, il confessionalismo fu rafforzato, ed in parte costituzionalizzato (con ben 30 emendamenti approvati il 21 settembre 1990), dagli “Accordo di Taif” (الطائف اتفاق), noto anche come *Documento di Accordo Nazionale o Charter of Lebanese National Reconciliation*), che ha fornito la base sociopolitica per la fine della guerra civile nel 1989.

A proposito del “Patto Nazionale”, è importante sottolineare come l'accordo avesse come base un censimento di dubbia trasparenza del 1932, che riportava una maggioranza cristiana del 51% della popolazione e che sancì da quel momento una forte preponderanza cristiana negli equilibri della Forma di Governo libanese. Il “Patto Nazionale” stabiliva infatti che: “1. I maroniti non ricorreranno all'intervento straniero e accettano il Libano come un paese arabo affiliato agli altri contesti arabi. 2. I musulmani abbandoneranno le loro aspirazione di unificazione con la Siria. 3. Il Presidente della Repubblica sarà sempre un cristiano maronita. 4. Il Primo Ministro sarà sempre un musulmano sunnita. 5. Il Presidente

<sup>20</sup> V. Hamd, *Overview of the rule of law in Lebanon*. In M. Koetter & G. F. Schuppert (Eds.), *Understandings of the rule of law in various legal orders of the world*, Rule of Law Working Paper Series, 2012, p.1.

<sup>21</sup> I. Salamey & R. Payne, *Parliamentary consociationalism in Lebanon: Equal citizenry vs. quoted confessionalism*, *The Journal of Legislative Studies*, 14(4), 451–473, 2008.

*dell'Assemblea Nazionale sarà sempre un musulmano sciita. 6. Il Vicepresidente del Parlamento e Vice Primo Ministro sarà sempre un greco ortodosso. 7. I componenti dell'Assemblea Nazionale saranno ripartiti secondo una proporzione 6:5 in favore dei cristiani rispetto ai musulmani. 8. La carica di Capo di Stato Maggiore della Difesa sarà riservata a un cristiano maronita. 9. La carica di Capo di Stato Maggiore dell'esercito sarà riservata a un druso”.*

Negli anni successivi, il trend demografico ha subito modifiche decisamente importanti, in particolare per un incremento della popolazione musulmana - tendenzialmente più povera della comunità cristiana - assai più consistente di quello di quest'ultima, ed ulteriormente dilatato anche dall'imponente immigrazione palestinese. Inoltre, i cristiani sono emigrati in proporzione molto superiore, erodendo ulteriormente la maggioranza della loro componente nel Paese e mostrando sempre più chiaramente, col trascorrere degli anni, un forte squilibrio nella ripartizione della sovranità a favore dei cristiani. Le tensioni religiose e settarie, fortemente esacerbate da una Forma di Governo considerata iniqua, sono appunto una delle principali cause<sup>22</sup> della sanguinosa Guerra Civile libanese del 1975, la cui analisi, peraltro, supera ampiamente gli obiettivi di queste pagine.

### **3.2 Gli Accordi di Ta'if**

Con gli [\*Accordi di Ta'if\*](#) del 1989 e i conseguenti emendamenti costituzionali del 21 settembre 1990, non si procedette però all'abolizione del sistema confessionale causa della guerra, ma furono riequilibrati i rapporti di forza per l'Assemblea tra le confessioni maggiori previste dal *Patto Nazionale* del 1943. In particolare, si fece in modo che il numero di deputati musulmani fosse, dalle successive elezioni, pari al numero di deputati cristiani (art. 24), e furono aumentati i poteri e le prerogative del Primo Ministro (musulmano sunnita, art. 64 e ss) a scapito del Presidente della Repubblica (cristiano maronita, art. 49 e ss)<sup>23</sup>. L'accordo prevedeva anche che il Parlamento diventasse finalmente bicamerale, con un Senato rappresentativo delle comunità religiose e una Camera dei Deputati eletta con criteri universalistici, senza però che fosse prevista una precisa *deadline* per una simile trasformazione costituzionale, rimasta difatti inattuata. Il numero dei seggi parlamentari fu portato da 99 a 128 (art. 6 sez 2 degli Accordi). Infine, in base all'art.2B sez.3 degli Accordi, venne previsto anche un nuovo organo, il “Consiglio costituzionale libanese”, composto da 10 membri - 5 eletti dal Parlamento e 5 dal Consiglio dei Ministri - il cui ruolo è quello di controllare la costituzionalità delle leggi e garantire il rispetto e l'integrità delle istituzioni, in particolare il principio di equilibrio tra i poteri, costituzionalizzato nel 1993. In base a quanto stabilito all'art. 76 e 77 della Costituzione, la costituzione può essere modificata su

<sup>22</sup> Oltre ai contrasti di tipo settario, altra causa rilevante fu il coinvolgimento di Siria, intenzionata a porre sotto tutela il Libano secondo il progetto di una “Grande Siria”, e Israele, che intendeva contrastare i miliziani dell'OLP creando una fascia di sicurezza sotto il proprio controllo.

<sup>23</sup> Prima dell'accordo, il Primo Ministro musulmano sunnita era nominato dal Presidente maronita ed era responsabile nei suoi confronti. Dopo la riforma, il Primo Ministro è divenuto responsabile nei confronti della legislatura, in linea con quanto avviene in un sistema parlamentare tradizionale.

richiesta del Presidente o del Parlamento, ed è necessaria una maggioranza di due terzi dei deputati per avviare le procedure di revisione costituzionale.

