



Università di Pisa

Scuola di dottorato in Scienze Politiche e sociali, programma: Geopolitica.

XXVII ciclo (2012-2014)

Algeria e Tunisia: due eccezioni agli antipodi.

Uno studio comparato sull'evoluzione dei sistemi politico-istituzionali e costituzionali, all'interno della regione geopolitica euro-mediterranea.

(Settore scientifico disciplinare: SPS/13 Storia e istituzioni dell'Africa)

Tutor: Prof. Maurizio Vernassa

Candidata: Dr.ssa Mariangela Barbarito

Indice

Introduzione e premesse metodologiche.	4
---	----------

PARTE I

Algeria e Tunisia: dalle indipendenze alle primavere arabe	13
---	-----------

Capitolo 1. Un breve <i>excursus</i> storico: Algeria e Tunisia, dalla costruzione dello Stato post-coloniale alla consacrazione dei regimi ibridi.	14
--	-----------

1.1) La nascita dell'Algeria indipendente e i suoi sviluppi politico-costituzionali negli anni Sessanta e Settanta.	14
1.2) Le aperture economiche e politiche degli anni Ottanta e la progressiva <i>escalation</i> di violenza.	25
1.3) Il lento ritorno alla normalità e la consacrazione del regime ibrido: la Costituzione del 1996, l'elezione di Bouteflika, la pacificazione nazionale e le modifiche del 2008.	35
1.4) La nascita della Tunisia indipendente e la I Repubblica tunisina: la Costituzione del 1959 e il Codice di Statuto Personale del 1956.	48
1.5) La seconda fase dell'era Bourghiba: dalla consacrazione della Presidenza a vita al declino degli Ottanta.	55
1.6) La II Repubblica tunisina: il <i>coup d'état chirurgical</i> , le speranze tradite e la riforma costituzionale del 2002.	60
1.7) Le caratteristiche dei regimi ibridi alla vigilia delle primavere arabe.	69

Capitolo 2. Algeria e Tunisia: tra primavere arabe e mantenimento dello <i>status quo</i>. Linee evolutive politico-istituzionali e costituzionali nel periodo 2011-2014.	75
--	-----------

2.1) Le Primavere Arabe: alcune considerazioni preliminari a proposito dello "tsunami" geopolitico che ha sconvolto il Nord Africa.	75
2.1.1) Rivolte, rivoluzioni, sommosse, <i>thawra</i> : quale identità per le primavere arabe?	78
2.1.2) Una breve analisi dei caratteri distintivi delle rivolte	82
2.2) Il difficile cammino della Tunisia: dalla rivoluzione dei gelsomini all'adozione della nuova Costituzione (2011-2014).	88
2.2.1) La prima fase della transizione democratica tunisina: i governi provvisori e l'elezione dell'Assemblea Nazionale Costituente.	94
2.2.2) Il lungo <i>iter</i> dell'Assemblea Nazionale Costituente: dall'impasse all'adozione della nuova Carta.	100
2.2.3) La nuova Costituzione tunisina.	107
2.2.4) Osservazioni conclusive: la Tunisia tra "twin tolerance" e sfide future	117
2.3) L'eccezione algerina e il mantenimento dello <i>status quo</i> .	121

PARTE II

Algeria e Tunisia nelle regione geopolitica euro-mediterranea 132

Capitolo 3. Le relazioni euro-mediterranee dalla nascita della CEE al Processo di Barcellona 133

- 3.1) Geopolitica della regione euro-mediterranea: alcuni cenni preliminari e metodologici. 133
- 3.2) La proiezione mediterranea della CEE, tra echi coloniali e primi tentativi di una strategia comune: gli Accordi di Associazione di prima generazione e la Politica Mediterranea Globale. 141
- 3.2.1) Gli Accordi di Associazione con i Paesi Terzi Mediterranei (1957-1972). 141
- 3.2.2) La Politica Mediterranea Globale (1972-1990) 146
- 3.2.3) La Politica Mediterranea Rinnovata (1990-1995). 151
- 3.3) Il principio di condizionalità nelle relazioni euro-mediterranee. 156

Capitolo 4. Il “nuovo corso” delle relazioni euro-mediterranee: dal Processo di Barcellona alle primavere arabe. 162

- 4.1) La Conferenza di Barcellona e il lancio del Partenariato Euro-Mediterraneo. 162
- 4.2) Gli Accordi di Associazione nel quadro del PEM, il caso specifico di Algeria e Tunisia. 168
- 4.3) Limiti e debolezze del Partenariato Euro-Mediterraneo. 179
- 4.4) La Politica Europea di Vicinato: il ritorno del bilateralismo e la difficile convivenza PEM-PEV. 183
- 4.5) L'applicazione della PEV in Tunisia e il mancato recepimento in Algeria. 191
- 4.6) L'Unione per il Mediterraneo 203
- 4.7) L'UE dinanzi alle primavere arabe, tra parziali risposte e sfide future. 214
- 4.8) Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale e la nuova Politica Europea di Vicinato: “more for more” e “3M” (Market, Mobility, Money). 218

Alcuni rilievi conclusivi 228

Appendice 232

Bibliografia 247

Sitografia 268

Introduzione e premesse metodologiche.

La presente ricerca che si pone a compimento del mio percorso triennale di dottorato (2012-2014) affonda le sue prime - e ormai lontane - origini nel lavoro condotto per la mia tesi di Laurea specialistica nell'anno accademico 2009/2010. In quell'occasione avevo indagato e analizzato le principali caratteristiche e cause dell'evoluzione, o più correttamente dell'involuzione, della Repubblica Popolare Democratica Algerina, in un momento in cui l'importanza strategica assunta dal Paese nelle dinamiche geopolitiche della regione mediterranea risultava sempre più evidente. Da un lato, l'interesse nei confronti dell'Algeria - ed in particolar modo del suo potenziale economico, rappresentato dalle ingenti risorse energetiche e dalla forza lavoro a basso costo - emergeva allora come sempre crescente; dall'altro, sempre più spesso, i Paesi della riva nord del Mediterraneo si affrettavano a qualificare l'Algeria come "un partner credibile e affidabile", "dimenticando" i pesanti deficit democratici che affliggevano ed affliggono il Paese.

