



I PARTITI POLITICI NELLA COSTRUZIONE DELLA DEMOCRAZIA ELETTORALE IN TUNISIA*

di Giammaria Milani**

Sommario: 1. Partiti politici, democrazia elettorale e transizioni costituzionali dopo le “Primavere arabe”. – 2. L’istituzionalizzazione del partito unico sotto il regime di Bourghiba. – 3. Il *changement* di Ben Ali e il multipartitismo di facciata. – 4. La costruzione della democrazia elettorale: la II Repubblica tunisina. – 5. I partiti politici di fronte alle sfide della transizione costituzionale.

1. Partiti politici, democrazia elettorale e transizioni costituzionali dopo le “Primavere arabe”.

Le elezioni per la prima Assemblea nazionale costituente della storia tunisina si tennero il 25 marzo 1956: i 98 seggi furono interamente assegnati alle liste del Front National¹, raggruppamento elettorale dominato dal partito Néo-Destour e partecipato da associazioni sindacali e di categoria². Le sole forze politiche alternative che

* Contributo sottoposto a *double blind peer review*

** Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Siena

¹ Si è scelto di utilizzare, in questo saggio, la denominazione francese dei partiti politici tunisini; per due partiti, il Mouvement de la Renaissance, o Ettajdid, e il Mouvement de la Renaissance, o Ennahda, per i quali è molto diffusa anche nella letteratura francese la denominazione araba, si sono riportate entrambe le dizioni.

² Non si trattava, come sottolinea C. DEBBASCH, *Les assemblées en Tunisie*, in *Annuaire de l’Afrique du Nord*, 1964, p. 86, di una coalizione di partiti, ma dell’alleanza di un partito con alcune organizzazioni corporative, che avevano accettato

si presentarono alle elezioni, il Parti Communiste e una lista indipendente, raccolsero rispettivamente l'1,2 e lo 0,1% dei voti, risultati insufficienti per ottenere rappresentanti in seno all'Assemblea³.

Il 23 ottobre 2011, a seguito della “Rivoluzione dei Gelsomini” che, già alla fine del 2010, aveva innescato le c.d. “Primavere arabe”, gli elettori tunisini sono stati chiamati alle urne per eleggere una nuova Assemblea nazionale costituente, incaricata di redigere e approvare la Costituzione della II Repubblica. Alla campagna elettorale hanno partecipato 123 partiti, anche se soltanto 77 hanno presentato liste elettorali per l'Assemblea nazionale costituente, e ben 11 partiti e 16 liste indipendenti hanno ottenuto seggi⁴.

In poco più di mezzo secolo il quadro della rappresentanza politica tunisina è cambiato radicalmente, passando da un sistema a partito unico a un sistema multipartitico; tale mutamento è stato caratterizzato da momenti di lenta evoluzione, come l'istituzionalizzazione del partito unico negli anni sessanta e la progressiva apertura al pluralismo negli anni ottanta, e da cambiamenti repentini, come la liberalizzazione politica seguita alla rivoluzione del 2010-2011.

In questo articolo si tenterà di ricostruire questo cammino, analizzandolo alla luce del contesto arabo-islamico e mettendo in evidenza le caratteristiche e le mutazioni della disciplina dei partiti politici in Tunisia, per giungere a comprendere i punti critici e le possibili sfide poste alla transizione costituzionale in atto nel Paese dal riconoscimento e dall'attuazione dei diritti politici.

Lo studio delle libertà politiche, e in particolare della libertà di costituire e di associarsi in partiti politici, costituisce un punto di vista utile all'esame, più generale, dei processi di transizione che interessano negli ultimi anni gli ordinamenti della Regione e che hanno come prospettiva l'affermazione dello Stato costituzionale. È stato rilevato, infatti, come la democrazia elettorale sia uno degli aspetti principali di tale forma di Stato, costituendone

di partecipare al Front National per avere la possibilità di essere rappresentate in seno all'Assemblea. Vedi anche M. TOUMI, *La Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Paris, PUF, 1989, p. 29.

³ In particolare, il Parti Communiste aveva presentato candidati in due circoscrizioni, ottenendo 7.352 voti, mentre la lista indipendente aveva raccolto 233 voti nella sola circoscrizione in cui si era candidata; i voti totali furono 610.989. Vedi C. DEBBASCH, *Les assemblées en Tunisie*, cit., pp. 87-88.

⁴ Vedi C. GADDES, *Il processo costituente (2011-14): fasi e protagonisti*, in T. GROPPI, I. SPIGNO (a cura di), *Tunisia. La primavera della Costituzione*, Roma, Carocci, 2015, pp. 53-54.

«il nucleo minimo»⁵. Del resto, la richiesta di democratizzazione della vita politica e di riconoscimento delle libertà politiche fondamentali è stato uno dei motori dei movimenti di protesta delle “Primavere arabe”, che sono state in tal modo etichettate come proteste “politiche”⁶.

L’analisi dei partiti politici nel contesto arabo-islamico si è a lungo dovuta confrontare con ostacoli oggettivi, riconducibili al fatto che per molto tempo la Regione ha costituito un’eccezione alle c.d. “ondate di democratizzazione” che hanno progressivamente portato alla diffusione su scala globale delle forme e degli istituti dello Stato costituzionale⁷.

Tuttavia, i partiti politici hanno trovato spazio negli ordinamenti arabo-islamici già prima che questi conquistassero l’indipendenza; si potrebbe a tal proposito condividere la definizione dei partiti politici come “prodotti importati” nei Paesi della Regione⁸, che hanno ereditato dagli Stati europei colonizzatori questa modalità di organizzazione dello spazio politico.

L’origine esogena dei partiti politici ha determinato tuttavia, specialmente negli anni successivi alla conquista dell’indipendenza, alcuni problemi di compatibilità tra la democrazia dei partiti sviluppata negli Stati di derivazione liberale e il contesto specifico del mondo arabo-islamico. In tal senso, sono stati individuati almeno tre fattori in grado di deviare il funzionamento dei partiti in questi ordinamenti: innanzitutto, i Paesi arabo-islamici hanno conosciuto soltanto tardivamente e parzialmente processi di liberalizzazione dei legami di appartenenza politica e sociale; inoltre, i partiti politici in questi ordinamenti non sono nati come attori concorrenti per la conquista del potere, ma come soggetti associati nella lotta contro i colonizzatori; infine, il clientelismo alla base delle relazioni sociali nel mondo arabo-islamico si scontra con la struttura dei *clivages* alla base dello sviluppo dei partiti di massa⁹.

⁵ Così T. GROPPI, *L’identità costituzionale tunisina nella Costituzione del 2014*, in T. GROPPI, I. SPIGNO (a cura di), *Tunisia*, cit., p. 29; ID., *La costituzione tunisina del 2014 nel quadro del “costituzionalismo globale”*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015, p. 223.

⁶ Vedi L. MEZZETTI, *La libertà decapitata*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 267.

⁷ Vedi P.R. BADEL, *Les partis politiques dans la gouvernementalisation de l’Etat des pays arabes. Introduction*, in *Revue du monde musulman et de la Méditerranée*, 1996, p. 10. Sulle stesse questioni si interroga M. CATUSSE, *Présentation*, in *Revue du monde musulman et de la Méditerranée*, 2006, p. 2-3.

⁸ Vedi B. BADIE, *L’Etat importé. L’occidentalisation de l’ordre politique*, Paris, Payot, 1992, p. 177, che estende la definizione alle esperienze politiche conosciute in genere dai Paesi del terzo mondo.

⁹ *Ibidem*, p. 178.

Gli eventi rivoluzionari avvenuti negli ultimi anni in molti degli ordinamenti dell’Africa del Nord e del Medio Oriente hanno certamente mostrato come questi specifici elementi di eccezione risultino oggi indeboliti rispetto al passato¹⁰; la protesta, che prima si è definita “politica”, ha avuto senza dubbio come destinatarie le *élite* al potere, ma si è spesso strutturata, come nel caso tunisino, su un’offerta partitica che non appare troppo dissimile da quella delle democrazie europee. La liberalizzazione politica conosciuta in alcuni di questi Paesi impone dunque uno studio più approfondito della disciplina giuridica dei partiti politici, i quali si candidano ad essere, ad un tempo, attori e strumenti delle transizioni in atto nella Regione.

2. L’istituzionalizzazione del partito unico sotto il regime di Bourghiba.

La prima Costituzione repubblicana della Tunisia¹¹, entrata in vigore il 1° giugno 1959, non menzionava in alcuna disposizione i partiti politici, né tra i principi, i diritti e le libertà fondamentali, né in relazione alla formazione e al funzionamento degli organi costituzionali. I costituenti adottarono un approccio al tema della rappresentanza politica che è stato definito “liberale”¹²: nel Preambolo si affermava la necessità di «instaurare una democrazia fondata sulla sovranità del popolo», principio ribadito all’art. 3, il quale stabiliva che «la sovranità appartiene al popolo tunisino, che la esercita conformemente alla Costituzione». Il tema della rappresentanza veniva ripreso nel Capitolo II, dedicato al potere legislativo, nel quale si disponeva che «il popolo esercita il potere legislativo con l’intermediazione di un’assemblea legislativa, l’Assemblea nazionale» (art. 18) e che «ogni deputato è il rappresentante della nazione intera» (art. 25).

Sebbene fosse assente ogni riferimento alla libertà di associazione in partiti, non mancava il formale riconoscimento di alcune libertà civili e politiche che trovavano spazio, insieme

¹⁰ Già a metà degli anni novanta P.R. BADUEL, *Les partis politiques*, cit., p. 19, sottolineava la presenza di non trascurabili eccezioni a queste considerazioni di carattere generale.

¹¹ La Tunisia vanta una tradizione costituzionale risalente, precedente all’instaurazione del protettorato francese nel 1881: nel 1957 il Bey Mohammed, con il Patto fondamentale, concedeva al popolo alcune libertà fondamentali, mentre nel 1861 il Bey Mohammed Sadok promulgava la prima costituzione sancendo il passaggio da una monarchia assoluta ad una monarchia costituzionale. Vedi H. JEGHAM, *La Constitution tunisienne de 1861*, Tunis, Chems, 1989; V. SILVERA, *Le régime constitutionnel de la Tunisie. La Constitution du 1^{er} juin 1959*, in *Revue française de science politique*, 1960, pp. 366-370; B. LOPEZ GARCIA, C. FERNANDEZ SUZOR, *Introducción a los Regímenes y Constituciones Arabes*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 284; L. EL-HOUSSI, *La Tunisia dalle origini del Protettorato francese a oggi*, in T. GROPPPI, I. SPIGNO (a cura di), *Tunisia*, cit., pp. 36-37.

¹² Vedi M. CAMAU, F. AMRANI, R. BEN ACHOUR, *Contrôle politique et régulations electorales en Tunisie*, Tunis, Imprimerie officielle de la République Tunisienne, 1981, p. 139.

ad altri diritti, nello scarno Capitolo I dedicato alle disposizioni generali: in particolare, l'art. 8 richiamava le libertà di opinione, di espressione, di stampa, di riunione e di associazione, le quali erano garantite ed esercitate secondo le disposizioni stabilite dalla legge¹³.

La proclamazione delle libertà civili e politiche ha permesso ad alcuni autori di parlare di multipartitismo naturale o implicito¹⁴ e di statuto costituzionale indiretto dei partiti politici¹⁵; altri hanno sottolineato come, non disciplinando direttamente i partiti politici, il costituente avesse scelto di non proibire formalmente e preliminarmente nessun partito politico¹⁶. Tuttavia, l'evoluzione normativa e della prassi in materia di fatto consentì, nel silenzio della Costituzione, lo sviluppo di un sistema a partito unico che già si era affermato in occasione delle elezioni dell'Assemblea nazionale costituente.

Del resto, il sistema a partito unico sembrava porsi come modello di riferimento per gli Stati del Maghreb e dell'area arabo-islamica a seguito dell'indipendenza. In alcuni casi, il partito unico trovava spazio nel dettato costituzionale. Ad esempio, la Costituzione algerina del 1963 menzionava il Front de Libération Nationale come «partito unico d'avanguardia» (art. 23) e gli assegnava diverse funzioni: la definizione della politica nazionale e il controllo sull'operato del Governo e del Parlamento (art. 24), l'educazione e l'inquadramento delle masse (art. 25), la realizzazione degli obiettivi della rivoluzione (art. 26). La Costituzione siriana del 1973 affermava, in maniera simile, che il Partito Baas è il partito che dirige la società e lo Stato (art. 8). La Costituzione egiziana del 1971 definiva l'Unione socialista araba come l'organizzazione politica che rappresenta le forze laboriose del Paese e lo strumento per l'attuazione delle politiche nazionali (art. 5).

Non mancavano certamente le eccezioni alla diffusione del modello monopartitico. L'esempio forse più eclatante è quello del Marocco, la cui Costituzione del 1962 prevedeva un espresso divieto alla creazione di un partito unico, riconoscendo la funzione dei partiti di organizzare e di rappresentare i cittadini (art. 3)¹⁷. L'esperienza del multipartitismo in

¹³ Ciò che ha di fatto consentito la previsione di importanti limitazioni al godimento di tali libertà. Vedi M. CAMAU, F. AMRANI, R. BEN ACHOUR, *Contrôle politique et régulations électorales*, cit., pp. 141 ss.

¹⁴ Vedi A. AMOR, *Constitution et pluralisme politique en Tunisie. Le cas du multipartitisme*, in ATDC, *Les expériences constitutionnelles maghrébines*, Tunis, Imprimerie officielle de la République Tunisienne, 1981, pp. 229-329.

