

La Tunisia in stato di eccezione

di Marco Olivetti

Abstract: Tunisia in a state of exception – The only Middle Eastern country to emerge from the Arab Spring with a renewed constitutional framework, Tunisia is currently facing an institutional deadlock that threatens the democratic foundations of the 2014 Constitution. The fragmented party system and the governmental instability has pushed the incumbent President, who is independent from traditional parties, to invoke the State of exception and to suspend temporarily the Parliament, whilst also substituting serving Ministers. The constitutional crisis is worsened by the failure to establish a Constitutional Court, tasked with overseeing the Presidential resort to the State of exception.

Keywords: Constitutional Crisis, State of exception, Tunisian Constitution.

3125

1. Premessa

La crisi sociale, economica, politica e sanitaria che percorre da vari mesi la Tunisia si è trasformata in una vera e propria crisi costituzionale la sera del 25 luglio 2021, quando il Presidente della Repubblica Kaïs Saïed ha proclamato lo stato di emergenza, sospendendo l'operatività delle norme di maggior rilievo che presiedono alla democrazia rappresentativa nel Paese nordafricano. Inizialmente decretato per un periodo di trenta giorni, lo stato di emergenza è stato prorogato «jusqu'à nouvel ordre» il 24 agosto con un altro decreto presidenziale e ha mutato natura a seguito di un ulteriore decreto presidenziale, datato 22 settembre, che ha instaurato una vera e propria dittatura presidenziale, finalizzata a introdurre una nuova Costituzione.

Occorre dunque chiarire quali cause abbiano determinato il salto di qualità della crisi tunisina e quali siano le coordinate costituzionali della fase che si è aperta il 25 luglio e che dal 22 settembre ha assunto i caratteri di una rottura della Costituzione del 2014.

2. Le cause sociopolitiche della crisi tunisina

La storia politica e costituzionale dei primi 55 anni della Tunisia indipendente¹, iniziata nel 1956, si è articolata in due periodi, di durata quasi

¹ Cfr. M. Bouali, *Introduction à l'histoire constitutionnelle de la Tunisie*, Editions En Najah, Tunis, 1963 e L. Chouikha, É. Gobe, *Histoire de la Tunisie depuis l'indépendance*, La Découverte, Paris, 2015.

eguale e legati entrambi al Presidente in carica in ciascuno di essi: Habib Bourguiba (1956-1987) e Zine el Abidine Ben Alì (1987-2011). In entrambi questi periodi la Costituzione – adottata nel 1959², all’inizio dell’era Bourguiba, e in vigore fino al 2011 – è stata più uno strumento di governo che una regola vincolante, idonea a condizionare l’azione dei titolari delle cariche politiche di vertice e dei soggetti politici organizzati. In altre parole, le istituzioni politiche tunisine, pur simili a quelle esistenti in altri Paesi formalmente democratico-liberali (in particolare nella V Repubblica francese), sono state condizionate, se non svuotate, da un iperpresidenzialismo che, del resto, le accomunava ad altri regimi politici del mondo arabo.

La “rivoluzione dei gelsomini”, che nelle settimane a cavallo fra la fine del 2010 e l’inizio del 2011 ha portato alla caduta del regime di Ben Alì, ha tentato di segnare una discontinuità rispetto alla prassi istituzionale anteriore. La rivoluzione tunisina è esplosa nell’ambito delle cosiddette “primavere arabe”³ e si è sviluppata in un contesto – caotico, ma portatore di grandi speranze – che in altri Stati ha condotto a lunghe guerre civili (in Libia e in Siria), alla dittatura militare (in Egitto, ove dopo un anno la democratizzazione è stata stroncata da un colpo di Stato, seguito da una arcigna e liberticida dittatura militare) o al mantenimento del potere da parte del regime politico esistente prima della “primavera”, pur con qualche adattamento e riforma (è il caso di Algeria e Marocco⁴). Fino all’estate 2021, la vicenda tunisina è stata diversa: la rivoluzione dei gelsomini ha prodotto una rottura guidata della continuità costituzionale ed un processo costituente, durato ben tre anni, e conclusosi nella notte fra il 26 e il 27 gennaio 2014 con l’approvazione di una nuova Carta costituzionale.

Il complesso processo costituente tunisino è stato seguito con attenzione dall’opinione pubblica internazionale e supportato in vario modo dalla comunità internazionale degli esperti (Commissione di Venezia del Consiglio d’Europa, UNDP, Carter Center, fra gli altri). Malgrado le incognite che hanno attraversato il processo costituente⁵ e indipendentemente dal suo “prodotto finale”, esso è stato oggetto di valutazioni positive e di grandi speranze⁶ soprattutto a fronte del fallimento complessivo delle altre primavere arabe e della crisi del modello occidentale

² Sull’assetto istituzionale creato nel 1959 si v. C. Debbasch, *La République tunisienne*, L.G.D.J., Paris, 1962.