Inaspettatamente, a partire da dicembre 2010-gennaio 2011, i Paesi del Mediterraneo, e la Tunisia per prima, sono tornati ad essere i protagonisti indiscussi sotto le luci della ribalta mediatica. Gli eventi che hanno colpito, senza alcuna previsione da parte degli studiosi e degli osservatori più attenti, in primo luogo la Tunisia, decretando di fatto la fine del regime di Ben Ali, al potere da 23 anni, hanno portato molti ad immaginare che l'effetto-domino potesse espandersi alla vicina Algeria, mettendo in crisi l'*establishment* di Bouteflika e la sua permanenza al potere.

Il presente elaborato, frutto del lavoro di ricerca condotto durante il triennio di dottorato, è nato con l'obiettivo di confutare le diffuse convinzioni di una generica assimilazione dei sistemi politico-istituzionali e costituzionali della regione maghrebina. Nello specifico, il lavoro parte dall'osservazione che l'Algeria e la Tunisia, benché presentino alcuni fattori strutturali comuni, sono realtà con caratteristiche assai differenti. Pertanto anche la natura delle rivolte - più mature in Tunisia, e solo timidamente accennate in Algeria nel gennaio 2011 - è stata diversa; sia, dunque, gli sviluppi recenti, sia i possibili scenari futuri non possono essere assimilati o comunque ricondotti ad unico paradigma.

Il fatto che, a distanza di quasi cinque anni, l'Algeria non sembri essere stata intaccata dall'ondata di rivolte che ha scosso la regione MENA alterando il quadro geopolitico del Mediterraneo, insieme alla recente rielezione, nell'aprile 2014, del Presidente Bouteflika per il suo quarto mandato consecutivo, confermano la premessa posta alla base del presente lavoro.

La complessa attualità che i due Paesi continuano a rappresentare nel quadro della geopolitica contemporanea ha offerto - e continua ad offrire - un continuo stimolo ad aggiornare e indagare ulteriormente il lavoro intrapreso in questi anni.

A mio parere, l'analisi comparata sull'evoluzione dei sistemi politico-istituzionali e costituzionali dei due Paesi inserita nelle complesse dinamiche geopolitiche della regione euro-mediterranea, che questo lavoro propone, può rappresentare un modesto contributo alla comprensione di un fenomeno così complesso e ancora *in fieri* quale è quello delle primavere arabe - e nel caso specifico, delle due "eccezioni agli antipodi" rappresentate dai due *case-studies* oggetto della presente analisi. A oggi la Tunisia, infatti, si presenta come l'unico Paese che abbia intrapreso una transizione più o meno lineare, seppure avvolta da numerose luci e ombre, risultando per l'appunto un'eccezione all'interno del fosco panorama che segue le primavere arabe.

Il mantenimento dello *status quo* della vicina Algeria, appena e solamente scossa dal vento delle cosiddette primavere arabe, ha portato gli osservatori più attenti a stigmatizzare il Paese, nei primi mesi delle rivolte, come "*l'exception algérienne*" - espressione che forse oggi può apparire superata, alla luce del pantano nord-africano e medio-orientale.

Il complesso periodo storico nel quale stiamo vivendo necessita dunque di una riflessione attenta sulla natura e sulla portata degli eventi, nonché sui loro sviluppi più recenti, che tenga ben conto della realtà geopolitica dell'area euro-mediterranea, nella quale i due Paesi giocano un ruolo fondamentale. L'analisi dei due Paesi in questione, geograficamente vicini e apparentemente simili, ma intrinsecamente diversi tra loro, è apparsa da subito come uno strumento utile alla comprensione della realtà contemporanea e al tentativo di delineare, per quanto difficile possa essere, il *vulnus* della partita geopolitica che si gioca nell'intera regione, e che interessa in maniera sempre più evidente anche la sponda settentrionale.

Il lavoro si suddivide in due parti essenziali, ciascuna delle quali presenta al suo interno due diversi capitoli.

La prima parte è dedicata allo studio dei due Paesi in chiave storico-politologica e giuridico-istituzionale, ripercorrendo le principali tappe costituzionali della storia algerina e tunisina dalle indipendenze alle primavere arabe.

In particolare, nel primo capitolo si tenta di analizzare l'evoluzione o meglio l'involuzione in chiave comparata dei sistemi politico-istituzionali e costituzionali dei due Paesi, a partire dall'indipendenza fino al periodo immediatamente precedente le cosiddette primavere arabe. Lungi dal voler ricostruire in maniera dettagliata oltre cinquant'anni di storia di due Paesi così complessi e così affascinanti, ma non sempre di facile comprensione all'occhio degli studiosi occidentali, si è tentato di evidenziare le similitudini e soprattutto le divergenze intercorse nella costruzione dei due Stati-nazione, attraverso un *focus* storico sui due Paesi in oggetto.

A partire dagli anni Duemila in entrambi i Paesi è possibile rintracciare la sapiente costruzione dei cosiddetti regimi ibridi, anche detti "democrazie di facciata", ovvero vere e proprie impalcature democratiche, i cui presidenti sono stati e sono in carica rispettivamente da ventitré anni (il tunisino Ben Ali) e sedici anni (l'algerino Bouteflika, ancora al potere) in virtù delle modifiche costituzionali apportate alle rispettive Costituzioni (nel 2002 in Tunisia e nel 2008 in Algeria), che hanno eliminato il limite dei mandati presidenziali, consacrando i due Paesi come ennesime presidenze a vita del mondo arabo.

In entrambi i Paesi, le elezioni, formalmente libere e pluraliste, sono state vere e proprie farse in cui poco o nessuno spazio è stato lasciato alle opposizioni, siano esse di natura politica o socio-culturale, giungendo così alle tanto acclamate vittorie plebiscitarie dei cosiddetti candidati forti. In entrambi i Paesi si rintraccia una scarsa - o del tutto assente - divisione dei poteri ed uno sbilanciamento a favore dell'esecutivo, che ruota attorno alla figura del Presidente della Repubblica, nonostante l'introduzione di strumenti di "*checks and balances*" tipici dei sistemi liberali-occidentali.

Ripercorrendo a ritroso la storia dei due Paesi emerge come, sin dalla colonizzazione francese, cui è dedicato il breve incipit del capitolo, diverso fu il ruolo giocato dalla Francia, presente rispettivamente dal 1830 in Algeria e dal 1881 in Tunisia. Anche il raggiungimento dell'indipendenza e il diverso ruolo dell'esercito durante il percorso di decolonizzazione costituiscono un momento specifico e distinto della vita dei due Paesi; un momento difficilmente assimilabile. Infatti alla lunga e sanguinosa guerra di liberazione combattuta in Algeria dal 1954 al 1962 si contrappose quella che molti

definiscono ancora oggi un'indipendenza "pacifica" o addirittura "*octroyée*" in Tunisia, nel 1956.