¹⁵ Vedi H. MRAD, *La Constitution tunisienne et les partis politiques*, in ATDC, *Actes du colloque de commémoration du cinquantenaire de la promulgation de la Constitution tunisienne*, Tunis, Imprimerie officielle de la République Tunisienne, 2010, p. 129.

¹⁶ Vedi C. DEBBASCH, *La République tunisienne*, Paris, LGDJ, 1962, p. 25: «En Tunisie, aucun parti n'est pas *a priori* proscrit ... Si l'on peut dire que la Tunisie vit sous le régime du parti unique, c'est parce que l'on constate que dans tous les rouages de la vie nationale, seul le Néo-Destour apparaît».

¹⁷ Vedi P. RONDOT, *Les partis dans le monde musulman*, in *Pouvoirs*, 1983, p. 89.

Marocco deve tuttavia essere letta alla luce dell'organizzazione istituzionale del paese, nell'ambito della quale la corona occupava senz'altro, e occupa tuttora, una posizione centrale: in tal senso, è stato osservato come il multipartitismo fosse in realtà utilizzato dal re Hassan II per consolidare il suo ruolo politico facendo leva sulle divisioni tra i partiti¹⁸.

Pur seguendo traiettorie del tutto diverse da quelle marocchine, anche la Libia di Gheddafi costituiva un'eccezione al modello del partito unico. In questo caso, però, tale eccezione non muoveva verso la promozione del pluralismo politico; al contrario, si contestava l'istituzione stessa del partito politico, così come della rappresentanza parlamentare, considerati strumenti per frammentare l'unità del popolo, il quale era invece chiamato a esercitare direttamente la sovranità¹⁹.

La regola era, comunque, quella del partito unico, sia che essa fosse formalizzata nel testo della Costituzione, sia che, come nel caso della Tunisia, si affermasse di fatto. Le motivazioni alla base della "fortuna" di tale modello sono in parte comuni agli ordinamenti che nascono da precedenti esperienze coloniali, in parte specificamente riferibili al mondo arabo-islamico.

Proprio il passato coloniale costituiva la principale spinta al monopartitismo. La dominazione coloniale e la conseguente lotta per l'indipendenza assottigliavano, o meglio nascondevano, le contraddizioni e le differenze sociali e culturali, con effetti tanto più evidenti quanto più lento era stato il processo di decolonizzazione²⁰.

Anche una volta conquistata l'indipendenza, la scelta del partito unico continuava a trovare radici, in particolare nella necessità di affrontare il sottosviluppo che spesso caratterizzava la società e l'economia di questi Paesi; l'ambito progresso sociale ed economico passava dall'unità e dalla collaborazione di tutte le forze del Paese e non poteva lasciare spazio all'espressione del pluralismo politico²¹.

Il filo conduttore che legava l'affermazione del partito unico nella fase coloniale e il suo mantenimento a seguito dell'indipendenza era la retorica dell'unità nazionale²²; la stessa

¹⁸ Vedi K. MOHSEN-FINAN, M. ZEGHAL, *Opposition islamiste et pouvoir monarchique au Maroc. Le cas du Parti de la Justice et du Développement*, in *Revue Française de Science Politique*, 2006, pp. 79 e ss. E. STEFANELLI, *La Costituzione economica del Marocco: tra commitment liberista e settore pubblico dell'economia*, in *Federalismi*, 2017, p. 5.

¹⁹ Vedi P. RONDOT, *Les partis*, cit., pp. 89-90.

²⁰ Vedi C. DEBBASCH, *Le parti unique à l'épreuve du pouvoir. Les expériences maghrébines et africaines*, in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1965, p. 9.

²¹ *Ibidem*, p. 9.

²² Vedi M. FLORY, R. MANTRAN, *Les régimes politiques des pays arabes*, Paris, PUF, 1968, p. 144; L.J. NAGY, *Les partis politiques dans le mouvement national. Le cas de l'Algérie et de la Tunisie*, in *Cahiers de la Méditerranée*, 1990, p. 86.

presenza di un'opposizione avrebbe prima indebolito il movimento di liberazione nazionale e in seguito minato le possibilità del Paese di raggiungere un livello di sviluppo economico accettabile²³.

Il partito unico, in questa prospettiva, si poneva come strumento di “protezione” dell'unità nazionale; da una parte, la limitazione del pluralismo politico era considerata funzionale al mantenimento della stabilità politica degli Stati di recente indipendenza²⁴; dall'altra parte, il partito unico si poneva l'obiettivo di educare le masse e di formare le classi dirigenti.

Un altro fattore che favoriva, almeno in alcuni ordinamenti, l'affermazione del partito unico era il potere carismatico esercitato da taluni *leader* politici; la presenza di una personalità capace di incarnare l'intero movimento di liberazione nazionale era senz'altro in grado di rafforzare, in questi Paesi, la posizione e il prestigio del partito e il suo ruolo di garante dell'unità nazionale²⁵. Il caso della Tunisia era in tal senso emblematico: Habib Bourghiba, guida del movimento di liberazione nazionale e Presidente della Repubblica dal 1957 al 1987, contribuì col suo carisma alla formazione di quell'“unanimità” che limitava fortemente il grado di pluralismo politico nel Paese²⁶. La forma di governo presidenzialista diffusa in questi Paesi e adottata anche in Tunisia istituzionalizzava la figura carismatica del *leader*, concentrando il potere nelle mani del Presidente della Repubblica e garantendo al partito unico il controllo sulle attività degli organi costituzionali²⁷.

A questi elementi, comuni alla maggior parte delle esperienze di partito unico conosciute nei Paesi precedentemente sottoposti a regimi coloniali, se ne sommavano alcuni che, invece, erano legati allo specifico contesto arabo-islamico: proprio il fattore religioso svolgeva, in tal senso, un ruolo centrale nell'affermazione del monopartitismo. L'islam sottende un'esigenza di unità che si poneva naturalmente in contrasto con le divisioni in fazioni o in partiti, animati da sentimenti di fedeltà e lealtà particolari²⁸. Lo sforzo verso l'omogeneità non poteva che manifestarsi, sul piano politico, nell'esistenza di un partito unico, in grado di rappresentare la comunità arabo-islamica come un tutto intero²⁹.

²³ Vedi, proprio in riferimento alla Tunisia, C. DEBBASCH, *La République tunisienne*, cit., pp. 22-23.

²⁴ Vedi C. DEBBASCH, *Le parti unique*, cit., p. 36.

²⁵ Vedi M. FLORY, R. MANTRAN, *Les régimes politiques des pays arabes*, cit., p. 144; C. DEBBASCH, *Le parti unique*, cit., p. 10.

²⁶ Vedi J. MONTABES PEREIRA, G. MARTÍNEZ FUENTES, *Il cambiamento politico tunisino verso la democrazia: transizione, riforme, rivoluzione ed elezioni*, in G. D'IGNAZIO, N. FIORITA, S. GAMBINO, F. RANIOLO, A. VENTURA (a cura di), *Transizioni e democrazia nei Paesi del Mediterraneo e del vicino Oriente*, Cosenza, Periferia, 2014, p. 271.

²⁷ Vedi C. DEBBASCH, *Le parti unique*, cit., p. 20.

²⁸ Vedi P. RONDOT, *Les partis*, cit., p. 71.

²⁹ Vedi M. FLORY, R. MANTRAN, *Les régimes politiques des pays arabes*, cit., p. 145.

L'insieme di questi fattori sembrava convergere in Tunisia dove, nonostante la Costituzione non proibisse la creazione di partiti politici né sancisse l'esistenza di un partito unico, il Néo-Destour ricopriva tale posizione fin dall'indipendenza del Paese.

La transizione di fatto verso il sistema a partito unico era favorita innanzitutto dalla presenza di un quadro legislativo che permetteva un controllo e una limitazione delle libertà politiche costituzionalmente dichiarate.

L'art. 8 della Costituzione, nel riconoscere, tra le altre, la libertà di associazione, disponeva che essa fosse esercitata secondo le disposizioni stabilite dalla legge. La legge n. 59-154³⁰, relativa alle associazioni e promulgata pochi mesi dopo l'entrata in vigore della Costituzione, poneva diverse condizioni all'esercizio della libertà prevista all'art. 8³¹. In particolare, l'art. 4 della legge stabiliva che l'associazione non sarebbe esistita finché non avesse ricevuto l'autorizzazione del Ministero dell'Interno, che quest'ultimo poteva decidere in maniera discrezionale se concedere o rifiutare tale autorizzazione e che il silenzio della pubblica amministrazione equivaleva al rifiuto. L'art. 2 disponeva, inoltre, che le finalità dell'associazione non potevano essere contrarie alla legge e al buon costume o costituire una minaccia all'ordine pubblico, all'integrità territoriale o alla forma repubblicana dello Stato. Anche una volta costituita, in base all'art. 23 l'associazione poteva, per gli stessi motivi, essere sciolta con una decisione dell'autorità giudiziaria.

La legge è stata utilizzata per limitare la libertà di costituire partiti politici: il caso del Parti Communiste, l'unico oltre al Néo-Destour a presentare candidati alle elezioni del 1956 per l'Assemblea nazionale costituente, è emblematico dell'affermazione in Tunisia del sistema a partito unico. Il Parti Communiste era stato infatti ritenuto responsabile di un complotto contro il Presidente Bourghiba, ciò che ne aveva comportato prima la sospensione e poi lo scioglimento, avvenuto nel 1963³².

Se la legge sulle associazioni forniva la base legale per la limitazione del pluralismo politico, un'altra legge, quella che disciplinava il sistema elettorale per l'Assemblea nazionale, è stata utilizzata per rafforzare la posizione politica dominante del Néo-Destour. La legge n. 86-59³³, confermando sostanzialmente la legislazione adottata nel 1956 per l'elezione

³⁰ Loi n. 59-154 du 7 novembre 1959 relative aux associations.

³¹ Vedi M. CAMAU, F. AMRANI, R. BEN ACHOUR, *Contrôle politique et régulations électorales*, cit., p. 142.

³² *Ibidem*, p. 144.

³³ Loi n. 59-86 du 30 juillet 1959 relative à l'élection du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale.

dell'Assemblea nazionale costituente³⁴, disegnava un sistema elettorale maggioritario a turno unico (art. 79), il quale non poteva che favorire il Néo-Destour, unico partito organizzato e diffuso su tutto il territorio nazionale³⁵.

Il Néo-Destour, nato nel 1934 a seguito di una scissione dal partito Destour guidata da Bourghiba, si era infatti da subito distinto per essere un partito di massa con una struttura burocratica e politica imponente³⁶. Il partito, già prima dell'indipendenza, sembrava organizzarsi secondo il modello del centralismo democratico, del resto adottato in quegli anni anche in altri Paesi africani³⁷. La lotta per l'indipendenza imponeva un'azione fortemente centralizzata; tuttavia, sebbene tutte le decisioni fossero adottate dall'alto, il coinvolgimento delle masse, tanto nella fase dell'elaborazione di tali decisioni, quanto in quella della loro applicazione, era sempre formalmente previsto e perseguito³⁸.

A tal fine, il partito sviluppava una struttura altamente articolata basata sulle cellule, che raggruppavano i militanti e i simpatizzanti e che si occupavano di assicurare che le direttive del partito venissero eseguite. Al livello superiore si trovavano le federazioni, formate dai delegati delle cellule più numerose. A livello centrale, invece, il partito era organizzato in un Congresso nazionale, che era composto dai delegati delle cellule e si riuniva ogni anno, e dal Consiglio nazionale, formato da rappresentanti delle federazioni e da membri eletti dal Congresso e chiamato a svolgere le funzioni di quest'ultimo nei momenti in cui non era riunito. Il vertice esecutivo e centro decisionale del partito era l'Ufficio politico, eletto dal Congresso e formalmente responsabile di fronte ad esso³⁹.

La rapida espansione del partito, che passava da poco più di 100 mila iscritti nel 1954 a circa 600 mila nel 1957, spingeva verso una modifica della struttura, attraverso la riduzione del numero delle cellule, che scendevano da 1.800 a 1.000, e l'abolizione delle federazioni, sostituite prima da Commissari regionali e poi da Comitati di coordinamento guidati da un

³⁴ Décret du 6 janvier 1956 relatif à l'élection de l'Assemblée Nationale Constituante.

³⁵ Vedi M. CAMAU, F. AMRANI, R. BEN ACHOUR, *Contrôle politique et régulations électorales*, cit., p. 142 e 212. Sul controllo esercitato di fatto dal partito sulle strutture e sul funzionamento dell'Assemblea nazionale vedi Z. MDHAFFAR, *Le pouvoir législatif au Maghreb*, Tunis, Centre d'études, de recherche et de publications, 1987, pp. 36-139.

³⁶ Al contrario del Néo-Destour, il Destour sembrava invece rispondere al modello del partito di quadri. Vedi C. DEBBASCH, *La République tunisienne*, cit., pp. 25-26.

³⁷ C. DEBBASCH, *Le parti unique*, cit., p. 14, fa riferimento, ad esempio, alle esperienze della Guinea e dell'Algeria, oltre che a quella tunisina.

³⁸ Vedi C.H. MOORE, *Tunisia Since Independence. The Dynamics of One-Party Government*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 1965, p. 109; C. DEBBASCH, *Le parti unique*, cit., p. 14.

³⁹ Lo statuto, originariamente approvato nel 1934, è stato più volte modificato per adattare la struttura e il funzionamento alla rapida crescita del partito. Sull'organizzazione del partito vedi C.H. MOORE, *Tunisia Since Independence*, cit., p. 108; C. DEBBASCH, *La République tunisienne*, cit., pp. 26-27.

segretario nominato dall'Ufficio politico⁴⁰. La centralizzazione del partito, che si realizzava anche tramite il rafforzamento dell'Ufficio politico ai danni del Congresso e del Consiglio⁴¹, sembrava del resto funzionale all'istituzionalizzazione del partito unico, ovvero alla formale integrazione del partito nelle strutture dello Stato⁴².