Secondo As'ad AbuKhalil<sup>24</sup> e la dottrina prevalente, l'accordo ha notevolmente diminuito il potere del Presidente a vantaggio del Consiglio dei Ministri<sup>25</sup>, anche se è in corso un ricco dibattito sul fatto che questo potere sia passato al Consiglio nel suo complesso o piuttosto al Primo Ministro<sup>26</sup>. Il Presidente, che godeva prima dell'accordo di un potere esecutivo privo di reali contrappesi, è stato sostanzialmente ridotto ad una figura di rappresentanza senza potere reale e/o sostanziale, come avviene nella maggior parte delle repubbliche parlamentari<sup>27</sup>. Sempre con l'intento di garantire una maggiore aderenza parlamentare alla demografia libanese e dunque di sfuggire alle molte rigidità di un sistema strettamente confessionale, il mandato dello *speaker* del Parlamento è stato esteso da un anno a quattro anni, anche se la posizione “rimane in gran parte senza autorità significativa”<sup>28</sup>. Provando quindi a tratteggiare le più importanti riforme costituzionali introdotte dall' Accordo di Ta'If ed entrate in vigore dopo la firma dell'allora Presidente Hrawi nel settembre 1990, va ricordato che: 1. Il rapporto tra cristiani e musulmani in Parlamento è stato ridotto da 6:5 a 1:1; 2. La durata del mandato dello *Speaker* del Parlamento è stata aumentata da un anno a quattro anni; 3. L'articolo 17 della costituzione è stato significativamente modificato da “*il potere esecutivo è conferito al Presidente della Repubblica, che lo esercita con l'assistenza dei suoi ministri*” a “*il potere esecutivo è conferito al Consiglio dei Ministri, che lo esercita secondo le disposizioni costituzionali*”.

Le prerogative presidenziali sono state dunque ricalibrate e ridotte. Secondo le nuove disposizioni il Presidente non può richiedere consultazioni parlamentari prima di nominare il Primo Ministro; non può sfiduciare o nominare singoli ministri a piacimento, ma viene ora richiesta l'approvazione del Consiglio; non può presentare disegni di legge in Parlamento con il nuovo iter che prevede ora la presentazione al *Cabinet*, che poi vota per trasmetterle al Parlamento. Inoltre, il Presidente non può più nominare o licenziare dirigenti statali, prerogativa spettante ora al Consiglio. Oltre alle già menzionate innovazioni in merito al rapporto tra Presidente ed Esecutivo, gli accordi di Tāi' f conferiscono nuovi poteri al Parlamento, sottraendo quest'ultimo al controllo dell'Esecutivo che non ha più la possibilità di sciogliere la Camera: in questo modo il Parlamento è messo in condizione di esercitare un potere di controllo sull'attività

<sup>24</sup> A. AbuKhalil, As'ad, *The Meaning of the Recent Lebanese Election (and How Hariri Suffered a Stinging Defeat)*, Consortiumnews.com, giugno 2018.

<sup>25</sup> Di conseguenza, le prerogative del potere esecutivo non sono più concentrate nelle mani di una sola persona appartenente a una data confessione religiosa ma sono esercitate attraverso un gabinetto collegiale che comprende le principali comunità del paese.

<sup>26</sup> Si veda I. Salamey, *Failing Consociationalism in Lebanon and Integrative Options*, International Journal of Peace Studies, 14 (2): pp. 83–105, 2009 e R. Adhami, *The confrontation between traditional constitutional principles and the Lebanese confessional formula*, University of Montpellier, 2009.

<sup>27</sup> Il primo comma dell'art. 49 della Costituzione libanese stabilisce che: *The President of the Republic is the Chief of State, and the symbol of the unity of the Homeland. He ensures the respect of the Constitution, and the maintenance of Lebanon's independence, its unity, and its territorial integrity in accordance with the provisions of the Constitution. He chairs the Higher Defence Council. He is the Commander in Chief of the armed forces which are subject to the authority of the Council of Ministers.*

<sup>28</sup> F. Salloukh, *The Limits of Electoral Engineering in Divided Societies: Elections in Postwar Lebanon*, Canadian Journal of Political Science, 39 (3), pp. 635–655, 2006.

del Governo. Inoltre, allo *Speaker* del Parlamento viene riconosciuto il potere di non calendarizzare obbligatoriamente i provvedimenti del Governo per l'approvazione. Questa figura istituzionale, inoltre, non ha nessun obbligo di convocare il Parlamento in seduta straordinaria, assumendo così un ruolo importante nell'elezione del Presidente della Repubblica e del Consiglio. Questa redistribuzione dei poteri consente alla comunità sciita, oltre a quella sunnita a cui è riservata la carica di Primo Ministro, di assumere un ruolo rilevante nel panorama politico libanese.

Tuttavia, gli accordi di Ṭāi'f non sono esenti da responsabilità nell'attuale crisi, e certamente hanno mancato il grande appuntamento delle riforme costituzionali necessarie ad un superamento del sistema confessionale e ad uno strutturale rinnovamento istituzionale. Secondo buona parte della dottrina, infatti, “*gli accordi consacrano l'appartenenza confessionale di ogni cittadino come unico mezzo per muoversi nella vita pubblica e vero pilastro fondamentale dell'identità del singolo*”<sup>29</sup>. L'altro punto debole dell'accordo è certamente la mancanza di un chiaro meccanismo legislativo di transizione - oltre che di una *deadline* precisa - per il superamento del vecchio sistema confessionale, delegando una simile responsabilità alla stessa classe politica precisamente fondata su interessi confessionali.