Al raggiungimento dell'indipendenza ha fatto seguito la costruzione dei sistemi politici e istituzionali, che, in entrambi i Paesi, ha portato all'adozione di modelli costituzionali ispirati alla V Repubblica Francese, caratterizzati dal forte sbilanciamento dei poteri a favore dell'esecutivo, incarnato dalla figura dell'onnipotente Presidente della Repubblica. Accanto a questa similitudine ne possiamo rintracciare un'altra, ovvero la vocazione al monopartitismo di entrambi i sistemi. Da un lato il Fronte di Liberazione Nazionale-FLN algerino e, dall'altro, il partito *Neo Destur*, tunisino, hanno - pur cambiando nome nel corso della storia - condotto le redini dei due Paesi, lasciando poco spazio alle potenziali opposizioni. Tuttavia nella ricostruzione storica un aspetto che si tenta di far emergere, e che differenzia in modo significativo i due sistemi monopartitici, è il diverso rapporto con l'esercito. Infatti il Fronte di Liberazione Nazionale-FLN si legò, sin dal suo esordio, intrinsecamente all'Armata di Liberazione Nazionale-ALN, che, anche dopo il raggiungimento dell'indipendenza, rimase un vero e proprio braccio armato del partito. In Algeria l'esercito si è affermato come il vero detentore del potere, regista occulto della politica nazionale. Infatti tutti i Presidenti dell'Algeria hanno fatto parte delle alte gerarchie militari; anche l'attuale Presidente Bouteflika, benché accolto con entusiasmo alla vigilia delle elezioni presidenziali del 1999 perché considerato estraneo alle gerarchie militari, ha rivelato uno stretto legame con l'esercito. Infatti, l'appartenenza al "club di Oujda", insieme al suo percorso politico - che lo vide al fianco di Boumedienne, in qualità di Ministro degli Esteri - e il profilo adottato durante i mandati presidenziali hanno confermato quanto Bouteflika sia, a tutt'oggi, un Presidente "gradito" alle alte gerarchie militari algerine.

In Tunisia, invece, subito dopo l'indipendenza il Presidente Bourghiba isolò l'esercito, manifestando la ferma intenzione di scindere il piano militare da quello politico. Tuttavia, la scelta fatta da Bourghiba, di convocare il generale Ben Ali, primo e unico militare designato Capo di Governo, per stroncare i rischi di una deriva islamista nel Paese, si rivelò fatale: nella notte del 7 novembre 1987 fu attestata, da un gruppo di medici tunisini, l'incapacità mentale del Presidente Bourghiba, e il generale Ben Ali destituì il "Combattente Supremo", mettendo in atto quello che fu poi ribattezzato il *coup d'État chirurgical*. Aldilà di questo episodio significativo, la Tunisia non è mai stata uno Stato militarizzato, benché non siano mancate connivenze tra le gerarchie politiche e

quelle militari. Un altro aspetto che va posto in luce con la dovuta attenzione per poter comprendere le specificità dei due Paesi riguarda la variabile religiosa, ovvero il ruolo e il peso dell'Islam nello Stato. Su questo punto evidenti sono le divergenze: infatti la Tunisia è considerata il più occidentalizzato e laicizzato dei Paesi del Maghreb, in quanto la separazione tra il piano politico e quello religioso è andata di pari passo con la costruzione dello Stato. Già nel 1956 in Tunisia fu varato il noto Codice di Famiglia, considerato all'avanguardia; nella vicina Algeria invece il Codice di Famiglia, varato nel 1984, fu ribattezzato "Codice della Vergogna", e le blande modifiche apportate nel 2005 hanno rappresentato una delle facce del famigerato compromesso in corso tra il governo e il movimento islamico moderato. La dolorosa pagina della guerra civile algerina e il ruolo attivo giocato dall'AQMI nel Paese dimostra come l'integralismo islamico resti ancora un problema cogente nel Paese; confermano come la variabile Islam sia stata diversamente declinata nei due Paesi in questione, con evidenti conseguenze nelle relazioni internazionali con i Paesi occidentali e con l'UE *in primis*. Proprio l'ascesa del cosiddetto Islam politico ha registrato una diversa reazione da parte dei due Paesi: la sottovalutazione del partito islamico FIS da parte della dirigenza algerina, insieme alla decisione di ammettere questo partito nell'agone politico, ha portato al conseguente colpo di stato da parte dei militari e al successivo "decennio nero", che ancora oggi pesa come un macigno sulle spalle della popolazione algerina. Dall'altra parte, invece, proprio la feroce repressione del MIT-*Ennahda* da parte di Ben Ali può essere considerata una delle ragioni alla base del successo del partito islamico alle recenti elezioni per l'Assemblea Nazionale Costituente del 2011. Oltre alle diverse reazioni dei governi alla nascita e alla radicalizzazione del movimento islamico, diversa è la natura dei due partiti, come si tenta di metter in luce nelle pagine seguenti. L'ideologia sofisticata di *Ennahda*, la formazione dei suoi membri nelle prestigiose scuole coraniche tunisine e l'età matura dei suoi leaders rendeva alquanto poco probabile uno scontro aperto con il regime.

Nel secondo capitolo si è tentato invece di far luce, in maniera più analitica e prendendo le distanze dalla deriva mediatica, sugli eventi che hanno sconvolto il Mediterraneo a partire dalla fine del 2010. Per prima cosa si è tentato di definire le rivolte del 2010-2011, rifuggendo dai paragoni - spesso azzardati e improbabili - con le rivoluzioni occidentali dei secoli scorsi, in particolare quelle post-sovietiche del 1989 o, ancora, il 1848 europeo.

Si è tentato di indagare quali sono state le motivazioni alla base dello scoppio delle primavere arabe e delle diverse reazioni dei due Paesi. Senza ombra di dubbio la diversa struttura dell'economia algerina e tunisina, uno dei fattori di divergenza tra i due Paesi, ha rappresentato un elemento di forte cesura e differenza che ha di fatto reso impraticabile quel tanto decantato effetto domino.