Il momento di svolta fu rappresentato dal Consiglio nazionale del marzo 1963 e dal Congresso di Bizerte dell'ottobre 1964, inizio di una transizione simbolicamente segnata anche dal cambio del nome del partito, che diventava Parti Socialiste Destourien (PSD).

Il processo di istituzionalizzazione si manifestava, in un primo momento, a livello regionale⁴³. Si decideva infatti di concentrare nella figura del Governatore, vero organo decisionale in ambito regionale, sia le funzioni di rappresentante dello Stato, in base alla vigente normativa sull'amministrazione territoriale del Paese⁴⁴, sia le funzioni di rappresentante del partito, in qualità di segretario del Comitato di coordinamento⁴⁵.

Ancora più evidente era l'integrazione del partito nel consiglio regionale, al quale la Costituzione del 1959 attribuiva la funzione di gestire gli affari regionali (art. 59) ma che di fatto rivestiva un ruolo essenzialmente consultivo⁴⁶. La legge n. 63-54⁴⁷, novellando la precedente disciplina contenuta nella legge n. 57-12⁴⁸, riformava la composizione dei consigli, stabilendo che essi erano composti, oltre che dal Governatore e dai rappresentanti delle organizzazioni corporative e delle associazioni di comuni, dai membri del Comitato regionale di coordinamento del partito (art. 2)⁴⁹. Per la prima volta, il partito unico in quanto tale trovava riconoscimento in un testo legislativo, a dimostrazione della volontà di integrare le strutture del partito nelle strutture dello Stato⁵⁰.

⁴⁰ Vedi ancora C.H. MOORE, *Tunisia Since Independence*, cit., p. 113; C. DEBBASCH, *La République tunisienne*, cit., pp. 27-31.

⁴¹ Vedi C.H. MOORE, *Tunisia Since Independence*, cit., p. 114.

⁴² Così M. PRIEUR, *L'institutionnalisation du Parti Socialiste Destourien*, in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1967, p. 121; C. BRAUN, *A quoi servent les partis tunisiens? Sens et contre-sens d'une "libéralisation politique"*, in *Revue du monde musulman et de la Méditerranée*, 2006, p. 7; B. LOPEZ GARCIA, C. FERNANDEZ SUZOR, *Introducción*, cit., p. 297.

⁴³ La Costituzione del 1959 prevedeva, all'art. 59, l'istituzione di consigli municipali e di consigli regionali incaricati di gestire gli affari locali. Sull'evoluzione in materia sia consentito rinviare a G. MILANI, *Decentramento e democrazia nell'evoluzione costituzionale della Tunisia*, in *Federalismi*, 2014.

⁴⁴ Décret du 21 juin 1956 portant organisation administrative du Royaume.

⁴⁵ Vedi M. PRIEUR, *L'institutionnalisation du Parti Socialiste Destourien*, cit., p. 125.

⁴⁶ Vedi G. MILANI, *Decentramento e democrazia*, cit., p. 10.

⁴⁷ Loi n. 63-54 du 30 décembre 1963 relative aux Conseils de Gouvernorat.

⁴⁸ Loi n. 57-12 du 17 août 1957 portant creation de Conseils de Gouvernorat.

⁴⁹ Il Presidente Bourghiba aveva inizialmente proposto una soluzione ancora più radicale, prevedendo la fusione del Consiglio regionale e del Comitato di coordinamento in un solo organo. Vedi M. PRIEUR, *L'institutionnalisation du Parti Socialiste Destourien*, cit., p. 126.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 127.

La stessa volontà animava la creazione del Consiglio della Repubblica, manifestazione del processo di istituzionalizzazione del partito unico a livello nazionale. Il Consiglio, disciplinato dalla legge n. 66-67⁵¹ ma di fatto già istituito in precedenza⁵², era presieduto dal Presidente della Repubblica e formato dai membri del Governo e dell'Ufficio politico del partito (art. 2); il Consiglio aveva un ruolo consultivo, essendo incaricato di esaminare le questioni sottoposte dal Presidente della Repubblica (art. 3)⁵³.

Alla penetrazione nelle strutture dello Stato il PSD affiancava il controllo sulle organizzazioni della società civile⁵⁴, in tal modo estendendo la sua influenza su tutti i settori della vita del Paese⁵⁵. Seguendo l'esempio del partito unico, anche le altre forme di rappresentanza e di aggregazione si sviluppavano seguendo la retorica dell'unità nazionale, perseguendo interessi particolari che venivano ricondotti, mediante il controllo del partito, all'interesse generale della Tunisia⁵⁶.

Il sistema partitico rimaneva di fatto immutato fino all'inizio degli anni ottanta⁵⁷; già a metà degli anni settanta, tuttavia, la forma di governo tunisina conosceva un'importante modifica che appariva in qualche modo prodromica alle aperture che dopo qualche anno interessarono, almeno formalmente, anche il sistema politico.

La revisione costituzionale del 1976 introduceva nell'ordinamento costituzionale alcuni elementi propri della forma di governo parlamentare⁵⁸. Per la prima volta, veniva infatti previsto un Governo, guidato da un Primo ministro (art. 37) e legato al Parlamento dal

⁵¹ Loi n. 66-67 du 28 novembre 1966 portant institution d'un Conseil de la République.

⁵² La creazione di organi e la loro successiva formalizzazione era, del resto, un pratica comune durante la presidenza Bourghiba. Vedi M. PRIEUR, *L'institutionnalisation du Parti Socialiste Destourien*, cit., p. 127.

⁵³ *Ibidem*, p. 130.

⁵⁴ A tal proposito, C. DEBBASCH, *Le parti unique*, cit., pp. 26-32, distingue tre modelli di relazione tra partito e organizzazioni negli ordinamenti africani: il controllo del partito sulle organizzazioni; il controllo delle organizzazioni sul partito; la separazione tra partito e organizzazioni.

⁵⁵ Vedi C. DEBBASCH, *La République tunisienne*, cit., p. 33.

⁵⁶ L'Union Générale des Travailleurs de Tunisie, l'Union Générale des Etudiants de Tunisie, l'Union Nationale des Femmes Tunisiennes, l'Union Tunisienne des Industriels et Commerçants e l'Union National des Agriculteurs Tunisiens erano alcune delle organizzazioni più rilevanti utilizzate dal partito a sostegno all'ideologia dell'unità. Vedi *Ibidem*, pp. 33-39.

⁵⁷ La fase del monopartitismo istituzionalizzato, caratterizzato da elezioni non competitive, impossibilità di costituire partiti e confusione tra Stato e partito unico, si protraeva dal 1963 al 1981 secondo C. BRAUN, *A quoi servent les partis tunisiens?*, cit., p. 8 e M. CAMAU, *Le Maghreb*, in M. FLORY, B. KORANY, R. MANTRAN, M. CAMAU, P. AGATE (a cura di), *Les régimes politiques arabes*, Paris, PUF, 1990, p. 420.

⁵⁸ Vedi H. SLIM, *Tunisie. Présentation*, in E. CANAL-FORGUES (a cura di), *Recueil des Constitutions des Pays Arabes*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 464; M. OLIVIERO, *Il costituzionalismo dei paesi arabi. Le costituzioni del Maghreb*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 144.

rapporto di fiducia (artt. 58-63)⁵⁹. Il Presidente della Repubblica continuava comunque a ricoprire un ruolo centrale nell'ordinamento, mantenendo la titolarità del potere esecutivo (art. 37) e potendo nominare e revocare i membri del Governo (artt. 50-51)⁶⁰.

La revisione nasceva dalla volontà, secondo le parole dello stesso Bourghiba, di allentare la concentrazione del potere sottesa alla Costituzione del 1959 e permessa anche dalla presenza e dalla forza del partito unico⁶¹. Le proteste sociali che a più riprese avevano messo in crisi il regime tra la fine degli anni sessanta e i primi anni ottanta, spesso animate peraltro dalle organizzazioni della società civile poste formalmente sotto il controllo del partito, avevano infatti mostrato i limiti della politica basata sul clientelismo di Stato e posto le basi tanto per le modifiche del quadro istituzionale, quanto per le prime timide liberalizzazioni in campo politico⁶².

Il primo partito ad essere legalizzato fu il Parti Communiste, sciolto nel 1963 e nuovamente riconosciuto soltanto nel 1981⁶³; seguivano, nel 1983, il Mouvement des Démocrates Socialistes (MDS) e il Mouvement de l'Unité Populaire (MUP)⁶⁴. Entrambe le formazioni nascevano da correnti interne al PSD, le quali si erano progressivamente rese autonome rispetto alla linea del partito⁶⁵; una genesi, questa, che di fatto anticipava i caratteri del multipartitismo dei decenni successivi, basato su un pluralismo di facciata e sul riconoscimento di movimenti vicini al regime e funzionali al partito al potere.

3. Il *changement* di Ben Alì e il multipartitismo di facciata.

⁵⁹ Già con la riforma del 1969 nella Costituzione si accennava alla figura del Primo ministro, il quale avrebbe potuto esercitare le funzioni che gli venivano delegate dal Presidente della Repubblica o sostituire quest'ultimo in caso di morte, dimissioni o impedimento assoluto.

⁶⁰ Si noti peraltro che con la revisione del 1975 Bourghiba era diventato Presidente della Repubblica a vita, in via eccezionale, in considerazione del suo impegno per la liberazione della Tunisia dal colonialismo.

⁶¹ Nel suo discorso dell'8 giugno 1970, Bourghiba affermava che «l'expérience vient de démontrer que la concentration des pouvoirs entre les mains d'un seul, aussi dévoué soit-il, comporte des risques»; vedi S. CHAABANE, *Le système constitutionnel tunisien à travers la réforme de 1976*, in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1977, p. 313.

⁶² Vedi M. CAMAU, *Le Maghreb*, cit., pp. 420-422; M. CHÉRIF FERJANI, *Révolution, élections et évolution du champ politique tunisien*, in *Confluences Méditerranée*, 2012, p. 108; B. LOPEZ GARCIA, C. FERNANDEZ SUZOR, *Introducción*, cit., p. 301-302.

⁶³ C. BRAUN, *A quoi servent les partis tunisiens?*, cit., pp. 10-12, sottolinea come il Parti Communiste non rappresenti più, in quel momento, un "pericolo politico" per il regime, ciò che spinge il Presidente Bourghiba, per il tramite del Primo ministro Mzali, ad autorizzare la costituzione del partito. Vedi anche M. TOUMI, *La Tunisie*, cit., pp. 122-125.

⁶⁴ Vedi M. CAMAU, *Le Maghreb*, cit., p. 420; C. BRAUN, *A quoi servent les partis tunisiens?*, cit., pp. 8-10; M. CHÉRIF FERJANI, *Révolution, élections et évolution*, cit., p. 108.

⁶⁵ Il MDS è nato dalla corrente liberale del PSD, guidata dall'ex ministro Mestiri, fuoriuscito dal partito di governo a seguito delle rivendicazioni, rimaste insoddisfatte, di democratizzazione e di spersonalizzazione del regime. Il MUP è stato invece fondato da Ben Salah, anch'egli ex ministro, vicino alle posizioni più radicali del socialismo destouriano. Vedi C. BRAUN, *A quoi servent les partis tunisiens?*, cit., pp. 8-10; M. TOUMI, *La Tunisie*, cit., pp. 102-113.

I cauti processi di liberalizzazione politica ed economica non risolsero la crisi del regime, fortemente indebolito dalle tensioni sociali che interessavano il Paese nel corso degli anni ottanta. È in questo clima che, nel 1987, Bourghiba veniva destituito dall'allora Primo ministro Ben Ali⁶⁶, il quale inaugurava una stagione di aperture democratiche che trovava nel pluralismo politico una delle manifestazioni più evidenti e significative⁶⁷.

Il multipartitismo doveva essere alla base, secondo Ben Ali, «di una vita politica evoluta e istituzionalizzata», nella quale non c'era più spazio «né per la presidenza vitalizia, né per la successione automatica al vertice dello Stato»⁶⁸. Sul piano normativo, questo rinnovato indirizzo politico prendeva forma in un primo momento nell'approvazione di nuove leggi di disciplina del sistema elettorale e dei partiti politici, per poi trovare consacrazione nel testo della Costituzione.

La legge organica n. 88-32⁶⁹ riconosceva per la prima volta espressamente la possibilità di costituire partiti politici, i quali, secondo l'art. 1, avevano il compito di contribuire all'organizzazione della vita politica dei cittadini e partecipare alle competizioni elettorali. La legge reiterava in parte la normativa in materia di associazioni, applicata fino a quel momento ai partiti politici, stabilendo che il partito necessitava dell'autorizzazione del governo per potersi costituire (art. 8). Un importante elemento distingue tuttavia le due discipline: ai sensi della legge organica sui partiti politici, infatti, il silenzio della pubblica amministrazione comportava, dopo quattro mesi, la tacita accettazione della domanda di costituzione (art. 9).

La stessa legge organica si occupava poi di stabilire alcune specifiche condizioni relative alle finalità e all'organizzazione dei partiti. Quanto al primo aspetto, si affermava che i partiti dovessero evitare ogni forma di violenza, fanatismo, razzismo e discriminazione, oltre che astenersi da qualsiasi attività che potesse portare pericolo all'ordine pubblico, alla sicurezza

⁶⁶ Si tratta del c.d. “colpo di stato medico”, così definito perché, per destituire Bourghiba, Ben Ali convinse i medici del Presidente della Repubblica a dichiararlo incapace, per senilità e aggravamento delle sue condizioni di salute, di compiere le funzioni presidenziali; una volta ritenuto incapace, il Primo ministro, secondo quanto previsto dall'art. 57 della Costituzione, assumeva l'incarico di Capo dello Stato fino alla scadenza naturale del mandato, avvenuta nel 1989; nello stesso anno, le elezioni presidenziali confermarono Ben Ali alla presidenza della Repubblica. Vedi M. CAMAU, *Le Maghreb*, cit., p. 440.