Dal 1990, la Costituzione libanese non è stata oggetto di alcun emendamento rilevante e la “democrazia confessionale consensuale” governa ancora il sistema politico di *power sharing*, continuando ad erodere uno spazio sempre maggiore del tessuto democratico e ad influenzare la funzionalità della Forma di Governo e di Stato dell'ordinamento. Il testo di riferimento per il confessionalismo politico, come già detto, è la Carta Costituzionale del 1926 e le relative modifiche effettuate nel corso degli anni. Due articoli dell'attuale Costituzione libanese permettono la rappresentanza confessionale nelle istituzioni statali. L'articolo 24 richiede un'equa distribuzione dei seggi parlamentari tra cristiani e musulmani e proporzionalmente tra le comunità di entrambi i gruppi confessionali. L'articolo 95 specifica, tra le altre misure, la necessità di una giusta ed equa rappresentanza tra le comunità nel processo di formazione del *Cabinet*. Questi due articoli sono in linea con il Preambolo della Costituzione (introdotto nel 1990) che al comma 10 stabilisce che “*there shall be no constitutional legitimacy for any authority which contradicts the pact of mutual existence*”. La formazione dei *Cabinet* assicura il rispetto di queste disposizioni costituzionali, ripartendo i posti ministeriali tra cristiani e musulmani dall'indipendenza nel 1943 fino al Libano attuale. Il riconoscimento della legittimità confessionale e il diritto di rappresentanza per tutti è dunque una costante che attraversa tutta la storia istituzionale libanese, dalle sue origini ottomane, fino alla presente fase di crisi economica e politica, dalla quale prende avvio questo lavoro. Vale la pena notare a questo proposito che la stessa Costituzione riconosce l'aporia inerente al confessionalismo. Infatti, il suo preambolo, al comma 8, afferma che “*Eliminating political sectarianism is a basic national objective, to be achieved according to a transitional plan*”. Eppure, dalla costituzionalizzazione di questo principio, nessun passo è stato fatto in questa direzione.

<sup>29</sup> C. Piccinini, *La legge elettorale Adwān in Libano: tra democrazia, interessi settari, innovazione e conservatorismo*, Università Ca Foscari, Venezia, 2018.

## 4. *Gli squilibri nella Forma di Governo*

### 4.1 *La Prima Repubblica libanese*

Se le conseguenze del sistema confessionale sulla Forma di Stato del Libano, e dunque sui rapporti tra governanti e governati sono evidenti, effetti altrettanto rilevanti possono essere riscontrati anche sul piano della Forma di Governo, e dunque sui mutevoli rapporti che intercorrono tra gli organi costituzionali in relazione all'indirizzo politico. La Prima Repubblica libanese, a partire dal 1926 fino agli *Accordi di Ta'if*, risultava, come si è visto, fortemente condizionata dal Patto Nazionale del 1943, e di conseguenza garantiva al Presidente della Repubblica, cristiano maronita, un diritto di scioglimento parlamentare praticamente illimitato, a causa delle condizioni fittizie necessarie per promulgarlo. Nel 1926, alla nascita della prima Repubblica, l'articolo 55 della Costituzione subordinava infatti l'esercizio del diritto di scioglimento a condizioni ben determinate. Il Presidente della Repubblica poteva, con decreto motivato emesso dal Consiglio dei Ministri e con l'assenso dei tre quarti dei membri del Senato, sciogliere la Camera dei Deputati prima della fine prevista del suo mandato. Le ragioni per cui il Presidente della Repubblica poteva decidere di adottare questa misura erano: “1° il rifiuto della Camera di riunirsi in sessione ordinaria o straordinaria nonostante due convocazioni successive del capo dello Stato; 2° il rifiuto di approvare il bilancio con l'intenzione di paralizzare l'azione del *Cabinet*; 3° l'adozione di decisioni suscettibili di sollevare il paese contro il mandato francese o la Costituzione. In questi tre casi, gli organi elettorali si riuniscono come previsto dalla Costituzione, e la nuova Camera sarà chiamata a riunirsi entro dieci giorni dalla proclamazione delle elezioni. Un secondo scioglimento non può avvenire per lo stesso motivo del primo”.

Entro questi stretti limiti, il potere di scioglimento non era però sufficiente “*per rompere la resistenza del Parlamento*”, ed era quindi necessario emendare la Costituzione. Questo obiettivo fu realizzato attraverso un doppio passaggio nel 1927 e nel 1929. Dapprima la legge costituzionale del 17 ottobre 1927 modificò l'articolo 55 con tre emendamenti, peraltro senza conferire al Presidente della Repubblica potere assoluto di sciogliere il Parlamento. Innanzitutto, si provvide ad eliminare l'approvazione del Senato, organo – del resto – mai effettivamente costituito. Si eliminò poi la disposizione riguardante la possibilità di sciogliere il Parlamento qualora emanasse una legge che mettesse in pericolo la Costituzione. Il legislatore costituzionale considerava quest'ultima disposizione ambigua perché rendeva il Presidente della Repubblica, assistito dai Ministri, giudice sovrano dell'incostituzionalità delle decisioni del Parlamento. Il terzo emendamento fu l'abrogazione dell'ultimo comma dell'articolo 55, che proibiva il ricorso ad un secondo scioglimento per lo stesso motivo che aveva dato origine al precedente scioglimento.