³ Per un bilancio delle primavere arabe si v. M. Emiliani, *Purgatorio arabo, Il tradimento delle rivoluzioni in Medio Oriente*, Laterza, Roma-Bari, 2020.

⁴ Si tratta di due casi molto diversi, che dal punto di vista costituzionale hanno messo capo alla riforma del 2016 in Algeria e a quella del 2011 in Marocco. Su quest’ultima si v. C. Ruiz Miguel, *La Constitución marroquí de 2011*, Dykinson, Madrid, 2012; AA.VV. (Centre d’Études Internationales), *La Constitution marocaine de 2011*, L.G.D.J., Paris, 2012.

⁵ Cfr. C. Gaddes, *Il processo costituente (2011-2014): fasi e protagonisti*, in T. Groppi, I. Spigno, *Tunisia. La primavera della Costituzione*, Carocci, Roma, 2015, p. 50-65.

⁶ Ad es. *Hope springs - Our country of the year*, in *The Economist*, 20.12.2014, individuò la Tunisia come “nazione dell’anno” per il 2014.

di democrazia che è venuta delineandosi nella seconda metà dello scorso decennio (in particolare con l'avvento dei populismi).

La Costituzione del 2014 ha delineato le regole di base di una democrazia liberale, cercando un punto di equilibrio fra la logica del regime parlamentare e il riconoscimento ad un Presidente eletto a suffragio universale di un ruolo di arbitro e di equilibrio, ma si è innestata su un sistema politico fragile, sia perché instabile e non strutturato, sia perché frammentato. Il *cleavage* fra islamisti moderati e forze laiche (che nella prima legislatura successiva all'entrata in vigore della nuova Costituzione si è articolato sul ruolo del movimento *Ennadha* e della coalizione *Nidaa Tunes*) ha certo contribuito a “vertebrare” il sistema politico, ma esso porta con sé il rischio di una contrapposizione amico-nemico che i vari compromessi cui il movimento islamista è stato costretto non sono riusciti del tutto a far scomparire.

Inoltre, la debolezza della struttura politica del Paese è il riflesso della fragilità della società tunisina e della situazione poco entusiasmante dell'economia del Paese nord-africano. Del resto, la “rivoluzione dei gelsomini” era nata proprio dal malessere sociale ed economico e l'autoritarismo del regime di Ben Ali è stato criticato non solo per l'assenza di canali di partecipazione e per la corruzione politica, ma anche per una domanda di efficienza dello Stato sociale e di soddisfazione dell'aspirazione ad una esistenza libera e dignitosa per tutti gli abitanti del Paese.

Proprio da quest'ultimo punto di vista, la Tunisia ha risentito di tutti i contraccolpi politici, economici e sociali del decennio trascorso dall'inizio della rivoluzione. Anche l'ultima fase della crisi, cui sono dedicate queste note, ha alla sua radice il sovrappiù di malessere derivato dall'emergenza Covid-19, che si è manifestato sia con l'aggravamento della crisi economica (in particolare per la paralisi del turismo, già provato negli anni precedenti da alcuni attentati del terrorismo islamista), sia con la scarsa efficienza del sistema sanitario nel contrasto al *virus* e nelle politiche di vaccinazione. In altre parole: la crisi costituzionale tunisina ha cause socio-economiche prima ancora che politiche (relative al ruolo delle forze politiche), morali (corruzione) e costituzionali (rapporti fra i poteri dello Stato).

3. Il quadro costituzionale della crisi di luglio

Concentrando ora l'analisi sul piano politico-istituzionale, l'antecedente dalla crisi esplosa in luglio va ravvisato nel risultato delle elezioni svoltesi nel 2019, al termine del primo quinquennio di vita costituzionale apertosi dopo l'approvazione della Costituzione del 2014.