⁶⁷ Vedi L. EL HOUSSEI, *Il risveglio della democrazia*, Roma, Carocci, 2013, pp. 28 ss ; ID., *La Tunisia dalle origini*, cit., p. 45; M. CAMAU, *Le Maghreb*, cit., p. 441.

⁶⁸ Così Ben Ali nel discorso tenuto in occasione della successione alla presidenza della Repubblica il 7 novembre 1987; vedi P. SETTEMBRINI, *Le point sur les aménagements du cadre juridique de la vie politique en Tunisie*, in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1997, p. 331.

⁶⁹ Loi organique n. 88-32 du 3 mai 1988 organisant les partis politiques.

nazionale e ai diritti e le libertà altrui (art. 2); erano inoltre vietati i partiti che si basavano su un'identità religiosa, linguistica, etnica o regionale (art. 3). Quanto al secondo profilo, si stabiliva che il partito dovesse fondarsi su principi democratici, senza però specificare ulteriormente vincoli alle strutture, al funzionamento o agli organi di partito (art. 5).

La sola possibilità di costituire partiti politici non era del resto sufficiente a consentire l'accesso di queste formazioni politiche agli organi rappresentativi; il sistema elettorale maggioritario a turno unico continuava infatti a garantire al partito dominante tutti i seggi dell'Assemblea nazionale. È il caso, ad esempio, delle elezioni del 1989 che, oltre a confermare alla presidenza della Repubblica Ben Alì, vedevano il suo partito ottenere l'80% dei voti e la totalità dei seggi.

Per tale motivo, al fine di raggiungere un livello più effettivo di pluralismo politico, il legislatore approvava nel 1993 una modifica alla legge elettorale per inserire una quota di seggi riservata ai partiti di opposizione. In base alla legge organica n. 93-118⁷⁰, una parte dei seggi continuava ad essere assegnata con metodo maggioritario a turno unico, mentre gli altri seggi erano attribuiti su base nazionale con metodo proporzionale (art. 72); alla ripartizione della quota proporzionale partecipavano le liste che non avevano ottenuto seggi nei collegi maggioritari, ciò che di fatto riservava tale quota ai partiti minoritari (art. 105bis). Il rapporto tra parte maggioritaria e parte proporzionale veniva fissato per decreto: nel 1994 i seggi riservati ai partiti di opposizione erano 19 su 163⁷¹, numero che saliva, nel 1999, a 34 seggi su 182⁷².

Il legislatore interveniva altresì sul sistema di finanziamento dei partiti, prevedendo che essi ricevessero un contributo dallo Stato nel caso in cui fossero stati rappresentati in Parlamento da almeno un deputato. La legge n. 97-48⁷³ stabiliva, in particolare, che i partiti ammessi al finanziamento pubblico ricevessero annualmente un contributo basato su una quota fissa e su una quota calcolata in funzione del numero di deputati (art. 3). Tale normativa veniva modificata e integrata due anni dopo, mediante la legge n. 99-27⁷⁴, che

⁷⁰ Loi organique n. 93-118 du 27 décembre 1993, modifiant et complétant le Code électoral.

⁷¹ Pari a circa il 12% dei seggi. Décret n. 94-2 du 10 janvier 1994, fixant les circonscriptions électorales, le nombre des membres de la chambre des députés et la répartition des sièges par circonscription.

⁷² Pari a circa il 20% dei seggi. Décret n. 99-1542 du 10 juillet 1999, fixant les circonscriptions électorales, le nombre des membres de la chambre des députés et la répartition des sièges par circonscription.

⁷³ Loi n. 97-48 du 21 juillet 1997 relative au financement public des partis politiques.

⁷⁴ Loi n. 99-27 du 29 mars 1999 complétant la loi n. 97-48 du 21 juillet 1997 relative au financement public des partis politiques.

introduceva un'ulteriore forma di finanziamento pubblico a favore dei partiti politici a titolo di contributo per la pubblicazione di giornali (art. 5bis).

Successivamente alle riforme del quadro legislativo organico e ordinario, anche il testo costituzionale veniva modificato, in quegli stessi anni, con l'introduzione di norme espressamente dedicate ai partiti politici. Il riconoscimento costituzionale dei partiti era, del resto, una tendenza comune agli Stati dell'area arabo-islamica tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta. In Algeria, ad esempio, la Costituzione del 1989 segnava la fine del periodo socialista e l'apertura al multipartitismo: si disponeva, in tal senso, che «il diritto di creare associazioni a carattere politico è riconosciuto» (art. 40)⁷⁵. Una nuova Costituzione, adottata nel 1996, prevedeva in maniera più specifica che «il diritto di creare partiti politici è riconosciuto e garantito» (art. 42)⁷⁶. In Egitto il multipartitismo era stato espressamente introdotto tra i principi fondamentali della Costituzione nel 1980: la revisione eliminava dall'art. 5 i riferimenti all'Unione socialista araba, affermando invece che «il sistema politico della Repubblica araba d'Egitto è multipartitico, nell'ambito dei principi e degli elementi fondamentali della società egiziana stabiliti dalla Costituzione»⁷⁷.

In Tunisia, la prima importante revisione interessava, nel 1997, l'art. 8 della Costituzione: tale articolo, nella versione originale, riconosceva come si è detto alcuni fondamentali diritti civili dei cittadini, tra i quali la libertà di espressione, di riunione, di associazione. L'emendamento costituzionale integrava il testo, con l'aggiunta di cinque commi interamente dedicati alla disciplina dei partiti politici; si trattava, a ben vedere, della costituzionalizzazione di quanto precedentemente disposto dalla legge organica n. 88-32.

In tal senso, si affermava che «i partiti contribuiscono all'inquadramento dei cittadini al fine di organizzare la loro partecipazione alla vita politica. Devono essere organizzati su basi democratiche. Devono rispettare la sovranità del popolo, i valori della Repubblica, i diritti dell'uomo e i principi relativi allo statuto personale» (comma 3). Nei commi successivi si ribadivano i limiti alla istituzione dei partiti politici, che dovevano respingere ogni forma di violenza, fanatismo, razzismo e discriminazione (comma 4) e non potevano essere

⁷⁵ Il godimento di tale diritto, si precisava, non poteva costituire una minaccia alle libertà fondamentali, all'unità nazionale, all'integrità territoriale, all'indipendenza del paese e alla sovranità popolare.

⁷⁶ Oltre ai limiti già posti dalla Costituzione precedente con riguardo alla creazione di associazioni politiche, il nuovo testo prevedeva che i partiti politici non potessero essere fondati su una base religiosa, linguistica, razziale, di genere, corporativa o regionale, né ricorrere alla violenza o alla costrizione.

⁷⁷ In realtà, alcuni partiti politici, nati da correnti interne al partito si erano già presentati alle elezioni legislative del 1976 e del 1979. Vedi S. BEN NEFISSA, *Les partis politiques égyptiens entre les contraintes du système politique et le renouvellement des élites*, in *Revue du monde musulman et de la Méditerranée*, 1996, p. 57-58.

costituiti sulla base di un'identità religiosa, linguistica, etnica o regionale (comma 5). L'art. 8 aggiungeva che i partiti non potevano avere rapporti di dipendenza nei confronti di partiti o di interessi stranieri (comma 6).

Una nuova revisione costituzionale, approvata nel 2002, rileva per il tema qui trattato. Si tratta senz'altro della più complessa e articolata modifica alla Costituzione approvata durante la presidenza di Ben Ali. La revisione introduceva un sistema parlamentare di tipo bicamerale⁷⁸, senza peraltro incidere in maniera significativa sulla forma di governo tunisina, che continuava ad essere caratterizzata dal ruolo subalterno del Parlamento e dello stesso Governo nei confronti del Presidente della Repubblica⁷⁹.

La riforma costituzionale del 2002 interessava in maniera significativa il Capitolo I, dedicato ai principi fondamentali e ai diritti e doveri dei cittadini. In particolare, l'emendamento modificava l'art. 5 della Costituzione, precedentemente limitato al riconoscimento del principio dell'inviolabilità della persona umana e della libertà di coscienza e di culto, aggiungendo, tra l'altro, che «la Repubblica tunisina ha come fondamento i principi dello Stato di diritto e del pluralismo», superando in tal senso, da un punto di vista formale e costituzionale, la retorica dell'unità.

In realtà, come è stato sottolineato dalla dottrina, alla retorica dell'unità, espressa dal sistema a partito unico per gran parte della presidenza di Bourghiba, si sostituiva, negli anni novanta e duemila, la retorica del consenso⁸⁰. I partiti minoritari, riconosciuti e rappresentati in Parlamento, funzionavano secondo una logica clientelare, esercitando un'opposizione “morbida” al regime di Ben Ali e ottenendo in cambio benefici politici dal partito dominante⁸¹. Quest'ultimo, ormai divenuto Rassemblement Constitutionnel Démocratique (RCD)⁸², con ciò segnando anche nominalmente la formale rottura rispetto ai principi del socialismo sui quali il partito unico si era innestato, diventava il fulcro di quella democrazia

⁷⁸ Accanto alla Camera dei deputati (la camera bassa, così rinominata dalla revisione costituzionale del 1981), si prevedeva l'istituzione di una Camera di consiglieri, i cui membri erano in parte eletti su base regionale, in parte selezionati dalle associazioni e dalle organizzazioni corporative e in parte designati dal Presidente della Repubblica tra le personalità di rilievo nazionale.

⁷⁹ Sulla posizione preponderante del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale tunisino nel periodo di Ben Ali si veda M.R. BEN HAMMED, *Le pouvoir exécutif dans les pays du Maghreb*, Tunis, Centre d'études, de recherche et de publications, 1995, pp. 49-139.

⁸⁰ Vedi E. GOBE, L. CHOUIKHA, *Opposition et élections en Tunisie*, in *Maghreb-Machrek*, 2000, pp. 38-39.

⁸¹ *Ibidem*, p. 30, affermano in tal senso che la legittimazione dei partiti di opposizione non passa dalle urne, dal momento che la loro presenza sulla scena politica dipende dalle scelte dello stesso partito dominante.

⁸² Vedi M. CAMAU, *Le Maghreb*, cit., p. 440.

consensuale che caratterizzava la Tunisia negli anni che precedettero la “Rivoluzione dei Gelsomini”.

Il “Patto nazionale”, firmato il 7 novembre 1988 dall’RCD e dai partiti di opposizione, esprimeva in maniera chiara il processo alla base del riconoscimento del multipartitismo e del pluralismo politico in Tunisia. In tale occasione, si affermava infatti che i partiti e le organizzazioni sociali si impegnavano a considerare i principi contenuti nel patto e alla base del rinnovamento promosso da Ben Ali «come un contratto comune che vincola tutti e che ha portato a riunire tutti i tunisini attorno ad un medesimo consenso».

Il multipartitismo, in tale prospettiva, era funzionale al regime al potere. Da una parte, la presenza di partiti politici alternativi all’RCD aiutava quest’ultimo a ritrovare la «vocazione militante del partito politico»⁸³, affievolita da decenni di occupazione totale ed esclusiva dello spazio politico nazionale⁸⁴. Dall’altra parte, i partiti di opposizione fornivano talvolta un sostegno concreto e diretto al regime, appoggiandone pubblicamente politiche e decisioni⁸⁵. La contiguità di tali partiti rispetto al regime al potere di fatto ne indeboliva ulteriormente la legittimazione popolare e ne restringeva la base elettorale, aumentando il potere contrattuale dell’RCD e alimentando così la logica clientelare alla base del modello di democrazia consensuale promossa da Ben Ali⁸⁶.

Il sistema politico e partitico che si sviluppava da queste premesse è stato definito “non competitivo” o “semi-competitivo”⁸⁷: le elezioni, in tale contesto, non erano uno strumento di competizione per la conquista del potere, servendo piuttosto come mezzo per misurare i rapporti di forza tra gli attori all’opposizione e per gratificare i movimenti politici che si muovevano nel quadro del pluralismo controllato messo a punto dal regime⁸⁸. Il testo della Costituzione era significativo di tale visione, soprattutto se comparato con quanto disposto dalla legge organica n. 88-32 sui partiti politici: mentre quest’ultima poneva, tra le funzioni

⁸³ Vedi A. ZGHAI, *Le concept de société civile et la transition vers le multipartitisme*, in *Annuaire de l’Afrique du Nord*, 1989, p. 209.

⁸⁴ Vedi *ibidem*, pp. 208-209, che sottolinea come il fatto che il partito dominante recuperi il suo carattere militante sia a sua volta necessario per garantire la tenuta della Repubblica tunisina, divenuta in quegli anni un’eccezione tra i Paesi dell’area arabo-musulmana: negli anni ottanta, infatti, la Tunisia resta l’ultima Repubblica “civile”, dal momento che gli altri regimi si dividono in monarchie a legittimazione religiosa e in repubbliche a guida militare.

⁸⁵ Sono stati definiti, in tale ottica, “partis faire-valoir”. Vedi E. GOBE, L. CHOUIKHA, *Opposition et élections*, cit., p. 30; M. DJAZIRI, *La problématique partisane dans les systèmes politiques du Maghreb. Relance des études comparatives*, in *Annuaire de l’Afrique du Nord*, 1995, pp. 440-442.