In Algeria il sistema economico, basato su un'economia di rendita il cui epicentro è rappresentato essenzialmente dallo sfruttamento delle risorse energetiche del Paese (gas e petrolio), ha permesso al Paese di placare sul nascere le rivolte mediante un generoso intervento dello Stato in termini di politiche di welfare. La Tunisia, considerata fino alla fine del 2010 uno dei Paesi più dinamici della regione, ha risentito fortemente della crisi economico-finanziaria del 2008-09, rivelando in tutta la sua drammaticità la dipendenza dai mercati esteri, europei *in primis*. Se in un primo momento le economie nord-africane sono uscite incolumi dalla prima ondata della crisi finanziaria del 2008, perché poco esposte sui mercati finanziari globali, in un secondo tempo, quando la crisi ha cominciato ad abbattersi sull'economia reale in Europa e negli USA, le ripercussioni sulle economie dei Paesi del Maghreb sono state di notevole portata. In particolare, la dipendenza di gran parte di questi Paesi dalle esportazioni verso i mercati europei e dalle entrate derivanti dagli investimenti esteri ha esacerbato ulteriormente l'impatto della crisi, incidendo pesantemente sulla situazione socio-economica dei Paesi in questione; ed in questo, il caso tunisino è stato esemplare.

Nel secondo capitolo, una volta archiviato il tentativo di definizione delle cosiddette primavere arabe insieme all'analisi delle cause esogene ed endogene che hanno portato a questi eventi, si è proceduto ad analizzare la complessa transizione democratica tunisina. In particolare si è analizzato il tortuoso ma assolutamente singolare percorso costituente che ha portato nel gennaio 2014 all'adozione della nuova Carta, confermando l'eccezionalità tunisina. Una parte centrale del lavoro è dedicata all'analisi del testo e alle sue caratteristiche principali, nonché al tentativo di conciliare sulla Carta la polarizzazione tra laici e secolaristi che ha paralizzato più volte i lavori della Costituente. Per quanto concerne la situazione algerina, invece, si è proceduto a cercare di comprendere le ragioni insite nell'impermeabilità algerina alla *vague* di rivolte e ad analizzare la pronta risposta del governo - sia economica che politica - elaborata all'indomani dei primi disordini. La parte conclusiva del secondo capitolo tenta di dare

una prima timida lettura delle revisioni costituzionali, che sono prossime al varo della presidenza algerina.

La seconda parte mira invece ad analizzare le linee evolutive della politica euro-mediterranea, con particolare attenzione al percorso di Tunisia ed Algeria, che hanno registrato un rapporto diverso con l'UE. Partendo dalla ricostruzione storica e dai principali documenti della politica euro-mediterranea, si è cercato in tal modo di porre in evidenza gli indirizzi intrapresi dalla stessa politica euro-mediterranea rispetto agli avvenimenti del 2010-11.

Anche in questa seconda parte si è proceduto all'utilizzo di un approccio multidisciplinare, storico-politico e giuridico-istituzionale, dal quale emerge il diverso rapporto intercorso tra l'UE e i due Paesi.

L'Algeria è stata a lungo considerata uno Stato a rischio, sicuramente uno dei più instabile nel quadro maghrebino, pronto ad esplodere alla prima avvisaglia: un Paese sul quale gravava lo spettro del decennio nero. Tuttavia le ingenti risorse energetiche del Paese e il suo contributo nella cosiddetta "guerra globale al terrorismo di matrice islamica" hanno riabilitato agli occhi europei l'Algeria, guardata sempre con una certa diffidenza.

La Tunisia, al contrario, è sempre stata ritenuta uno dei Paesi più stabili dell'area, con poche rivolte sociali, un livello di benessere più elevato e un sistema di leggi più "liberale", per esempio nel campo del diritto di famiglia. Tuttavia la stabilità tunisina ha avuto un prezzo: la mancanza di libertà e la pesante violazione dei diritti umani, che spesso però è passata inosservata agli occhi dei partner europei ed occidentali.

La seconda parte del lavoro procede alla ricostruzione delle tappe della politica euro-mediterranea guardando sia alla cornice globale sia alle singole specificità del rapporto UE-Algeria, UE-Tunisia laddove questo ha assunto contorni particolari.

Il terzo capitolo si concentra sulla fase embrionale della politica euro-mediterranea, a partire dall'indomani dei Trattati di Roma, e sugli Accordi di Associazione di prima generazione, di natura prettamente commerciale, pensati all'interno della Politica Mediterranea Globale e della Politica Mediterranea Rinnovata.

Il quarto e ultimo capitolo, invece, è dedicato al tentativo di rilanciare le relazioni euro-mediterranee secondo un approccio multipolare integrato, che superasse la bilateralità della prima fase e ponesse al centro il principio di condizionalità, ovvero il Processo di Barcellona o Partenariato Euro-Mediterraneo. Tuttavia i passi successivi

dell'UE e la mutata situazione internazionale, in particolare il riaccutizzarsi del conflitto arabo-israeliano, hanno visto diluire gradualmente la portata innovativa del Processo di Barcellona. Le due successive strategie europee, la Politica Europea di Vicinato - PEV e l'Unione per il Mediterraneo- UpM, inaugurata dal Presidente francese Sarkozy all'indomani della sua elezione all'Eliseo nel 2008, hanno rivelato un'estrema debolezza a cui i partners della riva meridionale hanno risposto con diffidenza e circospezione: in questo senso il caso algerino di rifiuto dei Piani d'Azione all'interno della PEV è esemplare.

Proprio a partire dal lancio, nel 2003, della PEV inaugurata dalla Presidenza Prodi, si è vista una progressiva perdita di centralità del Mediterraneo nella strategia europea, a vantaggio dei vicini orientali; perdita poi recuperata con scarsa efficacia dall'inaugurazione dell'UpM.

Le difficoltà dell'integrazione economica, sociale e culturale tra le due sponde del Mediterraneo rappresentano un aspetto fondamentale del dibattito geopolitico attuale, che non può essere ignorato; tuttavia qualsiasi forma di cooperazione e partnership economica ed energetica euro-mediterranea non può non avere come presupposto l'avvio di processi democratici reali, dei quali il rispetto dei diritti civili e politici e delle principali libertà costituisce la condizione imprescindibile, soprattutto in un contesto geopolitico assai sensibile e in continua evoluzione come quello dell'attuale Maghreb. Proprio gli inaspettati eventi delle primavere arabe hanno ridato nuova centralità al Mediterraneo e al dibattito sulle relazioni tra le due rive, evidenziando la prolungata paralisi dell'UE verso il bacino mediterraneo e la scarsa credibilità ed efficacia delle precedenti strategie. Le primavere arabe hanno offerto quindi un'occasione importante all'UE per ripensare il proprio ruolo nel Mediterraneo e implementare nuove politiche di vicinato basate sulla rigida applicazione del cosiddetto approccio condizionato. Il *lancio del Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale* varato, insieme alla nuova Politica Europea di Vicinato, all'indomani delle primavere arabe, tuttavia sembra uno strumento ancora debole per rispondere alle complesse sfide che giungono dall'altra riva del Mare, sfide alle quali l'Europa non può e non deve sottrarsi.