Tuttavia, una simile revisione costituzionale non era ancora sufficiente per garantire una piena centralità del Capo dello Stato nell'ordinamento giuridico libanese. Questa preoccupazione è evidente in una seconda revisione costituzionale che, pur garantendo al Capo di Stato condizioni meno restrittive in relazione al diritto di scioglimento, garantisse la parlamentarizzazione del sistema e rafforzasse contemporaneamente l'autorità del Presidente della Repubblica<sup>30</sup>. Di conseguenza, l'articolo 55, modificato nel 1929, e rimasto in vigore fino alla fine della guerra civile nel 1990, stabiliva che: *“The President of the Republic may, by motivated decree taken on the advice of the Council of Ministers, dissolve the Chamber of Deputies, before the expiry of its term of office. In this case, the electing bodies are gathered as provided in Article 25 and the new Chamber is convened within the fifteen clear days following the proclamation of the election results”*.

In seguito all'emendamento costituzionale del 1929, il Capo dello Stato aveva dunque, in qualsiasi momento del suo mandato, il diritto di rivolgersi agli elettori per risolvere una controversia tra il ramo esecutivo e quello legislativo. L'esercizio di tale prerogativa richiedeva però due condizioni: in primo luogo, il decreto di scioglimento doveva essere giustificato, per informare l'opinione pubblica delle ragioni che avevano portato il Presidente ad optare per lo scioglimento e, in secondo luogo, il decreto doveva essere seguito da una approvazione formale da parte del Governo.

Per quanto riguarda la motivazione del decreto di scioglimento, è peraltro necessario specificare la mancanza di un meccanismo di controllo sulla validità delle motivazioni presidenziali. Nelle parole di Simon Badran: *“It's worth mentioning that there can be no legal control over the validity of the reasons and justifications invoked by the Head of State”*<sup>31</sup>; e ancora: *“if a member of the Parliament considers a dissolution decree unfounded, that member typically would not ask the State Council for the annulment of the decree. Such an appeal at the State Council would be dismissed with near certainty”*<sup>32</sup>. Similmente, anche la necessità dell'approvazione governativa aveva in realtà una valenza fittizia poiché la Costituzione prevedeva all'epoca<sup>33</sup> che i Ministri fossero nominati e revocati proprio dal Presidente della Repubblica. Pertanto, in realtà, il Capo di Stato godeva di una libertà quasi totale in questo senso, ed il *Cabinet*, da parte sua, non aveva alcun reale strumento per impedire o ritardare lo scioglimento della Camera dei Deputati. Dal 1947 al 1990, cinque sono stati gli scioglimenti della Camera dei Deputati (1947, 1953, 1960, 1964, 1989), ma nessuno scioglimento ha avuto in realtà luogo a causa di un disaccordo o di un conflitto tra Governo e Parlamento e nessuno scioglimento è stato pronunciato sulla base di un'iniziativa del *Cabinet*.

Cercando quindi di districarsi nella complessa contingenza politica e istituzionale in esame, appare chiaro come, il Presidente, cristiano maronita, detenesse in questa fase un chiaro e rilevante potere per quanto riguarda la possibilità di sciogliere la Camera, a fronte di limitazioni

<sup>30</sup> Si legga a questo proposito E. Bulmer, *Dissolution of parliament*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2017, pag 14.

<sup>31</sup> S. Badran, *The dissolution of the Lebanese parliament: A perverted application of the parliamentary system*, op. cit, p.205.

<sup>32</sup> I. Chiha, *General principles of Lebanese administrative justice*, Al-Dar Al Jamiya, 1996, p.43.

<sup>33</sup> Secondo la vecchia formulazione dell'Art. 53 della Costituzione Libanese così come emendata il 21 gennaio del 1947, *“the President of the Republic appoints and dismisses the Ministers among whom he designates a President for the Council of Ministers (...)”*.

costituzionali in realtà solo apparenti o marginali, e con il risultato di un percepibile squilibrio nella Forma di Governo. Il monopolio della comunità maronita sulla vita politica e istituzionale del paese, che ha spinto molti costituzionalisti a parlare di “maronitismo politico”<sup>34</sup>, ha provocato nel tempo un acuirsi degli attriti confessionali con le altre comunità, in particolare con i musulmani sunniti. Questi ultimi lamentavano da parte loro una condizione di subalternità rispetto ai maroniti, dal momento che il loro principale rappresentante, il Primo Ministro, non disponeva di un reale potere a livello esecutivo. La necessità di un assetto costituzionale maggiormente rappresentativo, considerati gli elementi di squilibrio insiti nell’assetto di *power sharing* confessionale tra cristiani e musulmani costituisce, come si è già detto, una delle principali cause della guerra civile libanese. Tuttavia, la riforma costituzionale intrapresa nel 1990 per ristabilire l’equilibrio tra le diverse comunità religiose non è riuscita, ad oggi, a raggiungere il proprio obiettivo in modo organico ed equilibrato.

#### 4.2 La Seconda Repubblica libanese

Le considerazioni fin qui sviluppate hanno messo in evidenza come la Prima Repubblica fosse caratterizzata da una Forma di Governo a forte trazione presidenziale, e senza che un simile determinante potere fosse realmente controbilanciato dagli altri organi costituzionalmente rilevanti. Proprio questo assetto costituzionale ha contribuito in maniera sensibile al progressivo acuirsi delle tensioni religiose e settarie che hanno caratterizzato l’ordinamento libanese negli ultimi 4 decenni, ed è stato al centro del dibattito pubblico nella guerra civile del 1989. “*The absolute power of the President - scriveva alcuni anni dopo i fatti Safia Saade - and the quasi-presidential dictatorship of a Maronite leader who held the main keys of power required constitutional reforms after the end of the Lebanese Civil War*”<sup>35</sup>.