⁸⁶ Vedi E. GOBE, L. CHOUIKHA, *Opposition et élections*, cit., p. 33.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 29.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 29.

dei partiti politici, quella di partecipare alle competizioni elettorali, il dettato costituzionale, che pur in larga parte riproduceva la legislazione organica, si limitava a riconoscere il loro contributo «all'inquadramento dei cittadini al fine di organizzare la loro partecipazione alla vita politica»⁸⁹.

Il partito unico continuava ad ottenere, nelle elezioni legislative svoltesi nel corso della Presidenza di Ben Ali, oltre l'80% di suffragi. I principali partiti di opposizione rappresentati erano quelli più vicini al regime, già legalizzati nel 1983, i quali, come si è prima ricordato, nascevano da correnti interne al precedente partito unico, progressivamente diventate autonome: il Mouvement des Démocrates Socialistes e il Mouvement de l'Unité Populaire. A questi si aggiungevano altri partiti politici, appartenenti alla sinistra non comunista, creati e riconosciuti nel 1988, a seguito dell'approvazione della legge organica sui partiti politici: l'Union Démocratique Unioniste e il Parti Social Liberal⁹⁰.

Ciò che accomunava questi partiti, oltre alla contiguità più o meno marcata rispetto all'RCD e al rapporto clientelare e di dipendenza che li legava al regime di Ben Ali, era la ridotta base sociale ed elettorale a loro sostegno⁹¹. Tali movimenti rispondevano al modello del partito di quadri, senza una vera base militante e senza alcuna diffusione e articolazione sul territorio nazionale⁹². Si trattava inoltre, in tutti i casi, di partiti personali, fortemente orientati dalla personalità e dalle scelte dei loro *leader*, che li guidavano fin dalla loro istituzione⁹³.

Un'azione di opposizione più solida al regime di Ben Ali era esercitata, in quegli anni, dal Parti Communiste e, soprattutto, dal Mouvement de la Tendence Islamique⁹⁴. La posizione del partito della sinistra comunista, riconosciuto fin dal 1981, rappresentava in particolare un tentativo di distanziarsi tanto dal fronte islamico, ritenuto in grado di porre in discussione i principi del modernismo e del secolarismo alla base dell'ordinamento tunisino, quanto dal Governo⁹⁵; a partire dal 1988, con la firma del "Patto nazionale", e poi nel 1993, con l'abbandono dell'ideologia comunista simboleggiata dalla ridenominazione in Mouvement de la Rénovation, o Ettajdid, era tuttavia chiara la difficoltà di conciliare

⁸⁹ Vedi C. BRAUN, *A quoi servent les partis tunisiens?*, cit., p. 2.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 11.

⁹¹ *Ibidem*, pp. 11-12.

⁹² Vedi E. GOBE, L. CHOUIKHA, *Opposition et élections*, cit., p. 30.

⁹³ Vedi *ibidem*, p. 30, che sottolineano come tali partiti riproducano, tanto nelle loro strutture che nelle loro pratiche, lo schema dello Stato patrimoniale.

⁹⁴ Vedi M. CHÉRIF FERJANI, *Révolution, élections et évolution*, cit., p. 109.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 109.

l'attività di opposizione con l'esigenza di un riconoscimento legale da parte del regime, ciò che conduceva il partito ad assumere posizioni meno rigide nei confronti di Ben Ali⁹⁶.

Una diversa evoluzione caratterizzava, invece, l'azione politica del movimento islamista. La politicizzazione del movimento avvenne tra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta, quando il Mouvement de la Tendence Islamique iniziava ad uscire dalle moschee e a diffondersi nel mondo universitario e sindacale⁹⁷. Sulla scia delle tensioni sociali esplose in quegli anni, il movimento islamista diventava l'unica reale opposizione al regime di Bourghiba, che reagiva con la repressione e l'arresto di decine di responsabili e attivisti, tra cui il *leader* del movimento Rachid Gannouchi⁹⁸. Il rinnovamento promosso da Ben Ali, espresso anche dalla liberazione di alcuni prigionieri e dall'autorizzazione alla pubblicazione di un giornale⁹⁹, incoraggiava alcuni cambiamenti nel movimento, che nel 1988 firmava il "Patto nazionale" e nel 1989 mutava il suo nome in Mouvement de la Renaissance, o Ennahda, in modo da conformarsi alle disposizioni contenute nella legge organica relative al divieto di costituire partiti politici su basi religiose¹⁰⁰. Ciononostante, l'organizzazione non fu mai riconosciuta dal regime di Ben Ali in quanto partito politico, a dimostrazione ulteriore dell'apertura soltanto formale del sistema politico tunisino, caratterizzato da un multipartitismo che era favorito fintanto che poteva essere controllato e utilizzato dal regime. Ennahda, infatti, era l'unico movimento politico, oltre all'RCD, ad essere organizzato sul territorio e a contare su un ampio sostegno popolare, ciò che lo rendeva una reale ed effettiva minaccia al predominio del partito al potere¹⁰¹.

Il cauto e parziale processo di liberalizzazione politica fin qui ricostruito, se da un lato ha permesso all'*élite* al potere di mantenere per decenni il controllo del Paese, dall'altro non ha resistito ai moti di protesta sociale esplosi alla fine del 2010 e ben presto tramutati in rivendicazioni di carattere politico. In Tunisia, come altrove nell'area arabo-islamica, la scelta

⁹⁶ Vedi C. BRAUN, *A quoi servent les partis tunisiens?*, cit., p. 11.

⁹⁷ Per una ricostruzione della storia del movimento vedi A. WOLF, *Political Islam in Tunisia: the history of Ennahda*, Oxford, Oxford University Press, 2017. Vedi H. HERMASSI, *L'État tunisien et le Mouvement Islamiste*, in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1989, p. 297; M. TOUMI, *La Tunisie*, cit., pp. 113-118.

⁹⁸ Vedi S.M. TORELLI, *La Tunisia contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 129-131; M. CHÉRIF FERJANI, *L'islam politique en Tunisie : une école de compromis*, in M. NACHI (a cura di), *Révolution et compromis*, Tunis, Nirvana, 2017, pp. 336-337.

⁹⁹ Vedi S.M. TORELLI, *La Tunisia contemporanea*, cit., pp. 131-133; M. CHÉRIF FERJANI, *L'islam politique en Tunisie*, cit., pp. 338-341.

¹⁰⁰ Vedi H. HERMASSI, *L'État tunisien et le Mouvement Islamiste*, cit., p. 303.

¹⁰¹ Vedi C. BRAUN, *A quoi servent les partis tunisiens?*, cit., p. 17.

della transizione guidata ha mostrato tutti i suoi limiti, portando al repentino e definitivo epilogo del regime di Ben Ali¹⁰².

4. La costruzione della democrazia elettorale: la II Repubblica tunisina.

Non soltanto la “Rivoluzione dei Gelsomini”, ma l’intera ondata di proteste che interessa a partire dalla fine del 2010 la quasi totalità degli ordinamenti arabo-islamici prende le mosse dal gesto di Mohamed Bouazizi che si immola il 17 dicembre 2010 a Sidi Bouzid, città della Tunisia centrale, denunciando così la grave situazione economica e sociale condivisa da gran parte della popolazione tunisina sotto il regime di Ben Ali. Le rivolte che si scatenano come conseguenza di quel gesto provocano la fuga di Ben Ali dal Paese, avvenuta il 14 gennaio 2011, e segnano l’inizio della transizione politica della Tunisia.

L’avvio di questa fase è caratterizzato, sia dal punto di vista politico che da quello giuridico, da instabilità e incertezza¹⁰³. In forza dell’art. 57 della Costituzione, che disciplina i casi di vacanza del Presidente della Repubblica, il Consiglio costituzionale affida la presidenza *ad interim*, per un periodo di sessanta giorni, al Presidente della Camera dei deputati, Mebazaa¹⁰⁴. Sempre in base alla Costituzione, e in particolare all’art. 28, il Parlamento abilita il Presidente *ad interim* ad adottare decreti-legge, delegandogli di fatto l’intero esercizio della funzione legislativa¹⁰⁵. In pochi mesi, sotto la pressione delle proteste popolari, si succedono tre governi provvisori¹⁰⁶, prima della formale sospensione della Costituzione e

¹⁰² Vedi L. MEZZETTI, *La libertà decapitata*, cit., p. 270.

¹⁰³ Sulle questioni costituzionali aperte nel periodo di transizione si vedano, tra gli altri: H. MRAD, *La problématique constitutionnelle de la transition*, in H. REDISSI, A. NOUIRA, A. ZGHAL (a cura di), *La transition démocratique en Tunisie. Etat des lieux. Les thématiques*, Tunis, Diwen Edition, 2012, pp. 17-22; R. BEN ACHOUR, S. BEN ACHOUR, *La transition démocratique en Tunisie: entre légalité constitutionnelle et légitimité révolutionnaire*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2012, pp. 715-732; D. ANSELMO, *Tunisia: dalla rivoluzione dei gelsomini all’Assemblea costituente*, in *Rivista Aic*, 2012, pp. 1-7; C. GADDES, *Il processo costituente*, cit., pp. 50-65; E. GOBE, *Tunisie an I : les chantiers de la transition*, in *L’Année du Maghreb*, 2012, pp. 433-454; J. SAYAH, *L’acte II de la Révolution tunisienne : La Constitution*, Paris, L’Harmattan, 2015, pp. 48-64.

¹⁰⁴ In un primo momento il Primo ministro Mohamed Gannouchi aveva annunciato di dover esercitare egli stesso le funzioni presidenziali, in base all’art. 56 della Costituzione che regola i casi di impedimento temporaneo del Presidente della Repubblica. La questione è stata rapidamente risolta dal Consiglio costituzionale, che in base all’art. 57 si è riunito immediatamente per constatare la vacanza definitiva del Presidente della Repubblica e per investire il Presidente della Camera dei deputati delle sue funzioni. Vedi R. BEN ACHOUR, S. BEN ACHOUR, *La transition démocratique en Tunisie*, cit., pp. 717-719.

¹⁰⁵ L’art. 28 sembra in realtà limitare la possibilità di ricorrere a tale procedimento, attivabile per un tempo limitato e per un oggetto specifico. In realtà, la loi n. 2011-5 du 9 février 2011, habilitant le Président de la République par intérim à prendre des décrets-lois conformément à l’article 28 de la constitution, elenca una lunga serie di materie sensibili, riservandone la disciplina al Presidente *ad interim*. Vedi C. SBAILÒ, *Diritto pubblico dell’islam mediterraneo. Linee evolutive degli ordinamenti nordafricani contemporanei: Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto*, Padova, Cedam, 2015, p. 82.

¹⁰⁶ I primi due governi, guidati da Gannouchi, ultimo Primo ministro della presidenza di Ben Ali, scatenano una serie di manifestazioni che si concentrano in Rue de la Kasbah, a Tunisi, sede del palazzo del Governo, e che prendono perciò il nome di “Kasbah I” (24 gennaio 2011) e di “Kasbah II” (20 febbraio 2011). Vedi C. GADDES, *Il processo costituente*, cit., p. 50; E. GOBE, *Tunisie an I*, cit., p. 434.

della decisione di indire le elezioni per un'Assemblea nazionale costituente (ANC) incaricata di redigere e approvare una nuova Costituzione.

Il processo di transizione è guidato in questa fase dall'Istanza superiore per la realizzazione degli obiettivi della rivoluzione, della riforma politica e della transizione democratica (Alta istanza), presieduta da Yadh Ben Achour¹⁰⁷ e incaricata di elaborare i testi normativi necessari a disciplinare il passaggio al nuovo ordinamento costituzionale¹⁰⁸. La rottura del precedente ordinamento è formalmente sancita dal decreto-legge n. 2011-14¹⁰⁹, che segna l'allontanamento dal regime costituzionale nato nel 1959, prevedendo un'organizzazione provvisoria dei poteri dello Stato resa urgente dal fatto che, come si legge nel Preambolo, «l'applicazione delle disposizioni costituzionali è divenuta impossibile a causa della situazione in cui versa il Paese»¹¹⁰.

Dal punto di vista politico, la discontinuità è ben rappresentata da due elementi che rivoluzionano il sistema dei partiti: lo scioglimento del Rassemblement Constitutionnel Démocratique e il riconoscimento legale di un elevato numero di partiti¹¹¹.

La volontà di superare il modello dello Stato-partito e di separare le strutture dell'amministrazione pubblica da quelle dell'RCD viene annunciata dal Presidente Mebazaa il 19 gennaio 2011, subito dopo la fuga di Ben Alì dal Paese¹¹². Il 6 febbraio, il Ministro degli Interni decide, in base agli artt. 18 e 19 della legge organica n. 88-32 sui partiti politici, di sospendere le attività del partito e di sequestrarne i locali e i beni; alla sospensione amministrativa segue, il 9 marzo, la dissoluzione del partito per via giudiziaria da parte del Tribunale di Tunisi, misura confermata il 28 marzo dalla Corte di Appello¹¹³. In realtà, già prima che la fine dell'RCD fosse sancita dalla decisione dell'autorità giudiziaria, il partito aveva avviato un processo di autodissoluzione che aveva portato, in successione, allo

¹⁰⁷ Yadh Ben Achour è un giurista tunisino, già preside della Facoltà di Scienze giuridiche di Tunisi. Sul processo di transizione costituzionale ha scritto Y. BEN ACHOUR, *Tunisie. Une révolution en pays d'islam*, Tunis, Cérès, 2016.