Se il quinquennio 2014-19 era stato caratterizzato da una relativa stabilità di governo e anche da una sia pur problematica armonia fra il Presidente Beji Caid Essebsi – eletto al ballottaggio il 21 dicembre 2014⁷ –

⁷ Nel primo turno, svoltosi il 24 novembre 2014, Essebsi aveva preceduto con uno scarto

e l'Assemblea nazionale eletta il 27 ottobre 2014⁸, tale armonia è venuta meno nella II legislatura. La scomparsa di Essebsi il 25 luglio 2019 ha reso necessarie elezioni presidenziali anticipate, che si sono svolte quasi in coincidenza con le elezioni legislative, le quali, invece, hanno avuto luogo alla scadenza ordinaria⁹. La competizione per la presidenza non ha prodotto la strutturazione di campi politico-partitici chiaramente connotati e armonizzabili con la competizione per l'Assemblea nazionale. Mentre il primo turno delle elezioni presidenziali ha evidenziato una tendenza alla frammentazione anche in questa competizione¹⁰, il secondo turno si è trasformato in un vero e proprio plebiscito per il candidato indipendente Kaïs Saïed, che è stato eletto con il 72 per cento dei voti.

Con Kaïs Saïed, si è insediato alla presidenza un *outsider* rispetto alle forze politiche organizzate formatesi dal 2011 in poi: si tratta di un professore di diritto costituzionale che non solo ha coltivato con rigore la sua indipendenza rispetto ai partiti, ma si contrappone ad essi e non ha nascosto il proprio scetticismo rispetto alle regole del regime parlamentare (che di norma lascia ai partiti un ruolo assai significativo)¹¹. Saïed si è trovato a gestire una presidenza dotata di poteri relativamente ampi ma non configurata costituzionalmente come “governante”, in un contesto politico dal quale non emergevano risorse capaci di consolidare la *leadership* presidenziale attraverso vie meta-costituzionali, ad es. secondo la modalità francese. Le regole sulla forma di governo previste dalla Costituzione – che

ridotto (39 per cento contro 33) il presidente provvisorio Moncef Marzouki, appoggiato da Ennadha (www.guardian.co, 25.11.2014). Nel secondo turno lo scarto fu di oltre 10 punti percentuali (55,68 % per Essebsi contro 44,62 per Marzouk): si v. *Le Monde*, 22.12.2014.

⁸ In tali elezioni *Nidaa Tunes* ottenne 85 seggi ed *Ennadha* 69. *Nidaa Tunes* poté quindi formare un governo con l'appoggio di alcune forze minori, guidato dal tecnocrate Habib Essid, che successivamente entrò in contrasto col Presidente Essebsi, dopo che questi, in un discorso tenuto il 2 giugno 2016 si pronunciò in favore di un governo di unità nazionale. Essid rifiutò di dimettersi e si presentò in Parlamento ponendo la questione di fiducia, che il 30 luglio 2016 ebbe esito largamente negativo per il suo governo. Il Presidente Essebsi designò allora come Capo del governo Youssef Chaleb (ministro degli affari regionali nel governo Essid ed esponente di *Nidaa Tunes*), che ottenne la fiducia il 27 agosto 2016 (ottenendo anche i voti di *Ennadha*) e rimase al potere per il resto della legislatura, lasciando poi la guida del governo al premier designato all'inizio della II legislatura, Elyes Fakhfakh, nel febbraio 2020.

⁹ Le elezioni legislative si sono svolte il 6 ottobre 2019, fra i due turni delle presidenziali, che hanno avuto luogo, rispettivamente, il 15 settembre e il 13 ottobre 2019 (la data originariamente prevista per il primo turno era il 17 novembre: l'anticipo a causa della morte del Presidente Essebsi è stato di circa due mesi).

¹⁰ Il candidato indipendente Kaïs Saïed ottenne il 18,40 % dei voti, precedendo Nabil Karoui, esponente di *Qalb Tunes* (15,58 %), Abdelfattaj Mourou, di *Ennadha* il 12,88 l'indipendente Abdelkrimi Zbidi il 10,73 e il Primo ministro in carica Youssef Chaleb il 7,38.

¹¹ Si v. ad es. C. Lafrance, *Cavalier Seul*, in *Jeune Afrique*, 3081, 26.1.2020, p. 50 ss.; M. Haddad, *En Tunisie Kaïs Saïed assoit son autorité face à un Parlement divisé*, in *Le Monde*, 30.7.2020 (ove si riporta una sua dichiarazione risalente alla campagna elettorale del 2019: «L'ère des partis politiques et de la démocratie représentative est révolue, ce n'était qu'un phénomène éphémère appelé à disparaître»); L. Blaise, *Un atypique Président en lutte contre «les élites politiques»*, in *Le Monde*, 28.7.2021, p. 2