Con la riforma del 1990, la maggior parte delle prerogative presidenziali furono quindi limitate o trasferite al Consiglio dei Ministri<sup>36</sup>, e non al Primo Ministro, proprio per evitare un passaggio di monopolio da un Presidente maronita ad un Presidente del Consiglio sunnita. Tra le prerogative sottratte alla Presidenza, rilevante è quella legata al diritto di scioglimento del Parlamento, non solo trasferita al Consiglio dei Ministri, ma, a seguito delle modifiche costituzionali del 1990, soggetta ancora oggi a condizioni che ne rendono l’applicazione virtualmente impossibile. Benché tale prerogativa appartenga ormai al Consiglio dei Ministri, il *Cabinet* può infatti esercitare questo potere solo per impulso del Capo dello Stato. L’articolo 55 della Costituzione specifica infatti che: “*The President of the Republic may (...) ask the Council of Ministers to dissolve the Chamber of Deputies (...). If the Council, based on this request, decides to dissolve the*

<sup>34</sup> Si vedano, a titolo di esempio, J. Maila, *The document of national understanding: A commentary*, The Centre for Lebanese Studies, 1992; G. Charaf, *Religious communities and power in Lebanon*, Lebanese Center for Documentation and Research, 1981 e S. Haddad, *A survey of Maronite Christian socio-political attitudes in postwar Lebanon. Islam and Christian-Muslim Relations*, 2001, 12(4), 465–479.

<sup>35</sup> S. Saade, *The status and role of the President of the Republic in the Lebanese political system (Before and after the Tā’if Agreement)*, Al-Halabi Legal Publications, 2008, p.234.

<sup>36</sup> L’art. 17 della Costituzione libanese, emendata il 21 settembre 1990 recita infatti: “*Executive power shall be entrusted to the Council of Ministers and the Council shall exercise it in accordance with conditions started in this constitution*”.

*Chamber, the President issues the decree dissolving it (...)*". Inoltre, l'articolo 65 richiede, tra le altre prerogative del Consiglio dei Ministri, lo scioglimento della Camera dei deputati "su richiesta del Presidente della Repubblica". Infine, l'articolo 77 sulla revisione costituzionale stabilisce che: "*If the Chamber insists upon the necessity of the amendment by a majority of three fourths of the total members lawfully composing the Chamber, the President of the Republic can then (...) ask the Council of Ministers to dissolve the Chamber*". L'iniziativa per lo scioglimento del Parlamento, quindi, non appartiene né al Consiglio dei Ministri né al Presidente del Consiglio. Il legislatore libanese è stato attento e vigile, da questo punto di vista, a non lasciare alcun dubbio sulla formulazione della richiesta di scioglimento. Si è infatti preferito mantenere il ruolo del Presidente come arbitro e garante della Costituzione<sup>37</sup>. Tuttavia, sebbene il Presidente detenga il potere di avviare la procedura, non partecipa in alcun modo al processo decisionale dello scioglimento, responsabilità esclusiva del Consiglio dei ministri. Una volta presentata la richiesta, spetta infatti al *Cabinet* il compito di esaminarla e decidere in merito. Lo scioglimento della Camera è regolato dalle regole generali dei meccanismi decisionali del *Cabinet*: secondo l'articolo 65 della Costituzione, il Consiglio dei Ministri deve prendere le sue decisioni per consenso. Qualora non sia possibile, sarà sufficiente un voto della maggioranza dei membri presenti. Tuttavia, lo scioglimento del Parlamento è classificato come una delle "questioni fondamentali"<sup>38</sup> e, pertanto, richiede una maggioranza qualificata di due terzi dei membri del Governo. Va osservato a questo riguardo che già le disposizioni costituzionali del 1929 stabilivano la necessità dell'approvazione del Consiglio dei Ministri, ma non fornivano esplicitamente l'indicazione di una maggioranza necessaria, con la conseguenza che per sciogliere il Parlamento potesse essere sufficiente anche solo la maggioranza dei Ministri presenti.

Come si è già avuto modo di osservare, la riforma costituzionale del 1990 intendeva creare un equilibrio all'interno dell'esecutivo, stabilendo che fosse il Presidente della Repubblica (cristiano maronita) l'unica autorità in grado di avviare la richiesta di scioglimento, ma privandolo del potere di sciogliere la Camera dei Deputati. Al fine di creare un organico sistema di pesi e contrappesi al potere del Presidente, la decisione circa scioglimento spetta ora al Consiglio dei Ministri che deve approvarla con una maggioranza dei due terzi dei suoi membri. Il *Cabinet*, da parte sua, non può esprimere formalmente la sua volontà di sciogliere la Camera dei deputati. In alcuni casi, però, può implicitamente e ufficiosamente chiedere al Presidente di richiedere lo scioglimento. Quest'ultimo ha la libertà di acconsentire alla volontà del Consiglio o di rifiutarla. L'intervento di ciascuno dei due organi è dunque importante quanto quello dell'altro e le competenze costituzionali assegnate dal legislatore sono complementari, prevedendo un meccanismo in cui sia necessaria la volontà di entrambi gli organi per procedere allo scioglimento del Parlamento.

<sup>37</sup> A questo proposito l'art.49 della Costituzione prevede che: "*The President of the Republic is the head of the State and the symbol of the nation's unity. He shall safeguard the Constitution and Lebanon's independence, unity, and territorial integrity (...)*".

<sup>38</sup> Secondo quanto prescritto dall'art 65 (5) della Costituzione: "*The basic issues need the consent of two-thirds of the Government members, as specified in the decree of its formation. The following are basic issues: Amending the Constitution, declaring and canceling the state of emergency, war and peace, public mobilization, international accords and treaties, state budget, overall development plans, and long term, appointing employees of the first cadre and its equivalent, reconsidering the redistricting, dissolving the Chamber of Deputies, elections law, nationality law, personal affairs laws, dismissing the Ministers*".