¹⁰⁸ L'Alta istanza è disciplinata dal Décret-loi n. 2011-6 du 18 février 2011, portant création de l'instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique e riunisce due commissioni create in precedenza, l'Alta commissione per le riforme politiche e l'Alta commissione per la protezione della rivoluzione. Vedi C. GADDES, *Il processo costituente*, cit., p. 50; R. BEN ACHOUR, S. BEN ACHOUR, *La transition démocratique en Tunisie*, cit., p. 721.

¹⁰⁹ Décret-loi n. 2011-14 du 23 mars 2011, portant organisation provisoire des pouvoirs publics.

¹¹⁰ In particolare, il decreto-legge determina lo scioglimento della Camera dei deputati, della Camera dei consiglieri, del Consiglio economico e sociale e del Consiglio costituzionale (art. 2) e concentra il potere legislativo e quello esecutivo nelle mani del Presidente *ad interim* (artt. 4-12). Vedi R. BEN ACHOUR, S. BEN ACHOUR, *La transition démocratique en Tunisie*, cit., p. 722.

¹¹¹ Vedi E. GOBE, *Tunisie an I*, cit., p. 441.

¹¹² Vedi K. RABEH, *La fin du Parti-Etat en Tunisie*, Tunis, Latrach, 2015, p. 10.

¹¹³ *Ibidem*, pp. 46-50.

scioglimento dell'Ufficio politico, del Comitato centrale, delle cellule e di tutte le ramificazioni e le filiali del partito dislocate presso amministrazioni e imprese pubbliche e organizzazioni di settore¹¹⁴.

Parallelamente alla dissoluzione del Rassemblement Constitutionnel Démocratique, il sistema politico tunisino è caratterizzato dalla legalizzazione di un crescente numero di partiti; in questo quadro, il riconoscimento di Ennahda, principale forza di opposizione, ancorché repressa, al regime di Ben Alì, riveste senz'altro un significato politico e simbolico di particolare rilevanza¹¹⁵. Il movimento islamista viene ufficialmente riconosciuto il 1° marzo 2011 e i suoi membri sono in seguito nominati tra i rappresentanti dei partiti politici che compongono l'Alta istanza¹¹⁶, anche se a più riprese ne abbandonano i lavori in dissenso con i metodi di funzionamento e di decisione dell'organo¹¹⁷.

Il periodo che va dalla sospensione della Costituzione del 1959 all'elezione, avvenuta il 23 ottobre 2011, dell'ANC, conferma il ruolo centrale nel processo di transizione di tale istanza, che in quei mesi si concentra soprattutto sulla preparazione dei testi normativi, in seguito approvati con decreto-legge, funzionali alla costruzione di una democrazia elettorale aperta e pluralista: in particolare, oltre alle norme che disciplinano il sistema elettorale per l'ANC e quelle che regolano la costituzione dei partiti politici, viene prevista in questa fase la creazione di un'Istanza superiore indipendente per le elezioni (ISIE)¹¹⁸.

¹¹⁴ *Ibidem*, pp. 19-37.

¹¹⁵ Il movimento Ennahda, complici anche gli ottimi risultati ottenuti in occasione delle elezioni per l'ANC, ha monopolizzato l'attenzione degli studiosi che si sono confrontati con l'evoluzione del sistema dei partiti tunisino a seguito della rivoluzione. Tra i molti, si vedano A. WOLF, *Political Islam in Tunisia*, cit., pp. 129-162; T. ABBIATE, *The Revival of Political Islam in the MENA Region: The Case of Ennahda in Tunisia*, in *Revista Ballot*, 2015, pp. 67-82; K. BENDANA, *Le parti Ennahda à l'épreuve du pouvoir en Tunisie*, in *Confluences Méditerranée*, 2012, pp. 189-204; F. AMRANI, *Ennahda : démocratie et pluralisme*, in *Pouvoirs*, 2016, pp. 95-105; H. REDISSI, *La Nahdha et la transition démocratique*, in H. REDISSI, A. NOUIRA, A. ZGHAL (a cura di), *La transition démocratique en Tunisie. Etat des lieux. Les acteurs*, Tunis, Diwen Edition, 2012, pp. 111-126; D. PICKARD, *Al-Nahda: Moderation and Compromise in Tunisia's Constitutional Bargain*, in J.O. FROSINI, F. BIAGI (a cura di), *Political and Constitutional Transitions in North Africa. Actors and Factors*, London-New York, Routledge, 2015, pp. 4-32; A. SANTILLI, *Al-Nahda e il processo di transizione tunisino: genesi e strategie di un "partito in movimento"*, in M. CAMPANINI (a cura di), *Le rivolte arabe e l'Islam*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 53-75.

¹¹⁶ La composizione dell'Alta istanza è stata dapprima stabilita dall'Arrêté du Premier ministre du 14 mars 2011, portant nomination des membres de l'instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique e in seguito modificata dall'Arrêté du Premier ministre du 5 avril 2011, portant nomination des membres de l'instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique.

¹¹⁷ Vedi R. BEN ACHOUR, S. BEN ACHOUR, *La transition démocratique en Tunisie*, cit., p. 721; E. GOBE, *Tunisie an I*, cit., p. 440.

¹¹⁸ M. LIECKEFETT, *La Haute Instance et les élections en Tunisie : Du consensus au "Pacte politique"?*, in *Confluences Méditerranée*, 2012, p. 134, sottolinea come tali atti siano i principali risultati del lavoro dell'Alta istanza.

Il primo di questi atti ad essere approvato è proprio il decreto-legge n. 2011-27, con il quale si istituisce l'ISIE, stabilendone funzioni e composizione¹¹⁹. Si tratta di una novità nell'ordinamento tunisino, sebbene la sua creazione fosse già stata proposta nel 2007, in vista delle elezioni del 2009¹²⁰. L'Istanza è incaricata di «vigilare e assicurare che si tengano elezioni democratiche, pluraliste, oneste e trasparenti» (art. 2), attraverso «la preparazione, la supervisione e il controllo delle operazioni elettorali» (art. 4).

L'ISIE è composta da una commissione centrale e diverse commissioni circoscrizionali. Il decreto regola direttamente la composizione della commissione centrale, formata da sedici membri interamente nominati dall'Alta istanza sulla base di rose di nomi proposte dalle associazioni non governative e dalle associazioni di categoria (art. 8)¹²¹. È inoltre previsto che i membri dell'ISIE, oltre a dimostrare la loro «esperienza in materia elettorale» e la loro «competenza, imparzialità, indipendenza e onestà», non devono aver ricoperto cariche di responsabilità nell'RCD negli ultimi dieci anni (art. 6)¹²².

Anche grazie alla competenza e all'indipendenza dei suoi membri, l'ISIE ha svolto le proprie funzioni con buoni risultati¹²³, non soltanto mediante la gestione del procedimento elettorale, ma anche attraverso una sensibilizzazione degli attori coinvolti, e segnatamente i partiti politici, i media e i cittadini¹²⁴. Di conseguenza, da una parte l'esperienza dell'ISIE è alla base della scelta, in seguito operata dai costituenti, di prevedere la creazione e la costituzionalizzazione di Istanze indipendenti funzionali al rafforzamento della democrazia¹²⁵; dall'altra parte, si sceglie, a seguito della conclusione del processo elettorale per l'ANC che avrebbe dovuto porre fine al mandato dell'ISIE¹²⁶, di prolungare l'attività

¹¹⁹ Décret-loi n. 2011-27 du 18 avril 2011, portant création d'une instance supérieure indépendante pour les élections.

¹²⁰ Vedi M. LIECKEFETT, *La Haute Instance*, cit., p. 139; S. SPADA, *Una novità della Costituzione del 2014: le Istanze costituzionali indipendenti*, in T. GROPPI, I. SPIGNO (a cura di), *Tunisia*, cit., p. 80.

¹²¹ Il decreto stabilisce in maniera puntuale la composizione dell'Istanza, formata da tre membri proposti dai magistrati, tre membri proposti dagli avvocati, un membro proposto dai notai, un membro proposto dai cancellieri, un esperto in comunicazione, un esperto informatico, un esperto contabile, due rappresentanti di organizzazioni non governative, un rappresentante dei tunisini all'estero, due professori universitari.

¹²² Vedi J. MONTABES PEREIRA, G. MARTÍNEZ FUENTES, *Il cambiamento politico tunisino*, cit., p. 275.

¹²³ Vedi S. SPADA, *Una novità della Costituzione del 2014*, cit., p. 182; J. MONTABES PEREIRA, G. MARTÍNEZ FUENTES, *Il cambiamento politico tunisino*, cit., p. 275; L. CHOUIKHA, *L'Instance Supérieure Indépendante pour les élections et le processus électoral tunisien : un témoignage de l'intérieur*, in *Confluences Méditerranée*, 2012, p. 172; M. KRAÏEM DRIDI, *Les enjeux de la nouvelle loi sur l'ISIE*, in R. BEN ACHOUR (a cura di), *Les enjeux du processus électoral*, Tunis, Université de Carthage, 2014, p. 19; R. BEN ACHOUR, S. BEN ACHOUR, *La transition démocratique en Tunisie*, cit., p. 726.

¹²⁴ Vedi L. CHOUIKHA, *L'Instance Supérieure Indépendante pour les élections*, cit., pp. 172-174.

¹²⁵ Vedi S. SPADA, *Una novità della Costituzione del 2014*, cit., p. 180.

¹²⁶ L'art. 1 del decreto-legge n. 2011-27 stabilisce infatti che «la missione [dell'ISIE] sarà completata con l'annuncio dei risultati delle elezioni [dell'Assemblea nazionale costituente]».

dell'Istanza, ricostituita con la legge organica n. 2012-23¹²⁷, successivamente modificata dalla legge organica n. 2013-52¹²⁸.

La nuova normativa interviene sia sulla composizione che sulle funzioni dell'Istanza, confermando però il suo ruolo centrale per l'edificazione di una moderna democrazia elettorale, dovendo garantire che le elezioni e i referendum siano «democratici, liberi, pluralisti, onesti e trasparenti» (art. 2).

In base alla legge organica, i membri dell'Istanza sono nove (art. 5)¹²⁹, durano in carica per sei anni e vengono rinnovati per un terzo ogni due anni (art. 9), in modo da garantire l'indipendenza dell'organo e la continuità della sua azione¹³⁰. I componenti dell'Istanza sono scelti dal Parlamento e devono rispettare una serie di criteri soggettivi: oltre all'esperienza, alla competenza, all'imparzialità e al fatto di non aver avuto incarichi di responsabilità nell'RCD, come già stabilito dalla normativa precedente, i candidati devono avere almeno 35 anni e non possono essere membri di ordini professionali o di partiti politici (art. 7).

Oltre alle funzioni già in precedenza affidate all'ISIE e riconducibili alla preparazione, alla supervisione e al controllo delle operazioni elettorali, all'Istanza sono adesso attribuite nuove competenze, relative in particolare all'applicazione delle regole sul finanziamento della campagna elettorale e all'emissione di pareri sui progetti di legge in materia di elezioni e referendum (art. 3)¹³¹.

Il secondo atto fondamentale per la costruzione della democrazia elettorale tunisina è il decreto-legge n. 2011-35 con il quale si disciplina il sistema elettorale per l'ANC¹³². La novità senza dubbio più rilevante introdotta dal decreto è la previsione di una formula elettorale proporzionale: il decreto sancisce infatti l'adozione di uno scrutinio di lista proporzionale con ripartizione dei seggi secondo il metodo dei più alti resti (artt. 31 e 32).

La legislazione elettorale tunisina, basata fin dall'indipendenza su un sistema maggioritario a turno unico, ha favorito in passato l'istituzionalizzazione del partito unico e

¹²⁷ Loi organique n. 2012-23 du 20 décembre 2012, relative à l'instance supérieure indépendante pour les élections.

¹²⁸ Loi organique n. 2013-52 du 28 décembre 2013, modifiant et complétant la loi organique n. 2012-23 du 20 décembre 2012, relative à l'instance supérieure indépendante pour les élections.

¹²⁹ La legge organica specifica che l'Istanza è composta da un giudice ordinario, un giudice amministrativo, un avvocato, un notaio o un cancelliere, un professore universitario, un ingegnere specializzato in sicurezza informatica, un esperto in comunicazioni, un esperto in finanza pubblica, un rappresentante dei tunisini all'estero.

¹³⁰ Vedi S. SPADA, *Una novità della Costituzione del 2014*, cit., p. 182.

¹³¹ Vedi M. KRAÏEM DRIDI, *Les enjeux de la nouvelle loi sur l'ISIE*, cit., pp. 26-27.

¹³² Décret-loi n. 2011-35 du 10 mai 2011, relatif à l'élection d'une Assemblée nationale constituante.

successivamente la creazione di un multipartitismo controllato e di facciata. La scelta operata dall'Alta istanza, pur orientata principalmente a garantire la più elevata rappresentatività in seno all'ANC in quanto organo incaricato di redigere e approvare una nuova Costituzione¹³³, assume dunque, anche in questo caso, una forte valenza di rottura rispetto alla tradizione giuridica del Paese.

Del pari risultano innovative quelle disposizioni contenute nel decreto finalizzate a garantire l'adeguata rappresentanza di alcune categorie della popolazione ritenute politicamente e socialmente più deboli¹³⁴. Si prevede ad esempio, a tal fine, il principio della parità di genere verticale nella composizione delle liste elettorali, ovvero che i candidati all'interno delle liste devono essere alternati in relazione al genere (art. 16)¹³⁵. Anche le disegualianze territoriali sembrano essere oggetto di specifiche disposizioni del decreto, il quale stabilisce una sovrarappresentazione delle regioni meno popolate, alle quali sono assegnati due seggi aggiuntivi rispetto a quelli calcolati in proporzione alla popolazione residente (art. 33)¹³⁶.