sembrano collocare il Presidente (eletto a suffragio universale e diretto) in un ruolo di unificazione e di garanzia, ma che configurano il Capo del Governo come la prima “testa” del potere esecutivo¹² – non hanno certo semplificato la situazione. Inoltre, nel Parlamento eletto nel 2019, dopo la frammentazione di *Nidaa Tunes*, la formazione islamista *Ennadha* ha riacquisito il ruolo di principale forza politica che essa aveva conquistato nell’Assemblea costituente (sia pure con un ulteriore calo dei consensi¹³, in virtù del quale i voti e i seggi ottenuti dal partito islamista nel 2019 sono ormai la metà di quelli del 2011). Alcuni elementi per un pericoloso dualismo politico erano dunque presenti, ma le regole sulla forma di governo scritte in Costituzione sembravano idonee ad incanalare e governare il conflitto politico-partitico, lasciando all’Assemblea dei rappresentanti del popolo un ruolo di chiusura, per quanto difficilmente esercitabile in condizioni di frammentazione.

Già la formazione del governo dopo le elezioni del 2019 si era rivelata problematica. Il Presidente Saïed aveva inizialmente designato come Capo del Governo Habib Jemli, il candidato selezionato da *Ennadha*, in quanto partito di maggioranza relativa, secondo il disposto dell’art. 89.2 della Costituzione; ma il 10 gennaio 2020 il governo proposto da Jemli non aveva ottenuto la fiducia parlamentare¹⁴. Il secondo candidato designato da Saïed era stato Elyes Fakhfakh¹⁵, un ex ministro esponente del partito *Ettakatol*, già stato alleato di *Ennadha* negli anni della Costituente. Il governo Fakhfakh era basato su una coalizione eterogenea e aveva ottenuto la fiducia dell’Assemblea dei rappresentanti del popolo il 26 febbraio 2020, soprattutto al fine di evitare lo scioglimento dell’Assemblea stessa¹⁶, ma la coalizione si era sfaldata dopo pochi mesi per la fuoruscita di *Ennadha* da essa e per le critiche al Capo del Governo per conflitti di interesse (15 luglio), cui erano seguite le dimissioni del governo¹⁷.

Il Presidente Saïed aveva allora designato come nuovo Capo del Governo il ministro dell’Interno uscente Hichem Mechichi (un alto funzionario senza affiliazione politica): nonostante che il nuovo premier non fosse il prodotto di una indicazione dei partiti, ma di una scelta personale del Presidente¹⁸, egli ottenne la fiducia dall’Assemblea dei rappresentanti del

¹² Si v. in particolare l’art. 91 secondo cui il Capo del Governo determina la politica generale della nazione, nel rispetto delle attribuzioni del Presidente della Repubblica.

¹³ Nelle elezioni del 2019 *Ennadha* ha ottenuto il 19,53 per cento dei voti e 52 seggi su 217, mentre nel 2014 aveva ottenuto il 27,79 e 79 seggi su 217 e nelle elezioni per la Costituente del 2011 il 37,04 per cento e 89 seggi su 217.

¹⁴ Si v. *Tunisie: le gouvernement de Habib Jemli rejeté par le Parlement*, in *Le Monde*, 11.1.2020.

¹⁵ Si v. *Elyes Fakhfakh chargé de constituer un nouveau gouvernement en Tunisie*, in *Le Monde*, 20.1.2020.

¹⁶ A. Dermech, *Une confiance en sursi*, *La Presse*, 27.2.2020, p. 1.

¹⁷ M. Haddad, *En Tunisie la démission du chef du gouvernement renforce la crise politique*, in *Le Monde*, 16.7.2020.

¹⁸ M. Haddad, *En Tunisie, Hichem Mechichi, ministre de l’intérieur, désigné chef du gouvernement*, in *Le Monde*, 25.7.2020.

popolo il 2 settembre 2020¹⁹ alla guida di una compagine governativa di caratura tecnocratica²⁰.

Tuttavia, a sostegno del suo governo si era gradualmente delineata una coalizione tra *Ennadha* e *Qalb Tunes*²¹, in conseguenza della quale il Capo del Governo aveva annunciato un rimpasto per nominare ministri facenti capo a tali partiti²², ma non era riuscito ad ottenere dal Presidente della Repubblica la nomina dei ministri da lui proposti, che il capo dello Stato riteneva corrotti. Di conseguenza i ministeri in questione erano ricoperti *ad interim* da vari mesi: fra essi il ministero dell'Interno, in cui era lo stesso capo del Governo ad assicurare l'*interim*, e quello della Giustizia, affidato *ad interim* alla ministra delegata alla funzione pubblica²³. Dal gennaio 2021 esisteva dunque un conflitto fra un Presidente "antipartito" e un Capo del Governo indipendente, ma sorretto da una coalizione di partiti²⁴.