Se la nuova normativa ha il merito di assicurare una formale chiarezza procedurale, sembra tuttavia concretizzarsi in un sostanziale squilibrio tra l'esecutivo e il legislativo a favore di quest'ultimo<sup>39</sup>. Oltre alle condizioni relative al diritto d'iniziativa e al meccanismo decisionale, il legislatore prevede infatti la possibilità di ricorrere allo strumento dello scioglimento solo in caso di grave crisi istituzionale, con il Presidente che vede la propria possibilità di avviare il relativo iter limitata ai pochi casi specifici previsti dal testo costituzionale. Come chiarisce Simon Badran, *“The dissolution of parliament is not a sine qua non condition for the existence of a parliamentary system. Once established, the rules governing the dissolution of the parliament must at least have practical application; if not, the rules do not serve their intended purpose. Exemplary in this regard is the Lebanese Constitution.”* La Costituzione del paese, così come modificata dagli emendamenti del 1990, sottopone il diritto di scioglimento a condizioni che, come già osservato, la rendono *de facto* inapplicabile, mancando di correggere gli squilibri di natura confessionale della Forma di Governo per cui tali modifiche erano state ritenute necessarie allo scoppio della guerra civile. Gli articoli 55, 65 e 77 della Costituzione stabiliscono infatti che lo scioglimento della Camera dei Deputati possa avvenire solo in tre casi specifici e assai ben determinati, e precisamente qualora: 1) la Camera, in assenza di ragioni imperative, si astenga dal riunirsi durante un'intera sessione legislatura ordinaria o durante due sessioni straordinarie successive, ciascuna superiore ad un mese; 2) respinga la legge di bilancio con l'obiettivo di paralizzare l'attività del *Cabinet*; 3) mantenga la sua proposta di revisione costituzionale con una maggioranza di tre quarti del totale dei membri che compongono legittimamente la Camera, mentre il *Cabinet* si oppone alla proposta. La combinazione di queste condizioni, tuttavia, sottolinea come l'unica possibilità per lo scioglimento della Camera dei Deputati sia quello in cui il ramo legislativo sia concorde al procedimento. *“In order to dissolve Parliament a prior consent must be obtained. A Parliament that voluntarily refrains from meeting, rejects the budget in its entirety or insists on a revision of the Constitution by a three-fourth majority, is aware of the result that would occur from such acts. It consciously takes the risk of being dissolved by the executive power. In the face of this crisis, the President asks the Council of Ministers for the dissolution of the Chamber. The Council deliberates and decides whether or not to dissolve the Chamber. As a result, the dissolution of the Lebanese parliament could be summed up as follows: the right of initiative lies with the President, the decision lies with the cabinet, and the conditions must fall within the scope of the “will of Parliament”*<sup>40</sup>. Le parole di Simon Badran, che bene riassumono la questione e sottolineano la necessità di un Parlamento concorde al procedimento, sembrano tuttavia insufficienti a segnalare quanto le attuali condizioni per lo scioglimento parlamentare siano in realtà esse stesse un campanello d'allarme importante per valutare lo stato di salute dell'ordinamento libanese.

Gli emendamenti costituzionali del 1990 devono essere interpretati, in effetti, alla luce del rapporto tra il sistema di *power sharing* confessionale e il suo disegno politico istituzionale. Inizialmente, la preoccupazione del legislatore era quella di ridurre e limitare la portata del potere

<sup>39</sup> Cfr J. Bahout, *The unraveling of Lebanon's taif agreement. Limits of Sect-Based Power Sharing*, Carnegie Endowment for International Peace, 2016

<sup>40</sup> S. Badran, *The dissolution of the Lebanese parliament: A perverted application of the parliamentary system*, op. cit, p.209.

del Presidente maronita della Repubblica. Nel 1990, anche a causa della guerra civile appena conclusa, era necessario coinvolgere le altre grandi comunità nel processo decisionale reale – i sunniti attraverso la figura del Primo Ministro e gli sciiti attraverso lo *speaker* del Parlamento. Tale partecipazione “confessionale” al potere statale non dovrebbe, in linea di principio, favorire una comunità a spese delle altre, e questo perché “l'equilibrio confessionale” come concepito dall'élite politica, e su cui si basa l'intero sistema politico e giuridico libanese, risulterebbe sconvolto se uno dei rami del potere statale prevalessesse sull'altro. Lo scioglimento del Parlamento, quindi, richiede l'accordo delle “tre presidenze”<sup>41</sup> dello Stato e, di conseguenza, l'accordo delle tre principali comunità religiose. In questo contesto, è improbabile che il potere di scioglimento sia applicato proprio a causa della contrattazione settaria e degli accordi intercomunitari che favoriscono la risoluzione dei conflitti tra le diverse autorità statali<sup>42</sup>.

È nozione generalmente condivisa che lo strumento dello scioglimento possa servire a vari scopi in relazione al funzionamento di una democrazia parlamentare. Proprio in società multipolari, multipartitiche e divise come quella libanese, lo strumento in analisi potrebbe in effetti costituirsi come un catalizzatore per i processi di formazione del Governo. In simili contesti, qualora un Governo non venga formato in un lasso di tempo ragionevole, la minaccia di scioglimento potrebbe incentivare le parti negoziali al compromesso. Tuttavia, non vi è traccia nella Costituzione libanese per un simile uso dello scioglimento anche se, dalla primavera del 2005, la formazione dei *Cabinet* è diventata sempre più difficile e le coalizioni sono spesso meno stabili che in passato, come si è visto nelle pagine precedenti attraverso l'analisi dei casi più recenti. Alla luce di queste riflessioni, è inevitabile considerare lo scioglimento del Parlamento come un potente strumento politico, strettamente associato al processo di formazione del *Cabinet* e del corretto ed equilibrato funzionamento della Forma di Governo.