Il decreto adottato nella prima fase della transizione non si limita a regolare l'elezione dell'ANC, dacché i principi che esso introduce sembrano influenzare profondamente la successiva attività normativa in materia¹³⁷. È il caso, soprattutto, della legge organica n. 2014-16¹³⁸, che, nel disciplinare le elezioni legislative, reitera la scelta per il sistema elettorale proporzionale (art. 106) e le disposizioni sulla parità di genere (art. 24)¹³⁹.

L'ultimo degli atti adottati per regolare la vita politica del Paese durante la prima fase di transizione è il decreto-legge n. 2011-87, che riforma la disciplina sui partiti politici in vigore

¹³³ Vedi M. LIECKEFETT, *La Haute Instance*, cit., p. 136; J. MONTABES PEREIRA, G. MARTÍNEZ FUENTES, *Il cambiamento politico tunisino*, cit., p. 278.

¹³⁴ Vedi E. GOBE, *Système électoral et révolution : la voie tunisienne*, in *Pouvoirs*, 2016, p. 75.

¹³⁵ La regola della parità orizzontale, in base alla quale i partiti devono presentare un uguale numero di capilista appartenenti ai due generi, viene proposta in seno all'Alta istanza ma rigettata. Vedi *ibidem*, p. 77.

¹³⁶ Tali regioni, secondo quanto dibattuto anche tra i membri dell'Alta istanza, sono anche le più povere del Paese, essendo state oggetto in passato di politiche pubbliche che le hanno marginalizzate e che hanno contribuito al loro spopolamento. Vedi *ibidem*, p. 76.

¹³⁷ Vedi R. BEN ACHOUR, S. BEN ACHOUR, *La transition démocratique en Tunisie*, cit., p. 723.

¹³⁸ Loi organique n. 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et référendums.

¹³⁹ La legge organica è stata sottoposta al controllo di costituzionalità dell'Istanza provvisoria sul controllo di costituzionalità dei progetti di legge, organo provvisorio di giustizia costituzionale previsto all'art. 148, n. 7, della Costituzione del 2014, che proprio sui cinque ricorsi presentati contro la legge organica ha emesso le sue prime decisioni. L'Istanza si è soffermata proprio sulla regola della parità verticale di genere, affermando come essa sia costituzionalmente legittima e rappresenti lo sforzo del legislatore per assicurare la rappresentanza delle donne in seno alle assemblee elettive (Décision n. 2014-2 de l'IPCCL du 19 mai 2014, rendue à propos du projet de loi organique relative aux élections et aux référendums). Sia consentito rinviare a G. MILANI, *La legge elettorale tunisina al vaglio dell'Istanza provvisoria per il controllo di costituzionalità*, in *Federalismi-Focus Africa*, 2017, pp. 3-4.

dal 1988¹⁴⁰. Il cambio di impostazione rispetto al tema dei partiti è evidente fin dal confronto delle disposizioni che aprono i due testi: se l'art. 1 della legge organica del 1988 definisce i partiti in base alle loro funzioni, che sono quelle di inquadrare i cittadini, di organizzarne la partecipazione politica e di prendere parte alle elezioni, l'art. 1 del decreto-legge del 2011 pone come obiettivo primario della nuova normativa quello di «garantire la libertà di costituire partiti politici, di aderirvi e di partecipare alle loro attività ... di appoggiare e promuovere il pluralismo politico e di consolidare il principio della trasparenza nella gestione dei partiti politici». L'art. 2 del decreto-legge, nel ribadire le funzioni dei partiti già stabilite nella normativa precedente, specifica in maniera significativa che «la partecipazione alle elezioni [ha come obiettivo] l'esercizio del potere a livello nazionale, regionale o locale», con ciò sancendo l'allontanamento dalla logica clientelare e dal modello del partito dominante che si erano sviluppati sotto il regime di Ben Ali.

La legge, «di ispirazione democratica e pluralista»¹⁴¹, elimina il regime dell'autorizzazione preventiva da parte del Ministro degli Interni, sostituendola con una dichiarazione da presentare, insieme allo statuto del partito, al Primo ministro (art. 9). Quest'ultimo può opporsi alla costituzione del partito entro sessanta giorni e soltanto per contrasto dello statuto con gli artt. 3 e 4 del decreto-legge, con decisione motivata avverso la quale è possibile ricorrere di fronte alla giustizia amministrativa (art. 10).

L'art. 3 contiene una serie di principi ai quali il partito deve attenersi nelle sue attività e nel suo funzionamento: il principio repubblicano, la primazia del diritto, la democrazia, il pluralismo, l'alternanza al potere, la trasparenza, l'uguaglianza, la neutralità della pubblica amministrazione e dei luoghi di culto, l'indipendenza della giustizia e i diritti umani¹⁴². L'art. 4 specifica, invece, le azioni vietate ai partiti politici, riconducibili all'incitamento alla violenza, all'odio, all'intolleranza e alla discriminazione basata sulla religione, sul sesso o sull'origine regionale¹⁴³.

¹⁴⁰ Décret-loi n. 2011-87 du 24 septembre 2011, portant organisation des partis politiques.

¹⁴¹ Vedi R. BEN ACHOUR, S. BEN ACHOUR, *La transition démocratique en Tunisie*, cit., p. 726. Vedi anche T. ABBIATE, *The Revival of Political Islam*, cit., p. 75.

¹⁴² Si noti che l'elenco dei principi a cui devono attenersi i partiti politici, incrementato rispetto alla versione del 1988, è tassativo, a differenza della normativa precedente, che all'art. 2 stabiliva che il partito dovesse «rispettare e difendere *specialmente*» alcuni principi (enfasi nostra), lasciando modo al Governo di integrare discrezionalmente le cause di diniego di costituzione di un partito.

¹⁴³ Il riferimento alla religione, al sesso e all'origine regionale erano presenti già nella legge organica del 1988, ma in una posizione e con un significato assai differenti. Mentre nel 1988 si prevedeva il divieto di fondare partiti politici basati su tali elementi, adesso gli stessi elementi sono esemplificativi delle cause per le quali è espressamente vietato incitare alla violenza, all'odio, all'intolleranza e alla discriminazione.

Accanto alle disposizioni che regolano la costituzione e le funzioni dei partiti politici, il decreto ne disciplina anche il sistema di finanziamento, abrogando esplicitamente la legge n. 97-48. In particolare, il previgente sistema di finanziamento pubblico è sostituito da un sistema misto¹⁴⁴. I soggetti privati possono concorrere alle spese del partito con le quote di iscrizione ovvero con donazioni e lasciti; il partito può inoltre richiedere prestiti o trarre profitto dallo sfruttamento dei suoi beni o delle sue attività (art. 17). Al contrario, sono vietate le donazioni provenienti dall'estero o da fonti sconosciute, così come le donazioni di persone giuridiche o quelle di persone fisiche superiori ai 60 mila dinari (art. 18). Il finanziamento pubblico è espressamente previsto dal decreto, anche se non se ne specificano le modalità di attribuzione (art. 19)¹⁴⁵.

Il nuovo ruolo assunto nell'ordinamento dai partiti politici si riflette nelle disposizioni del regolamento interno dell'Assemblea dei rappresentanti del popolo¹⁴⁶, che riconosce la possibilità di costituire gruppi parlamentari formati da almeno sette membri (art. 34), dotando tali organi delle risorse umane e materiali necessarie al loro funzionamento (art. 40) e affidando loro importanti funzioni relative, ad esempio, alla formazione delle commissioni parlamentari (art. 65) e alla presentazione di atti di indirizzo (art. 138).

Se gli atti adesso analizzati, insieme ad altri adottati sempre nella prima fase della transizione tunisina¹⁴⁷, costituiscono la struttura di una nuova democrazia elettorale, le fondamenta vanno invece cercate nella nuova Costituzione tunisina, approvata nella notte tra il 26 e 27 gennaio 2014 dopo un lungo e complicato processo costituente.

Il testo riconosce la centralità dei diritti politici ed elettorali¹⁴⁸, che trovano spazio, in particolare, negli artt. 34 e 35 della Costituzione. L'art. 34 prevede che «il diritto di eleggere, di votare e di essere candidato sono garantiti in conformità con quanto stabilito dalla legge. Lo Stato vigila sul rispetto della rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive». L'art. 35 afferma invece che «la libertà di costituire partiti politici, sindacati e associazioni è

¹⁴⁴ Vedi N. KACZOROWSKI, *Financement des partis politiques : le cas de la Tunisie*, in R. BEN ACHOUR (a cura di), *Les enjeux du processus électoral*, cit., pp. 74-76.

¹⁴⁵ Lo stesso schema di finanziamento, di natura mista, è stato in seguito adottato dal legislatore nella legge organica sulle elezioni e il referendum per disciplinare i finanziamenti delle campagne elettorali e referendarie.

¹⁴⁶ Règlement intérieur de l'ARP adopté lors de la séance plénière du 2 février 2015.

¹⁴⁷ Vedi, ad esempio, il Décret-loi n. 2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations e il Décret-loi n. 2011-116 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création d'une Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle.

¹⁴⁸ Vedi M. VOLKMANN, *Constitution et élections*, in AA.VV., *La Constitution de la Tunisie. Processus, principes et perspectives*, Tunis, PNUD, 2016, p. 607; B. KARRAY, *Constitution et principes démocratiques*, in E. DUBOUT, N. BACCOUCHE (a cura di), *Nouvelle Constitution tunisienne et transition démocratique*, Paris, Lexis-Nexis, 2015, p. 95.

garantita. I partiti politici, i sindacati e le associazioni si impegnano nei loro statuti e nelle loro attività a rispettare le disposizioni della Costituzione e della legge, oltre che la trasparenza finanziaria e il rifiuto della violenza». L'attenzione per il riconoscimento dei partiti politici emerge anche all'art. 60, laddove si definisce l'opposizione parlamentare come «una componente principale dell'Assemblea dei rappresentanti del popolo»¹⁴⁹.

Le disposizioni costituzionali che garantiscono i diritti politici devono essere lette, innanzitutto, alla luce del Preambolo¹⁵⁰, riconosciuto espressamente dall'art. 145 come «parte integrante» della stessa Costituzione¹⁵¹ ed espressione dell'identità costituzionale tunisina segnata dal tentativo di far coesistere elementi della tradizione arabo-musulmana con principi propri del “costituzionalismo globale”¹⁵². Dopo aver fatto riferimento, tra l'altro, agli «insegnamenti dell'Islam» e alle «componenti della ... identità arabo-musulmana», si annuncia infatti «l'intento di costruire un regime repubblicano, democratico, partecipativo, nel quadro di uno Stato civile nel quale la sovranità appartiene al popolo attraverso l'alternanza pacifica al potere per mezzo di elezioni libere e il principio di separazione ed equilibrio tra i poteri, un regime nel quale il diritto di associazione fondato sui principi del pluralismo, l'imparzialità dell'amministrazione, e il buon governo costituisce il fondamento della competizione politica».

Le parole del Preambolo trovano poi riscontro in alcuni dei principi generali cui è dedicato il Capitolo I dalla Costituzione e che fungono da ulteriori chiavi di lettura per le disposizioni poste a riconoscimento e garanzia dei diritti politici ed elettorali¹⁵³. Rilevano, in tal senso, sia l'art. 2, che pone la volontà del popolo, oltre che la cittadinanza e la supremazia della legge, come fondamento dello Stato tunisino, sia l'art. 3, il quale ribadisce che il popolo è titolare della sovranità e fonte del potere, che esercita mediante elezioni e referendum.

La tutela effettiva di tali diritti è sostenuta sia dalla clausola limitativa *ex art.* 49, che di fatto salvaguarda il nucleo duro dei diritti e delle libertà fondamentali¹⁵⁴, sia da un rinnovato

¹⁴⁹ Sul riconoscimento costituzionale dell'opposizione vedi M. KRAÏEM DRIDI, *L'opposition en tant que contre-pouvoir*, in R. BEN ACHOUR (a cura di), *Constitution et contre-pouvoirs*, Tunis, Université de Carthage, 2015, pp. 53-54.

¹⁵⁰ Vedi I. SPIGNO, *Diritti e doveri, tra universalismo e particolarismo*, in T. GROPPPI, I. SPIGNO (a cura di), *Tunisia*, cit., p. 95.

¹⁵¹ Vedi G. ROMEO, *La Costituzione della Tunisia*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Codice delle Costituzioni. Volume VI. Paesi islamici*, Padova, Cedam, 2016, p. 465.

¹⁵² Vedi T. GROPPPI, *L'identità costituzionale tunisina*, cit., p. 33.

¹⁵³ Vedi I. SPIGNO, *Diritti e doveri*, cit., p. 95.

¹⁵⁴ L'art. 49 stabilisce che «senza pregiudicare la loro sostanza, la legge fissa le restrizioni relative ai diritti e alle libertà garantite dalla Costituzione e al loro esercizio. Tali restrizioni non possono essere stabilite se non per rispondere alle esigenze di uno Stato civile e democratico e nell'ottica di salvaguardare i diritti altrui o i principi della sicurezza pubblica, della difesa nazionale, della sanità pubblica o della morale pubblica, sempre nel rispetto della proporzionalità tra le

circuito delle garanzie nell'ambito del quale, oltre all'ISIE, che come anticipato è stata inserita nel testo costituzionale (art. 126)¹⁵⁵, anche altre Istanze indipendenti (artt. 125-130)¹⁵⁶ e la stessa Corte costituzionale (artt. 118-124)¹⁵⁷ rivestono un ruolo fondamentale nella costruzione della democrazia tunisina.