Le proteste sociali per la crisi economica e sanitaria si sono dunque innestate su uno scenario politico instabile, mentre lo stesso quadro costituzionale definito dalla Carta del 2014 non si è consolidato, in particolare per la mancata nomina dei giudici della Corte costituzionale, con la conseguenza che l'organo cui la Costituzione aveva affidato la soluzione dei conflitti politici più gravi non esisteva ancora sul piano del diritto e del fatto, pur essendo previsto dalla legge fondamentale.

Di fronte ad un conflitto politico di fondo da un lato fra il Presidente della Repubblica e il Capo del governo e dall'altro fra il Presidente della Repubblica e l'Assemblea dei rappresentanti del popolo, la Costituzione tunisina del 2014 non offre vie di soluzione che consacrino chiaramente una posizione di prevalenza del Capo dello Stato o dell'organo parlamentare²⁵. Lo scioglimento anticipato dell'Assemblea è infatti confinato dalla Costituzione del 2014 ai casi di impossibilità di formare un nuovo Governo, mentre la procedura di destituzione del Presidente della Repubblica non è nelle mani dell'organo parlamentare, che può solo mettere in stato d'accusa il Presidente, mentre il relativo giudizio spetta alla Corte costituzionale²⁶. Quanto al rapporto fra Presidente e Capo del Governo, il primo ha il potere

¹⁹ Si v. *Tunisie: le Parlement approuve le gouvernement de Hichem Mechichi*, in *Le Monde*, 2.9.2020.

²⁰ Si v. *Hichem Mechichi, le premier ministre tunisien, présente un gouvernement de technocrates*, in *Le Monde*, 25.8.2020.

²¹ F. Dahmani, *Nabil Karoui: «l'alliance avec Ennadha est stratégique»*, in *Jeune Afrique*, n. 3094, nov. 2020, p.

²² Si v. *Hissem Mechichi annonce un remaniement ministériel d'envergure*, in *La Presse*, 17.1.2020, p. 1 e 3 e *Mechichi balise la nouvelle étape*, in *La Presse*, 18.1.2020, p. 3.

²³ Si v. i decreti del governo n. 2021-5 del 6 gennaio 2021 per il ministero dell'Interno e n. 2021-124 del 15 febbraio 2021 per il ministero della Giustizia.

²⁴ Sull'origine della crisi v. K. Ben Said, *La crise politique. Le péché original*, in *La Presse*, 15.1.2020, p. 3.

²⁵ Sulla forma di governo tunisina v. M. Olivetti, *La forma di governo, tra parlamentarismo razionalizzato e semipresidenzialismo*, in T. Groppi, I. Spigno (a cura), *Tunisia*, cit., p. 129-151.

²⁶ Art. 87 Cost.

di designare il secondo²⁷ e di nominarlo solo dopo il voto di fiducia parlamentare²⁸ ma non ha il potere di revocarlo, bensì solo quello di chiedere all'Assemblea dei rappresentanti del popolo di procedere al rinnovo della fiducia al Capo del Governo²⁹.

Si tratta dunque di un sistema che, se riconosce un importante ruolo al Presidente, lo priva degli strumenti per fare del Governo la sede di implementazione di un indirizzo politico presidenziale, secondo quanto avviene nella prassi costituzionale francese. E' invece l'Assemblea la sede competente determinare l'indirizzo politico nazionale, dato che essa ha sia il potere di conferire la fiducia iniziale al Capo del Governo designato dal Presidente della Repubblica, sia quello di votare la sfiducia al medesimo governo³⁰.

In questo sistema, residuava tuttavia un percorso a disposizione del Presidente della Repubblica: l'art. 80 della Costituzione riconosce infatti al Capo dello Stato il potere di "prendere le misure necessarie" per far fronte a situazioni eccezionali, consistenti nel "pericolo imminente che minacci le istituzioni della nazione e la sicurezza e l'indipendenza del Paese e ostacoli il regolare funzionamento dei poteri pubblici". Si tratta di una procedura che consente al Capo dello Stato di adottare misure eccezionali che derogano anche a norme costituzionali e che, sul presupposto dell'esistenza delle condizioni ora ricordate, devono essere orientate a "garantire il ritorno nel più breve tempo possibile a un funzionamento regolare dei poteri pubblici":

La decisione presidenziale di attivare lo stato di eccezione non è condizionata nella Costituzione tunisina al consenso di altri organi costituzionali: si tratta dunque di un potere solitario del Presidente. Ma nell'art. 80 non mancano le cautele: è precisato che durante lo stato di eccezione l'Assemblea dei rappresentanti del popolo è considerata in riunione permanente e che essa non può votare la sfiducia al Governo, con la conseguenza che sembrerebbe implicitamente esclusa anche la possibilità che questa procedura venga utilizzata per destituire il Governo e il Primo ministro. Inoltre – imitando la riforma del 2008 all'art. 16 della Costituzione francese del 1958 – l'art. 80 della Costituzione tunisina stabilisce che 30 giorni dopo l'entrata in vigore delle misure eccezionali, il Presidente dell'Assemblea dei rappresentanti del popolo o 30 deputati possono adire la Corte costituzionale per chiederle di verificare la persistenza della situazione eccezionale e che la Corte si pronuncia entro 15 giorni: ma come si è visto questa garanzia non è attivabile per la mancata istituzione della Corte costituzionale.