Dal punto di vista metodologico il lavoro è stato improntato – come già detto - secondo un approccio multidisciplinare, sia storico-politologico, sia giuridico-istituzionale. Grande importanza è stata data alle fonti documentarie, tanto quelle interne alla legislazione dei due Paesi, quanto alla legislazione europea. Per le fonti secondarie

si è fatto ricorso all'ampia bibliografia prodotta sull'argomento, selezionando i contributi storici, fondamentali per una panoramica generale, insieme alle più recenti produzioni, scegliendo quei contributi che sono stati ritenuti più interessanti e originali.

Durante il triennio di ricerca oltre alla consultazione delle biblioteche dei tre Atenei pisani, sono stati effettuati soggiorni di ricerca in Italia e all'estero, in particolare presso l'Istituto Affari Internazionali (IAI) e la Biblioteca Nazionale Centrale di Roma, presso la *Fondation Nationale des Sciences Politiques* e l'*Institut du Monde Arabe* di Parigi, attività che si sono ritenute fondamentali per il reperimento del materiale documentale e bibliografico.

PARTE I

**Algeria e Tunisia:
dalle indipendenze alle primavere arabe**

Capitolo 1

Un breve *excursus* storico: Algeria e Tunisia, dalla costruzione dello Stato post-coloniale alla consacrazione dei regimi ibridi.

Ripercorrere in poche pagine oltre cinquant'anni di storia di due Paesi così complessi, così affascinanti, ricchi di avvenimenti e non sempre di facile comprensione agli occhi degli studiosi occidentali, è senza dubbio un'operazione non semplice, né vuole essere l'obiettivo esclusivo di questa trattazione. La letteratura sul tema, soprattutto quella europea, e in particolar modo quella francese è vastissima e articolata, nonché ricca di contributi importanti e autorevoli. Lungi dal voler esaurire in questa sede la complessa costruzione ed evoluzione dei sistemi politici- istituzionali e costituzionali dell'Algeria e della Tunisia, in questo primo capitolo si cercherà di sottolineare i tratti salienti della nascita dei due Stati post-coloniali e le principali tappe costituzionali, che gradualmente hanno portato all'istituzione dei cosiddetti regimi ibridi a partire dalla fine degli anni Ottanta. Si tenterà inoltre di far emergere come la diversa tenuta dei due sistemi politici alle ondate di rivolte che hanno sconvolto il Mediterraneo tra la fine del 2010 e gli inizi del 2011, sia il prodotto della storia politico-istituzionale e costituzionale dei Paesi.

1.1) La nascita dell'Algeria indipendente e i suoi sviluppi politico-costituzionali negli anni Sessanta e Settanta.

Il 5 luglio 1962 il popolo algerino, dopo ben 132 anni di colonizzazione francese, di cui 8 in guerra contro l'ex-madrepatria, festeggiò il raggiungimento dell'indipendenza e la nascita della Repubblica Popolare Democratica Algerina. La comprensione e l'analisi dell'attuale sistema politico algerino non possono prescindere dal menzionare i tratti salienti della colonizzazione francese e le modalità violente di raggiungimento dell'indipendenza. Infatti l'odierno assetto istituzionale e politico affonda le proprie radici nella storia di una società profondamente segnata da una colonizzazione "massiccia", improntata secondo i caratteri dell'*assimilation* culturale e politica e impregnata degli ideali giacobini della Francia repubblicana, a cui il popolo algerino aveva ferocemente reagito non solo per il raggiungimento dell'indipendenza, ma anche

per la ricostruzione di una vera e propria identità nazionale algerina. La colonizzazione francese in Algeria, differentemente dalle altre ex colonie, si tradusse in una vera e propria distruzione della società algerina pre-coloniale, sia sul piano culturale e sociale che economico-politico: i funzionari vicini al governo francese sostituirono le figure dei capi tribali, i proprietari terrieri musulmani furono espropriati delle loro terre a vantaggio dei coloni francesi, scuole francesi sorsero al posto degli istituti scolastici religiosi. Nessun altro popolo come quello algerino subì con tanta violenza il fenomeno di “assimilazione-alienazione” portato avanti secondo il proclama di fare dell’Algeria il “prolungamento della Francia in Africa.”¹. La lunga guerra di liberazione, inaugurata ufficialmente il 1° novembre del 1954², fu condotta essenzialmente dal *Front de Libération Nationale* (FLN) e del suo organo militare l’*Armée de libération nationale* (ALN)³ e giunse alla sua conclusione dopo otto lunghi anni atroci di combattimenti con la firma dei cosiddetti Accordi di Évian il 18 marzo 1962⁴. In virtù di quanto predisposto ad Évian, il popolo

¹ Cfr. F. Tamburini- M. Vernassa, *Lineamenti di storia ed istituzioni dei paesi del Maghreb post-coloniale*, Pisa, Edizioni Plus, 2005. pp 8-10.; G. Calchi Novati, *Storia dell’Algeria indipendente, dalla guerra di liberazione al fondamentalismo islamico*, Milano, Bompiani, 1998, pp.31-37, G. Calchi Novati, *La rivoluzione algerina*, Milano, Dall’Oglio Editore, 1969, pp. 5-35. B. Droz, *Storia della decolonizzazione nel XX secolo*, Milano, Mondadori, 155-162. R. Rainero, *Storia dell’Algeria*, Firenze, Sansoni, 1959, pp. 90-118, Per una panoramica approfondita sulla storia dell’Algeria coloniale si rimanda inoltre a B. Stora, *Histoire de l’Algérie coloniale, 1830-1954*, Paris, La Découverte, 1991, B. Abderrahmane, J.-P. Peyroulou, O. Siari Tengour, S. Thénault (a cura di), *Histoire de l’Algérie à la période coloniale 1830-1954*, La Découverte, Paris, 2014.