Un'ulteriore garanzia per la protezione dei diritti politici dei cittadini tunisini è rappresentata dall'apertura della Tunisia all'ordinamento internazionale, dinamica che trova spazio nell'art. 20 della Costituzione del 2014, il quale riconosce ai trattati internazionali una forza supralegislativa, ancorché infracostituzionale¹⁵⁸.

In particolare, un interessante contributo può essere offerto dalla partecipazione della Tunisia all'Unione africana, succeduta nel 2002 all'Organizzazione per l'unità africana, istituita nel 1963¹⁵⁹. La Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, adottata nell'ambito dell'organizzazione nel 1981 ed entrata in vigore nel 1986, riconosce i diritti politici all'art. 13, stabilendo, tra l'altro, che «i cittadini hanno il diritto di partecipare liberamente alla direzione degli affari pubblici del loro paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti sulla base di norme previste dalla legge»; sono inoltre tutelate le libertà di opinione (art. 9), di associazione (art. 10) e di riunione (art. 11). La Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, istituita a garanzia dei diritti sanciti nella Carta, ha mostrato, pur a fronte di una giurisprudenza ancora scarna, una certa sensibilità in materia, pronunciandosi per la prima volta nel merito proprio su un ricorso presentato contro una violazione di diritti di partecipazione politica¹⁶⁰.

restrizioni e la loro giustificazione. Le istanze giurisdizionali assicurano la protezione dei diritti e delle libertà contro tutte le minacce. Nessuna revisione può colpire gli *acquis* in materia di diritti dell'uomo e di libertà garantiti dalla presente Costituzione». Vedi I. SPIGNO, *Diritti e doveri*, cit., p. 98; G. ROMEO, *La Costituzione della Tunisia*, cit., p. 465; S. MAAOUIA, *Les libertés individuelles dans la nouvelle Constitution tunisienne*, in R. BEN ACHOUR (a cura di), *Les nouvelles constitutions arabes : Tunisie, Maroc, Égypte*, Tunis, Université de Carthage, 2015, pp. 53-54.

¹⁵⁵ La Costituzione ha di fatto reiterato quanto già previsto nella legge organica n. 2012-23 relativa all'ISIE.

¹⁵⁶ Si tratta, in particolare, dell'Istanza per la comunicazione audiovisuale, dell'Istanza per i diritti umani, dell'Istanza per lo sviluppo sostenibile e i diritti delle generazioni future e dell'Istanza per la buona governance e la lotta contro la corruzione.

¹⁵⁷ Anche la Corte costituzionale è una novità della Costituzione del 2014; in precedenza era stato attivo un Consiglio costituzionale, istituito nel 1987 e costituzionalizzato nel 1995.

¹⁵⁸ Vedi T. GROPPI, *L'identità costituzionale tunisina*, cit., p. 30.

¹⁵⁹ Sull'evoluzione dei processi di integrazione regionale in Africa, in particolare in materia di diritti, vedi G. PASCALE, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano*, Napoli, Jovene, 2017.

¹⁶⁰ *Tanganika Law Society et al. v. Tanzania*, 14 giugno 2013; vedi V. PIERGIGLI, *La Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli giudica sulla violazione dei diritti di partecipazione politica e delle regole democratiche in Tanzania (Tanganika Law Society et al. v. Tanzania, 14 giugno 2013)*, in *Federalismi-Focus Africa*, 2014. Più in generale, sui recenti sviluppi e le possibili tendenze della giurisprudenza della Corte africana, ID., *La protezione dei diritti fondamentali davanti alla Corte africana tra segnali di consolidamento e istanze di riforma*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, pp. 365-394.

Anticipazioni al n. 1 del 2018 della Rivista "Nomos. Le attualità nel diritto"

La Tunisia, oltre ad aver ratificato, già nel 1983, la Carta africana, è uno dei trenta Paesi ad aver proceduto alla ratifica del Protocollo sull'istituzione della Corte e uno degli otto ad aver dichiarato, in conformità agli artt. 5 e 34 dello stesso Protocollo, di consentire alle organizzazioni non governative e ai singoli individui di accedere direttamente alla Corte; tali sviluppi, che trovano riscontro anche nella firma, da parte del Governo tunisino, della Carta africana sulla democrazia, le elezioni e la governance¹⁶¹, potranno favorire in futuro l'effettiva protezione dei diritti riconosciuti nella Carta e la costruzione nel Paese di una moderna democrazia elettorale.

5. I partiti politici di fronte alle sfide della transizione costituzionale.

Il riconoscimento costituzionale e la garanzia legislativa del pluralismo politico rappresentano indubbiamente un risultato apprezzabile del processo di transizione che interessa la Tunisia a partire dalla fine del 2010¹⁶². Le richieste di liberalizzazione e apertura del campo politico sono state, insieme alle rivendicazioni economiche e sociali, il grande motore della rivoluzione che dal Paese è divampata in tutto il mondo arabo-islamico¹⁶³.

I diritti politici ed elettorali, inseriti in un'architettura costituzionale basata sui principi del pluralismo, dell'alternanza democratica e della separazione dei poteri e sorretta da un rinnovato circuito di garanzie, sono formalmente e sostanzialmente tutelati nella Costituzione tunisina del 2014; la nuova democrazia elettorale trova espressione in un apparato di norme, in gran parte elaborato all'inizio della transizione, che garantisce la partecipazione dei cittadini alla vita politica del Paese ed evidenzia l'importanza dei partiti politici in tal senso.

Il quadro fin ora descritto non è tuttavia privo di ombre che rischiano di oscurare i progressi compiuti a seguito della "Rivoluzione dei Gelsomini" e consacrati nella Costituzione della II Repubblica tunisina. Una serie di problemi di carattere sia politico che giuridico pongono sfide decisive al consolidamento della democrazia nel Paese¹⁶⁴.

¹⁶¹ Il Trattato è stato firmato dalla Tunisia nel 2013 ed è ancora in attesa di ratifica.

¹⁶² Vedi N. FERGANY, *Arab Revolution in the 21st Century? Lessons from Egypt and Tunisia*, New York, Palgrave Macmillan, 2016, p. 101, che include la vitalità e il ruolo dei partiti politici tra i fattori di successo della transizione tunisina, soprattutto se comparata alla recente evoluzione degli altri Paesi dell'area.

¹⁶³ Vedi A. TETI, P. ABBOTT, F. CAVATORTA, *The Arab Uprisings in Egypt, Jordan and Tunisia. Social, Political and Economic Transformations*, New York, Palgrave Macmillan, 2018, p. 125.

¹⁶⁴ Vedi R. BEN ACHOUR, *Rapport introductif*, in R. BEN ACHOUR (a cura di), *Les enjeux du processus électoral*, cit., pp. 9-17.

Un primo problema può essere costituito, paradossalmente, dalla presenza di troppi partiti politici e dalla conseguente eccessiva parcellizzazione del sistema politico tunisino. Dopo qualche settimana dalla caduta del regime di Ben Alì, più di cento nuovi partiti politici sono stati istituiti e riconosciuti; in alcuni casi si è trattato di partiti creati soltanto sulla carta, senza alcun sostegno popolare, in altri casi di movimenti che sono esistiti per qualche giorno e che in poco tempo hanno esaurito la propria spinta politica¹⁶⁵. Il sistema elettorale proporzionale adottato per l'Assemblea nazionale costituente e sostanzialmente confermato per l'Assemblea dei rappresentanti del popolo ha amplificato gli effetti della liberalizzazione politica, dando vita allo stesso tempo a un sistema politico e partitico frammentato¹⁶⁶.

L'instabilità politica è una delle conseguenze più immediate ed evidenti del rinnovato sistema dei partiti politici¹⁶⁷: dal punto di vista parlamentare, ciò ha dato vita alla moltiplicazione dei gruppi parlamentari e al frequente passaggio di deputati da un gruppo a un altro; l'instabilità parlamentare si è riflessa su quella ministeriale, con il susseguirsi di fatto di quattro governi a seguito delle elezioni legislative del 2014¹⁶⁸.

La frammentazione del quadro politico ha messo in luce l'im maturità dei partiti politici¹⁶⁹ e la loro difficoltà nell'intercettare e canalizzare la partecipazione politica dei cittadini¹⁷⁰. L'astensionismo che ha caratterizzato le prime importanti elezioni tunisine, nel 2011 e nel 2014, ne è un chiaro esempio. Alle elezioni per l'Assemblea nazionale costituente ha partecipato poco più del 51% degli aventi diritto, percentuale che è salita in occasione delle elezioni politiche, quando ha votato il 68% degli aventi diritto per l'Assemblea dei rappresentanti del popolo e il 62% per il primo turno delle elezioni presidenziali¹⁷¹. L'altra

¹⁶⁵ Vedi M. CHÉRIF FERJANI, *Révolution, élections et évolution*, cit., pp. 107-110.

¹⁶⁶ Vedi E. GOBE, *Système électoral et révolution*, cit., pp. 72-75; J. AJROUD, *Système électoral et transition démocratique*, in *Etudes juridique*, 2012, p. 34.

¹⁶⁷ Vedi C. GADDES, *Il processo costituente*, cit., p. 54.

¹⁶⁸ A seguito delle elezioni del 2014 si sono succeduti formalmente due Governi, nominati dal Presidente della Repubblica Béji Caïd Essebsi; tuttavia, sia il Governo di Habib Essid, in carica dal 6 febbraio 2015 al 27 agosto 2016, che quello di Youssef Chahed, Primo ministro dal 26 agosto 2016, entrambi sostenuti da Nidaa Tounes, partito creato nel 2012 proprio da Essebsi, sono stati interessati da importanti "rimpasti" dopo alcuni mesi dalla loro nomina. Sulla situazione politica tunisina a partire dalla fine del 2010 si possono consultare gli articoli di giornale raccolti in H. MRAD, *Tunisie : de la révolution à la constitution*, Tunis, Nirvana, 2014, e H. MRAD, *De la constitution à l'accord de Carthage*, Tunis, Nirvana, 2017. Vedi anche M. KILANI, *Tunisie. Carnets d'une révolution*, Paris, Pétra, 2014; N. BEAU, D. LAGARDE, *L'exception tunisienne*, Paris, Seuil, 2014.

¹⁶⁹ Vedi C. GADDES, *Il processo costituente*, cit., p. 54.

¹⁷⁰ A. TETI, P. ABBOTT, F. CAVATORTA, *The Arab Uprisings in Egypt, Jordan and Tunisia*, cit., p. 130, sottolineano come tali criticità siano accentuate dalla difficile situazione economica che caratterizza la Tunisia a partire dalla rivoluzione.

¹⁷¹ Sul fenomeno dell'astensionismo in occasione delle elezioni per l'Assemblea nazionale costituente vedi M. CHÉRIF FERJANI, *Révolution, élections et évolution*, cit., p. 112; J. AJROUD, *Système électoral et transition démocratique*, cit., p. 39.

faccia della medaglia è costituita dalla moltiplicazione degli attori e dei canali informali di partecipazione politica, la cui proliferazione ha caratterizzato in particolare le fasi del processo costituente tunisino e ha messo in discussione il ruolo dei partiti politici come strumenti privilegiati di raccordo tra Stato e società civile¹⁷².

Alle questioni di carattere politico si affiancano, nella costruzione della democrazia elettorale tunisina, sfide di natura tecnica e giuridica. In tal senso, ad esempio, il processo di iscrizione dei cittadini sulle liste elettorali e la gestione del calendario elettorale hanno mostrato, già in occasione dell'elezione dell'Assemblea nazionale costituente, la presenza di alcune importanti problematiche che non sembrano ancora del tutto superate, come dimostrano le difficoltà nell'organizzazione delle prime elezioni municipali a seguito della rivoluzione, la cui data è stata più volte posticipata a partire dal 2017¹⁷³. È del tutto evidente come tali problematiche possano avere un impatto decisivo non soltanto sul processo elettorale, ma anche sulla stabilità e sulla credibilità del sistema politico del Paese.

In questo quadro, i partiti politici, finalmente riconosciuti come strumenti fondamentali e come attori protagonisti della democrazia tunisina, sono chiamati a concretizzare nella realtà della politica la speranza della Costituzione; una sfida non facile, se si considerano le problematiche adesso accennate e la profonda crisi conosciuta da tali organizzazioni anche negli ordinamenti occidentali, ma il cui superamento appare decisivo per determinare l'esito della transizione democratica del Paese.

¹⁷² Vedi, in particolare per il ruolo degli attori “nuovi” e “informali” nel processo costituente tunisino, C. GADDES, *Il processo costituente*, cit., pp. 61-65; M. KERROU, *Les nouveaux acteurs de la révolution et de la transition politique*, in H. REDISSI, A. NOUIRA, A. ZGHAL (a cura di), *La transition démocratique en Tunisie*, cit., pp. 218-234. Sulle diverse forme della partecipazione popolare al processo costituente tunisino si veda T. ABBIATE, *La partecipazione costituzionale ai processi costituenti. L'esperienza tunisina*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 181-228.

¹⁷³ Si vedano, su entrambe le questioni, J. MONTABES PEREIRA, G. MARTÍNEZ FUENTES, *Il cambiamento politico tunisino*, cit., pp. 279-280; N. AKACHA, *Respecter le calendrier électoral : un défi majeur*, in R. BEN ACHOUR (a cura di), *Les enjeux du processus électoral*, cit., pp. 41-49; C. KULENOVIC, *Les défis de la nouvelle administration électorale*, in R. BEN ACHOUR (a cura di), *Les enjeux du processus électoral*, cit., pp. 51-58; S. GOUIA, *Les enjeux de l'inscription des électeurs*, in R. BEN ACHOUR (a cura di), *Les enjeux du processus électoral*, cit., pp. 59-71; H. MRAD, *Le dialogue national en Tunisie*, Tunis, Nirvana, 2015, pp. 102-105.