²⁷ Art. 89, 98 e 100 Cost.

²⁸ Art. 89 Cost.

²⁹ Art. 99 Cost.

³⁰ Art. 95 e 97 Cost.

4. I decreti presidenziali del luglio 2021

È proprio all'art. 80 che ha fatto ricorso il presidente Kais Saïed la sera del 25 luglio, proclamando lo stato di eccezione e dandone l'annuncio con un messaggio alla nazione. L'indeterminatezza delle "misure necessarie" menzionate dall'art. 80 è stata utilizzata a fondo dai decreti presidenziali.

Con il decreto n. 2021-69 del 26 luglio 2021³¹ il Presidente della Repubblica ha revocato il Capo del Governo Hichem Mechichi e i ministri della difesa e della funzione pubblica; alla guida dei ministeri sono stati preposti i rispettivi segretari generali mentre non è stato nominato un nuovo Capo del governo, la cui posizione è pertanto divenuta vacante, mentre la funzione di direzione della politica nazionale è stata assunta *de facto* dallo stesso Presidente della Repubblica, che la esercita in virtù dello stato di eccezione³². Ulteriori decreti di revoca sono poi stati adottati in base all'art. 80 Cost. nei giorni successivi, per rimuovere i titolari di altre cariche, come il direttore generale della televisione tunisina³³, il presidente dell'Istanza nazionale di lotta alla corruzione³⁴ e un governatore provinciale³⁵.

Spazzato via l'esecutivo in carica, il Presidente ha adottato una misura non meno radicale – anche se temporanea – nei confronti dell'Assemblea dei rappresentanti del popolo. Con decreto 2021-80 del 29 luglio 2021³⁶ il Capo dello Stato ha sospeso tutte le competenze dell'Assemblea per la durata di un mese e ha soppresso l'immunità parlamentare dei membri dell'Assemblea per lo stesso periodo; il segretario generale dell'Assemblea è stato incaricato "di gestire gli affari amministrativi e finanziari dell'Assemblea" stessa.

Con il decreto n. 2021-70 del 26 luglio 2021 il Presidente ha poi imposto il coprifuoco su tutto il territorio della Repubblica e ha limitato gli spostamenti delle persone da un governatorato all'altro, al fine di far fronte al Covid-19³⁷, mentre, con il decreto 2021-77 del 28 luglio 2021 il Capo dello Stato ha creato una sala delle operazioni per la gestione del Covid-19 presso la direzione generale della sanità militare, composta di rappresentanti di vari ministeri e incaricata di presentare un rapporto informativo settimanale al Presidente della Repubblica³⁸.

Si tratta di misure assai incisive e difficilmente riconducibili alla lettera e alla *ratio* dell'art. 80 della Costituzione.

³¹ Si v. *Journal Officiel de la République de Tunisie* (d'ora in poi JORT) n. 64 del 26 luglio 2021.

³² Inoltre, con decreto n. 2021-81 del 29.7.2021, il Presidente ha nominato Ridha Gharsallahoui come incaricato di dirigere gli affari del ministero dell'Interno, con le funzioni e il rango di ministro: si v. JORT n. 67 del 29.7.2021.

³³ Si v. il decreto presidenziale 2021-78 e il decreto n. 2021-79 recante la nomina di un direttore temporaneo, entrambi in JORT, n. 66 del 28.7.2021.

³⁴ Si v. il decreto presidenziale 2021-08 in JORT, n. 75 del 20.8.2021.

³⁵ Si v. il decreto presidenziale 2021-07 in JORT, n. 75 del 20.8.2021.

³⁶ JORT, n. 67 del 29.7.2021.

³⁷ JORT, n. 64 del 26.7.2021.