## 5. Conclusioni

A un anno esatto dalla tragica esplosione nel porto di Beirut, l'attuale stallo politico-istituzionale -iniziato 9 mesi fa con le dimissioni di Hassan Diab che ne erano scaturite, complicato poi dal tentativo fallito di Ḥarīrī fino al recentissimo incarico a Mikati - assume connotati paradossali. Quelli cioè di una situazione senza apparenti vie di uscita, che sembra per molti aspetti riflettere e rappresentare nel modo più convincente le contraddizioni del sistema di potere che (non) governa il Paese e si modella piuttosto sugli interessi della classe politica, premurandosi di proteggerli ad ogni costo. Anche la situazione economica del paese, punto di partenza di queste note, resta critica. L'inflazione si attesta al 90% e i prezzi dei beni alimentari sono aumentati di oltre il 220% nell'ultimo anno, causando una drammatica contrazione del

<sup>41</sup> Per questa definizione, che si riferisce alla “troika” composta dal Presidente della Repubblica, il Primo Ministro e lo Speaker del Parlamento si faccia riferimento a K. Gebara, *Pluralism in Lebanese politics: Formalizing the informal senate*, Rice University's Baker Institute for Public Policy, 2018.

<sup>42</sup> Si veda a questo proposito la crisi, tra il 2014 ed il 2016, legata alle difficoltà di elezione del nuovo Presidente della Repubblica.

potere di acquisto dei cittadini, di cui oltre il 50% vive in povertà. Il sistema sanitario è al collasso e la grave penuria di farmaci - tanto più preoccupante nel momento presente di severa pandemia - riaccende i riflettori sul più ampio problema della totale dipendenza del Libano dalle importazioni, sempre più insostenibile con una moneta che, letteralmente, vale poco più che zero. Il nuovo Premier designato Mikati, incarna perfettamente - secondo quanto ribadiscono le proteste in corso - il sistema di potere e clientelismo che si riproduce dalla fine della guerra civile, e che fagocita ogni risorsa pubblica ed ogni possibile opportunità per un reale cambiamento strutturale e istituzionale.

Da una analisi, seppure parziale, dello stato delle istituzioni democratiche libanesi, emerge al contrario l'intensificarsi delle dinamiche confessionali settarie nella società, e la progressiva invasione di queste nelle istituzioni statali, fino al punto da comprometterne il regolare funzionamento. Le attività dello Stato sono in effetti fortemente condizionate da una logica particolaristica e autoreferenziale delle appartenenze comunitarie, che indebolisce i principi democratici che dovrebbero invece rappresentare. La formula confessionale, vera base giuridica dell'ordinamento libanese, relativizza dunque, e indebolisce, il principio di separazione dei poteri sancito dalla Costituzione e, conseguentemente, *“the mechanism of checks and balances between the Government and the Parliament remains in constant regression”*<sup>43</sup>. Da un punto di vista giuridico, gli emendamenti costituzionali del 1990 - ultima rilevante modifica del testo costituzionale - hanno favorito il ramo legislativo rispetto a quello esecutivo. Accanto all'impossibilità pratica dello scioglimento del Parlamento da parte dell'esecutivo, vi è inoltre la difficile attuazione della responsabilità politica del Governo di fronte al Parlamento: ulteriore capitolo, quest'ultimo, che meriterebbe da solo una analisi specifica. Peraltro, i cortocircuiti del sistema parlamentare descritti in queste pagine non costituiscono l'unico impatto del confessionalismo settario sull'attività dello Stato in Libano. Il fenomeno ha infatti importanti conseguenze anche nell'analisi della Forma di Stato del paese. Da questo punto di vista, diverse comunità religiose costituiscono sempre più dei corpi intermedi che si sostituiscono allo Stato nel suo rapporto con i cittadini e, inevitabilmente, lo distorcono.

Se è quindi evidente che la forte connessione tra affiliazione religiosa e ordine costituzionale costituisce l'ostacolo principale all'instaurazione di una democrazia funzionante in Libano<sup>44</sup>, è altrettanto evidente, dato il profondo radicamento di tale affiliazione nella società libanese, che una soluzione che richieda una completa abolizione del confessionalismo non sia, ad oggi, strutturalmente praticabile<sup>45</sup>. Per questo motivo, il cammino verso una democrazia sostenibile in Libano deve necessariamente passare attraverso una ristrutturazione graduale del suo sistema confessionale. Lanciandosi nell'arduo compito di provare ad immaginare soluzioni efficaci ai problemi descritti in questo lavoro, emerge chiaramente come un primo punto centrale possa essere l'istituzione di una legislatura bicamerale. In effetti, il bicameralismo potrebbe garantire

<sup>43</sup> S. Badran, *The dissolution of the Lebanese parliament: A perverted application of the parliamentary system*, op. cit, p.210.

<sup>44</sup> A. Messarra, *Citizenship culture in a multi-confessional society*, Lebanon from a comparative perspective, 2013.