² Il 1° novembre 1954 mediante un proclama ufficiale, redatto dal Comitato Rivoluzionario dell’Unità di Azione- CRUA, prese avvio la guerra di liberazione. Il CRUA, che a partire da quel momento si discioglieva nel neonato Fronte di Liberazione Nazionale- FLN, dichiarava di intraprendere la lotta rivoluzionaria per «liquidare l’intero sistema coloniale, annientare tutte i simboli del riformismo e restaurare lo Stato algerino indipendente» annunciando che «la lotta sarà lunga ma l’esito certo». Per il testo integrale del proclama ufficiale, tradotto in lingua italiana, si rimanda a A. Mandouze (a cura di), *La rivoluzione algerina nei suoi documenti. Le posizioni toriche, i programmi e gli obiettivi*, Torino, Einaudi, 1961, pp. 147-151.

³ Il FLN nacque nel 1954 e riunì al suo interno le diverse e articolate realtà del nazionalismo e dell’indipendentismo algerino preesistenti: l’*Union Démocratique du Manifest Algerien*-UDMA, parte del *Mouvement pour le Triomphe des Libertés Démocratiques*-MTDL, gli *évolués* e gli *ulema*. La scelta del termine Fronte, era dettata appunto dalla precisa volontà di creare una realtà il più possibile includente affinché tutti gli algerini, qualunque fosse stata la loro affiliazione politica, potessero unirsi nella causa comune della guerra di liberazione. Per una panoramica più ampia dell’evoluzione del nazionalismo e dell’indipendentismo algerino e delle varie realtà precedenti alla nascita del FLN si rimanda a C.-R. Ageron, *Histoire de l’Algerie contemporaine*, Paris, Presse Universitaires de France, 1979, pp. 84-96, M. Gadadant, *Islam et nationalisme en Algerie*, Paris, L’Harmattan, 1988, pp. 69-82, L. Haddi, *Le nationalisme algérien: origine et perspectives*, “Le Quotidien d’Oran”, 4 maggio 2009, H. Isnard, *Aux origines du nationalisme algérien*, in “*Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*”, Vol. 4, Issue 4, pp. 463-474, 1949.

⁴ Il 18 maggio 1961 si aprirono le trattative con il FLN nella città di Évian, che si conclusero il 18 marzo dell’anno successivo con la firma degli accordi e l’immediato cessate il fuoco a partire dal giorno seguente. Fu riconosciuta, da parte francese, la sovranità algerina sui 15 dipartimenti e sul Sahara e fu sancito che non vi sarebbe stata nessuna interferenza nella nomina dei dirigenti dell’Algeria indipendente, in modo da salvaguardare l’integrità politica e territoriale rivendicata dal FLN. Dall’altra parte la Francia riuscì a mantenere una serie di prerogative che diluivano il peso della sconfitta militare: una forza militare francese

algerino fu chiamato alle urne il 1° luglio 1962 e, tramite referendum, scelse l'indipendenza (5.975.58 sì contro 16.534 no).

La firma degli accordi di Évian, pur sancendo il cessate il fuoco tra l'esercito francese e l'ALN, non riuscì a garantire un'immediata stabilità alla nascente Repubblica Democratica Algerina. Il ruolo cruciale dell'esercito e la centralità, sempre più volta all'esclusività del FLN, furono i lasciti della guerra che caratterizzarono pesantemente l'assetto del nuovo Stato.

Il FLN, incapace di guidare nella maniera più efficiente la transizione dall'era coloniale verso uno Stato nuovo, autonomo, indipendente e pacificato, rivelò ben presto tutte le sue debolezze. Le derive personalistiche, le sempre più manifeste tensioni per il potere tra i leader algerini e la natura eterogenea e composita dello stesso FLN sfociarono nella più grave crisi interna al Paese della sua breve storia. La destituzione del colonnello Boumedienne da parte del *Gouvernement Provisionnel de la République Algérienne-GPRA*, sorto nel 1958 con sede a Tunisi, portò allo scoppio della crisi tra Ben Bella e Ben Khedda e le rispettive fazioni e visioni ideologiche che essi rappresentavano. Ben Bella, alleandosi strategicamente con Boumedienne, costituì, nel luglio 1962 a Tlemcem, un *Bureau politique*, una sorta di duplicato del GPRA, il cui scopo era “prendere in mano i destini dell'Algeria” contrapponendosi formalmente ad esso. Dallo stato di anarchia, Ben Bella, supportato dal colonnello Boumedienne, uscì vincitore e il GPRA si sottomise ufficialmente al *Bureau politique*⁵. Questo primo scontro tutto interno al FLN, con la sottomissione del GPRA all'esercito, verrà ribattezzato dalla storia come il cosiddetto

di 80.000 uomini sul suolo algerino per tre anni, un aeroporto militare nel Sahara per cinque ed una base militare a Mers el-Kébir per quindici. Inoltre le compagnie petrolifere francesi mantenevano le concessioni già operanti e si assicuravano un trattamento privilegiato sulle future esplorazioni per i sei anni successivi. Sugli Accordi di Évian, 1962 la cui dicitura ufficiale era *Declaration general des deux delegations du 18 mars 1962*, interessante risulta essere il contributo dei seguenti testi: B. Ben Khedda, *La fin de la guerre d'Algerie, les accords d'Evian*, Alger, Office des Publications Universitaires, 1987, in cui l'autore si interroga sulla natura e la portata degli accordi di Évian in quanto semplice formalizzazione di “un'indipendenza ottrita” o “brillante consacrazione” di un'indipendenza a lungo combattuta e finalmente conquistata; G. Parvillé, *1962: la paix en Algerie*, Paris, La documentation Française, 1992, in cui vengono raccolti alcuni estratti dei principali articoli pubblicati dalla stampa francese e da quella algerina comparando la diversa posizione assunta dagli organi di stampa nei giorni della firma degli accordi.

⁵ La crisi dell'estate del 1962, esplosa al momento dell'atto di proclamazione dell'indipendenza, manifestò tutta l'evidente radicalizzazione interna al FNL, lacerato al suo interno non solo dalle rivalità personali ma anche dalla dicotomia tra prevalenza dell'organizzazione politica e dell'apparato militare. Le accuse reciproche delle due parti in causa, le quali rivendicavano entrambe di essere i veri detentori dell'eredità rivoluzionaria, sfociarono in un principio di conflitto civile che vide contrapposti i *wilayat* propriamente detti “interni” ovvero il II, III, IV a sostegno di Ben Khadda e i *wilayat* “esterni” I, V, VI a sostegno di Ben Bella, guidati dal colonnello Boumedienne. Fu proprio in un contesto così inquinato che il *Bureau Politique* preparò le prime elezioni presidenziali dell'Algeria indipendente. Cfr. G. Calchi Novati, *La rivoluzione...cit.*, pp. 135-138.