³⁸ JORT, n. 66 del 28.7.2021.

a) Quanto alla radicalità delle misure di eccezione, con esse il Presidente ha rimosso gli organi politici di vertice dello Stato, paralizzando il potere legislativo ed ha assunto *de facto* la guida del potere esecutivo, abbandonando il ruolo moderazione e di garanzia in cui la Costituzione del 2014 lo confina. E mentre le competenze dell'Assemblea dei rappresentanti del popolo sono state solo sospese, supponendo che tale organo possa riprendere a svolgere le proprie funzioni una volta concluso lo stato di eccezione, il Governo è stato senz'altro destituito.

b) Si può dubitare che le misure presidenziali siano giustificate e che si siano mosse all'interno dei limiti procedurali fissati dall'art. 80 della Costituzione tunisina, letto in chiave sistematica. La valutazione della sussistenza delle circostanze che giustificano l'attivazione dello stato di eccezione è nella sua essenza politica, ma ad un osservatore esterno la pur grave situazione di crisi economica, sociale e sanitaria in cui versa la Tunisia non appare equiparabile ad un pericolo imminente che minacci le istituzioni della nazione, l'indipendenza dello Stato e che ostacoli il regolare funzionamento dei poteri pubblici, che sono le condizioni di fatto che giustificano l'attivazione dello stato di eccezione in base all'art. 80.

Ancor meno connesse a tali esigenze appaiono le misure adottate, consistenti nella paralisi del Parlamento e nella revoca del Governo. Non solo: la lettera e lo spirito dell'art. 80 sembrano escludere l'utilizzabilità di questa procedura per rimuovere il Governo (che in base all'art. 80 non può essere sfiduciato nel periodo di eccezione) e ancor meno per sospendere l'Assemblea (che deve considerata in stato di riunione permanente e precisa che il Presidente della Repubblica non può scioglierla).

Se a ciò si aggiunge che la mancata istituzione della Corte costituzionale impedisce ogni controllo sullo stato di eccezione, specie dopo che esso è stato prorogato per un altro mese³⁹, emerge con chiarezza che gli atti del Presidente tunisino possono fondarsi solo in misura molto parziale sul titolo di legittimazione di cui all'art. 80 della Costituzione del 2014.

Le misure presidenziali hanno comunque ricevuto obbedienza da parte degli apparati civili e militari dello Stato tunisino e le forze dell'ordine non hanno incontrato forme significative di resistenza, né da parte delle forze politiche organizzate, né da parte dei cittadini. Il Presidente dell'Assemblea dei rappresentanti del popolo e *leader* storico di *Ennadha*, Rached Gannouchi, ha qualificato le misure eccezionali come un colpo di Stato, mentre alcuni settori della società civili le hanno difese⁴⁰ e l'Associazione dei costituzionalisti tunisini ha espresso la sua profonda inquietudine per l'ingresso della Tunisia in uno stato di eccezione e il suo timore per la concentrazione dei poteri nelle mani del capo dello Stato che tale regime

³⁹ Si v. il decreto 2021-109 del 24 agosto 2021 recante proroga delle misure eccezionali relative alla sospensione delle competenze dell'Assemblea dei rappresentanti del popolo (JORT, n. 76 del 25.8.2021).

⁴⁰ Si v. L. Blaise, *La Tunisie plongée dans l'incertitude, après le coup de force de Kais Saïed*, in *Le Monde*, 28.7.2021, p. 2

comporta, invitando il Presidente a chiarificare obiettivi e metodi del regime di eccezione e a rispettare i principi del regime repubblicano⁴¹.

5. Il decreto n. 2021-117: un nuovo quadro istituzionale e l'avvio di una revisione straordinaria della Costituzione del 2014

I decreti presidenziali di fine luglio e la loro successiva proroga hanno alterato radicalmente la dinamica costituzionale tunisina: le disfunzioni politiche sono state corrette con un atto di ortopedia autoritaria che ha instaurato una dittatura presidenziale, cercando appoggi nell'opinione pubblica e nella magistratura ed utilizzando argomenti di tono chiaramente populista⁴², anche se lo stato di eccezione sembra esaurirsi nel campo della "Costituzione dei poteri" senza estendersi alla "Costituzione dei diritti" e parrebbe quasi invocare questi ultimi come titolo di legittimazione. Il Presidente Kaïs Saïed si è dunque mosso sin da luglio lungo un crinale assai delicato, ponendosi al di sopra e al di fuori della Costituzione, o almeno della regolarità costituzionale, ma in un primo tempo egli ha adottato solo misure temporanee, non del tutto incompatibili con un ritorno alla legalità costituzionale.