<sup>45</sup> Si legga su questo punto N. N. Calfat, *The Frailties of Lebanese Democracy: Outcomes and Limits of the Confessional Framework (As Fragilidades da Democracia Libanesa: Resultados e Limites do Arranjo Confessional)*, Contexto Internacional, 40(2), 269–293, 2018.

una rappresentanza svincolata dall'assetto confessionale nella Camera dei Deputati, e una rappresentanza confessionale in un Senato, con poteri delimitati, eletto direttamente dal popolo libanese. L'effetto risultante sarebbe potenzialmente quello di confinare il confessionalismo politico al Senato, eliminando così il suo potere ostruzionistico dai restanti organi costituzionali.

L'idea di un Parlamento bicamerale composto, da un lato, da una Camera dei Deputati eletta senza vincoli di appartenenza religiosa e, dall'altro, da un Senato che rappresenti i diversi gruppi confessionali non è, peraltro, completamente innovativa. La Costituzione libanese, adottata nel 1926, prevedeva (e di fatto prevede ancora) all'art. 22 l'istituzione di una legislatura bicamerale in Libano<sup>46</sup>. Più in particolare, richiede che un Senato che rappresenti ogni gruppo religioso riconosciuto nel paese sia istituito dopo le prime elezioni di un Parlamento su base non confessionale. Tuttavia, fino ad oggi, l'articolo 22 non è stato in nessun modo implementato. Al contrario, proprio la sua mancata applicazione ha nel tempo portato i vari gruppi religiosi a ritenere che il Senato potrebbe non avere i poteri necessari per proteggere sufficientemente i loro diritti e libertà come previsto dalla Costituzione<sup>47</sup>. Precisamente in ragione di queste preoccupazioni, cruciale sarebbe una precisa definizione delle prerogative spettanti al Senato: tale misura cautelativa garantirebbe i diritti dei gruppi confessionali rispetto a questioni specifiche potenzialmente lesive delle libertà essenziali o dell'ordine costituzionale e politico attentamente calibrato. Questi poteri potrebbero essere, come già avviene – tra gli altri - nel Senato americano, quelli relativi al bilancio nazionale, all'approvazione delle nomine governative ed alla ratifica dei trattati internazionali - tre pilastri che garantirebbero, rispettivamente, un'equa ripartizione delle risorse tra i diversi gruppi, la loro funzionale rappresentanza nel Governo e la formazione di una politica nazionale meno dipendente dall'influenza straniera.

I gruppi confessionali hanno sempre giocato un ruolo attivo nell'ordine politico libanese. Se da un lato questo ha permesso al paese di ricostruirsi dopo la guerra civile, dall'altro ha anche contribuito a significativi e laceranti cortocircuiti che hanno inibito nel paese un reale processo di democratizzazione delle istituzioni. A questo proposito, infatti, è plausibile ritenere che le comunità religiose abbiano di fatto svolto sempre più nettamente una funzione sussidiaria nei confronti dello Stato, sostituendolo in molte attribuzioni fondamentali nel suo rapporto con i cittadini, e costituendosi progressivamente come livello intermedio, e obbligato, nel rapporto tra Stato stesso, politica e cittadino. Il modello sembra dunque quello di comunità religiose che diventano sempre più simili a partiti politici, piuttosto che quello inverso di partiti politici mossi da intenzionalità religiose. Una processualità di questo genere finisce con il vanificare la possibilità stessa di una sfera *propriamente* politica, caratterizzata dunque da una significativa dialettica interna e da una autonoma progettualità di lungo periodo. Tutt'altro che insolito, del resto, constatare che i contesti istituzionali nei quali l'identità religiosa diviene senza mediazione auto-identificazione politica, siano caratterizzati da una problematica rigidità interna, di cui anche

<sup>46</sup> L'art. 22 recita infatti: “*With the election of the first Chamber of Deputies on a national basis, not sectarian, a new Senate shall be established in which all religious communities are represented and whose power shall be limited to supreme national causes.*”

<sup>47</sup> Si legga a questo proposito M. El Hayek, *The Senate in Lebanon: a solution or a problem?*, The Lebanese National Defense Bulletin, gennaio 2019.

il Libano di oggi fatica a liberarsi. In attesa del definitivo superamento dell'assetto confessionale - ammesso che sia realmente possibile - confinare il ruolo dei gruppi confessionali ad un'istituzione dai poteri chiaramente determinati e condivisi sembra quindi essere un passo necessario e non più eludibile per la rinascita ed il consolidamento di una democrazia confessionale che sia finalmente sostenibile in Libano.

**Parole chiave:** Libano; Confessionalismo; Forma di Governo; Forma di Stato, instabilità.

**Key words:** Lebanon; Confessionalism; Form of Government; Form of State, instability.

#### **Abstract**

Ad un anno dalla tragica esplosione di Beirut, e nel pieno di una gravissima economica, il saggio si propone di analizzare il tema del confessionalismo costituzionale libanese e delle attuali criticità esistenti nell' assetto istituzionale del paese. Attraverso una ricostruzione storico-giuridica della cronica instabilità politica, partendo dalla Prima Repubblica Libanese, passando per gli Accordi costituzionali di Ta'if e fino alla crisi attuale, il saggio proverà a mettere in evidenza la progressiva rigidità del modello costituzionale confessionale, come responsabile di alcuni tra i più importanti cortocircuiti della Forma di Governo dell'ordinamento libanese.

#### **Abstract**

One year after the tragic explosion in Beirut, and in the midst of a very serious economic situation, this essay aims to analyze Lebanese constitutional confessionalism and the current criticalities existing in the country's institutional set-up. Through an historical and juridical reconstruction of the chronic political instability, starting from the First Lebanese Republic, passing through the Constitutional Agreements of Ta'if and up to the current crisis, the work will try to highlight the progressive rigidity of the confessional constitutional model, held responsible for some of the most important blackouts of the Form of Government of the Lebanese legal system.