“peccato originale dell’Algeria”, e condizionerà pesantemente gli assetti futuri del Paese con evidenti ricadute fino ai giorni nostri.

Il 25 settembre 1962, l’Assemblea Nazionale Costituente (eletta solo 5 giorni prima) proclamò la nascita della Repubblica Democratica e Popolare, Ben Bella fu designato Presidente del Consiglio e il 15 settembre 1963, dopo aver approvato la Costituzione, fu eletto Presidente della Repubblica. Boumedienne e i militari a lui vicini occuparono diversi posti-chiave, sanzionando il ruolo centrale dell’esercito nel nuovo Stato algerino, mentre nessun membro del GPRA rientrò nella nuova compagine governativa⁶.

La neonata Repubblica Popolare Democratica Algerina si dotò nel 1963 della sua prima Costituzione⁷. Il procedimento mediante cui la Carta Costituzionale fu redatta risultò abbastanza singolare; infatti non fu elaborata in seno ad un’Assemblea Costituente, ma fu il frutto dell’elaborazione politica del FLN⁸. Il primato assoluto del partito, già chiaro nel procedimento di adozione della Carta, fu poi confermato nel lungo Preambolo della Carta, nell’art. 23 (“*le FLN est le partie unique d’avant-garde en Algérie*”) e negli articoli successivi che ne sancivano il potere incontrastato⁹. Le norme costituzionali riflettevano quella concezione per la quale il partito era al di sopra dello Stato, la sovranità nazionale apparteneva al popolo e si esercitava mediante i rappresentanti dell’ANP, i quali a loro volta erano proposti dal FLN. Lo stesso capo dello Stato doveva essere prima designato dal partito e poi eletto dal popolo, così come le liste

⁶ C.R. Ageron, *op. cit.* pp.115-117.

⁷ La Costituzione fu approvata mediante referendum popolare, l’8 settembre 1963, con 5.166.185 “sì” contro 104.861 “no” e fu promulgata il 10 settembre dello stesso anno. Decreto Presidenziale n. 65, in J.O.R.A. (*Journal Officiel de la République Algérienne*), 13 settembre 1963. Il testo integrale in francese della Costituzione è disponibile al link: <http://mjp.univ-perp.fr/constit/dz1963.htm> (Ultimo accesso 10 ottobre 2015).

⁸ Nonostante i proclami di Ben Bella dinanzi all’Assemblea Nazionale Costituente circa la sovranità e l’esclusiva titolarità di quest’ultima nell’elaborazione di una Carta Costituzionale che rispondesse pienamente alle aspirazioni del popolo algerino, l’Assemblea non rivestì alcun ruolo nell’elaborazione della Carta, il progetto formalmente presentato da alcuni parlamentari e sottoposto all’approvazione del popolo algerino, fu di fatto elaborato dal *Bureau Politique* del FLN già nell’estate del 1963, ovvero alcuni mesi prima l’instaurazione dell’Assemblea Nazionale Costituente. Risulta opportuno ricordare che non mancarono tensioni all’interno della ANC, la quale approvò il progetto con 139 voti a favore, 23 contrari e 8 astenuti, apportando alcune modifiche alla bozza costituzionale del FLN. Cfr. B. Dupret, *L’evolution constitutionnelle de l’Algerie*, Centre d’études et recherches sur le Monde Arabe Contemporaine, Université Catholique de Louvain, Belgium. pp.1-33. Copia del testo disponibile presso la Biblioteca dell’Istituto Affari Internazionali (Roma).

⁹ Si vedano in tal senso l’art. 25: «*Le Front de Libération Nationale reflète les aspirations profondes des masses. Il les éduque et les encadre ; il les guide pour la réalisation de leurs aspirations*» e l’art. 26: «*Le F.L.N. réalise les objectifs de la Révolution démocratique et populaire et édifie le socialisme en Algérie*».

dei candidati all'ANP¹⁰. Il FLN dunque definiva la politica nazionale e ne controllava l'esecuzione; il partito unico, pur non sostituendosi formalmente agli organi dello Stato, dirigeva questi ultimi attraverso apposite procedure di designazione e revoca. La Carta confermava dunque quella centralità del dualismo "partito-esercito" che aveva caratterizzato le diverse fasi della rivoluzione algerina ed in particolare rifletteva l'equilibrio tra il partito, come inteso da Ben Bella, e l'esercito nella tendenza del "clan di Oujda"¹¹. La Costituzione algerina del 1963 richiamava in alcuni punti quella della V Repubblica francese pur mantenendo delle specificità. In particolare, il preambolo ripercorreva le tappe che avevano condotto il popolo algerino all'indipendenza e delineava la natura dello Stato algerino basata sul potere condiviso tra il partito e l'esercito e volta al perseguimento della rivoluzione socialista nel rispetto dei valori arabo-islamici. La religione musulmana, come sancito l'art. 4, era ufficialmente religione di Stato, pur riconoscendo il rispetto delle libertà di culto e d'opinione. L'Islam e la lingua araba erano strumenti imprescindibili per sradicare l'assimilazione culturale portata avanti dal regime coloniale e per legge lo stesso Presidente della Repubblica doveva essere musulmano. Dunque lo *status* di musulmano perdeva la connotazione negativa e discriminante dell'epoca coloniale per divenire la caratteristica fondamentale della cittadinanza algerina. La Costituzione stabiliva una preminenza indiscussa del potere esecutivo con conseguente svuotamento dei poteri del Parlamento, ridotto a ruolo sussidiario. L'Assemblea Nazionale, i cui membri erano proposti dal FLN ed eletti per cinque anni a suffragio universale, condivideva il potere legislativo con il Presidente della Repubblica, fulcro dello Stato algerino, eletto per cinque anni a suffragio universale su designazione del partito. Il Capo dello Stato godeva di numerose prerogative tra le quali: direzione della politica generale dello Stato, delle forze armate, nomina degli ambasciatori, ratifica dei trattati, nomina dei ministri e di tutti i funzionari civili e militari. Il Presidente della Repubblica era allo stesso tempo capo del governo e capo dello Stato ed era il solo responsabile dinanzi al Parlamento¹².

¹⁰ G. Calchi Novati, *Storia...cit.*, pp. 164-165; B. Dupret, *op.cit.*, p. 8.