La situazione, però, è stata modificata radicalmente dal decreto 2021-117⁴³, con cui il 22 settembre il Presidente, ribadita la sospensione dei poteri dell'Assemblea dei rappresentanti del popolo⁴⁴, ha regolato in maniera stabile e del tutto difforme dalla Costituzione del 2014 sia l'esercizio del potere legislativo, sia la posizione del Governo e del suo Capo. Il potere legislativo, infatti, viene esercitato mediante decreti legge deliberati dal Consiglio dei ministri e promulgati dal Presidente, ma non soggetti a ratifica parlamentare⁴⁵, mentre sulle materie non riservate al decreto-legge la potestà regolamentare verrà esercitata con decreto presidenziale⁴⁶. Il Governo, guidato da un "Chef du Gouvernement" come già nella Costituzione del 2014, viene invece subordinato al Presidente della Repubblica, che può ora nominarlo senza la necessità di un voto di fiducia parlamentare (preventivo o successivo)⁴⁷ e viene reso espressamente responsabile nei confronti del Presidente⁴⁸ e non più dell'Assemblea dei rappresentanti del popolo.

È sulla base di queste regole che il 30 settembre il Presidente Kaïs Saïed ha incaricato Najla Bouden – una donna del tutto estranea alla vita politica – di formare il nuovo governo e l'ha poi nominata primo ministro: la

⁴¹ Si v. il Comunicato dell'*Association tunisienne de droit constitutionnel* del 26 luglio 2021.

⁴² Si tratta di un populismo anti-corruzione, ma pur sempre di una forma di populismo: l'intera classe politica viene presentata come corrotta, mafiosa ed estranea ai bisogni del "popolo".

⁴³ JORT, n. 69 del 24.9.2021

⁴⁴ Art. 1 del decreto 2021-117.

⁴⁵ Art. 4 del decreto 2021-117.

⁴⁶ Art. 5 del decreto 2021-117.

⁴⁷ Art. 16 del decreto 2021-117.

⁴⁸ Art. 18 del decreto 2021-117

circostanza che si tratti di una novità assoluta in un Paese arabo è stata sottolineata dai *media* internazionali, ma è difficile sfuggire all'impressione che tale nomina sia più uno specchio per le allodole volto a mascherare la natura autocratica del nuovo governo, nominato in violazione della Costituzione tunisina.

Ma la novità del decreto presidenziale n. 2021-117 non sta solo nella scrittura di nuove regole organizzative in deroga alla Costituzione vigente, effettuata invocando lo stato di eccezione. Essa sta anche nell'avvio di una revisione della Costituzione del 2014 in forme non conformi alle procedure di revisione da essa previste. Sulla base della singolare argomentazione – contenuta nel preambolo del decreto n. 2021-117 – secondo la quale le forme di esercizio della sovranità popolare previste nella Costituzione del 2014 sarebbero in contrasto con il principio stesso, come percepito dal popolo tunisino⁴⁹, il Presidente si è autoattribuito il potere di preparare progetti di riforma costituzionale “aventi per oggetto l'instaurazione di un vero regime democratico nel quale il popolo è effettivamente il titolare della sovranità” e basato sulla separazione dei poteri e sull'equilibrio fra essi. Tali progetti saranno sottoposti dal Presidente della Repubblica a referendum popolare⁵⁰.

Ne segue che con il decreto del 22 settembre la rottura della Costituzione del 2014 appare consumata: naturalmente non v'è per il momento certezza che il percorso finalizzato ad instaurare un ordine costituzionale alternativo a quello vigente sia condotto a termine con successo e solo le vicende politiche dei prossimi mesi potranno confermare l'emersione di un nuovo ordine costituzionale.

La rottura della Costituzione del 2014 si consuma sulla base dell'invocazione del principio della sovranità popolare e dell'impegno al rispetto dei diritti dell'uomo e della separazione e dell'equilibrio dei poteri. Si tratta, dunque, di una rottura contestuale all'impegno per la continuità dei principi costituzionali fondamentali posti alla base della Rivoluzione tunisina (espressamente invocata nell'art. 22 del decreto 2021-117) e della Carta costituzionale cui il decreto medesimo deroga in profondità e che mira a mettere da parte. Ciò mantiene un lume di speranza circa la permanenza della Repubblica tunisina nel panorama delle democrazie costituzionali o, meglio, sul futuro rientro di essa in tale contesto. Ma gli esiti ultimi del percorso avviato nell'estate 2021 appaiono per il momento incerti.

Marco Olivetti
Libera Università Maria Santissima Assunta - Roma
m.olivetti@lumsa.it

⁴⁹ Si v. i rilievi di F. Bobin, *Tunisie. Le seisme Kais Saïed*, in *Le Monde*, 26.09.2021, p. 22-23.

⁵⁰ Art. 22 del decreto 2021-117.