¹¹ Con tale espressione si fa riferimento al quartier generale di Oujda, in Marocco, dove Boumedienne soggiornò gli ultimi anni del conflitto. Fra gli esponenti di questo gruppo vi erano tra gli altri: Bouteflika, Ministro degli Esteri, Madeghri, Ministro degli Interni, Kaid al dicastero del Turismo e Belkacem all'Educazione. *Ibidem*.

¹² Inoltre il Presidente della Repubblica presiedeva il Consiglio Superiore della Difesa e il Consiglio Superiore della Magistratura. Cfr. F. Tamburini- M. Vernassa, *op. cit.*, pp. 16-17.

Come suggerisce Oliviero nel suo libro¹³, che offre un'attenta analisi comparata delle Costituzioni dei Paesi del mondo islamico, emergono alcuni elementi comuni rintracciabili anche nel caso algerino e nella sua prima Costituzione. In primo luogo negli ordinamenti sorti dopo l'esperienza coloniale l'organizzazione del potere e la stesura delle Costituzioni riflettevano il procedimento seguito per giungere all'indipendenza. Le Carte costituzionali¹⁴ erano spesso frutto di un accordo internazionale, che conciliavano così da un lato l'accettazione dei principi e dei modelli d'ispirazione liberale, con soluzioni organizzative simili a quelle dell'ex- madrepatria (Regno Unito o Francia) e dall'altro manifestavano apertamente l'adesione ai principi socialisti, impegnandosi a portare avanti una radicale trasformazione delle strutture economiche e sociali attraverso strumenti di pianificazione economica imposta dall'alto. La Costituzione algerina del 1963 sembrava ben uniformarsi a tale modello.

In secondo luogo, l'assenza di sistemi parlamentari efficaci e di forze politiche realmente rappresentative della volontà popolare avevano trasformato gli eserciti, in alcuni casi vere e proprie burocrazie militari, in protagonisti della politica istituzionale. L'instabilità delle élites governative e la difficoltà di organizzare i nascenti Stati avevano fatto emergere l'importanza degli apparati militari, la cui solidità si era imposta in un contesto politico-costituzionale altamente instabile. Anche questo secondo elemento di riflessione trova conferma nella prima esperienza costituzionale algerina.

Il terzo punto di analisi riguarda l'unione tra Stato e partito unico, anch'essa largamente riscontrabile nel contesto algerino e come vedremo in quello tunisino. Tale legame si prestava ad agevolare la semplificazione delle strutture organizzative statali e la costituzionalizzazione del partito unico, con cui si identificava in larga misura lo Stato ed era funzionale alla concentrazione autoritaria del potere, contribuendo a disegnare un'organizzazione politico-costituzionale "a circuito chiuso". Infatti tendenzialmente le

¹³ Cfr. M. Oliviero, *Democrazie incerte e nuove democrazie, i Paesi del mondo islamico*, in P. Carrozza, A. di Giovanni, G.F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, Bari, Editori Laterza, 2009, pp. 566-573. Risulta opportuno precisare che Oliviero utilizza l'espressione Paesi islamici per indicare gli insiemi degli ordinamenti, delle regioni e delle società che si ispirano, in maniera più o meno preponderante, alla religione islamica e i cui abitanti sono nella maggioranza musulmani. Questa definizione ha contribuito a sviluppare una concezione geografica del mondo islamico molto ampia, che si estende tra l'Oceano Atlantico e l'Oceano Indiano, aggiungendo anche Paesi quali l'Indonesia o le terre a sud del Sahara. Tuttavia, non è la sola religione islamica a fare di questi Paesi, che pur presentano profonde differenze tra loro, un "blocco" unico, ma diverse ragioni storiche e politiche. L'analisi comparata riguarda le evoluzioni costituzionali di diversi Paesi, in particolare i Paesi del *Maghreb* (Marocco, Tunisia, Algeria, Libia, Mauritania) e alcuni del *Mashrek* (Egitto, Siria, Libano).

¹⁴ Le Carte costituzionali assimilabili tra loro sotto questo profilo, secondo Oliviero, sono essenzialmente quelle elaborate subito dopo l'indipendenza in Marocco, Tunisia, Siria ed Egitto.

forme di governo adottate esaltavano il ruolo dell'esecutivo, in particolare del Presidente, il quale era anche segretario generale del partito unico. Inoltre lo stesso partito designava i membri dell'Assemblea legislativa, rendendo così solo teorico il controllo che questa avrebbe dovuto esercitare sull'operato del Presidente¹⁵.

Tuttavia il rafforzamento incontrollato dell'esecutivo ha spesso portato ad un superamento della forma semipresidenziale vera e propria, affermando la preminenza permanente del Presidente della Repubblica, facendo parlare oggi di "neo-presidenzialismo islamico"¹⁶.

Facendo un bilancio delle politiche messe in atto dal regime di Ben Bella risulta che la prima presidenza algerina era sì riuscita, all'indomani di una guerra devastante, nell'edificazione di uno Stato con una struttura amministrativa relativamente efficiente ed un'economia nazionalizzata, di stampo socialista ma non riuscì in quella rivoluzione tanto auspicata durante la guerra di liberazione.

La vita politica interna dell'Algeria indipendente vide Ben Bella sempre più impegnato ad esercitare il potere in maniera personalistica isolando in poco tempo gli oppositori non solo esterni ma soprattutto interni al FLN. Ben Bella, consapevole del peso crescente dei militari e del pericolo che questi potessero rappresentare, nella primavera del 1965, iniziò una graduale destituzione dei principali alleati di Boumedienne. Tuttavia, in pochi giorni, gli stessi militari di Boumedienne arrestarono e deposero il Presidente della Repubblica nella notte del 19 giugno 1965.

L'epoca di Ben Bella poteva così dirsi conclusa, dando inizio all'affermazione dell'autorità del colonnello Boumedienne¹⁷.

¹⁵ La Costituzione del 1963 prevedeva la possibilità dell'ANP di sfiduciare il Presidente della Repubblica, mediante una mozione di censura, tuttavia la mozione di censura comportava il contestuale scioglimento della stessa ANP, che evidentemente risultava restia a incorrere in una situazione simile. La Costituzione del 1963 fu accompagnata e completata dalla Carta di Algeri, ovvero l'insieme dei testi adottati nel 1° Congresso ufficiale del FLN, che ebbe luogo nella capitale algerina dal 16 al 21 aprile 1964. Se la Costituzione aveva sancito la preminenza del partito e l'onnipotenza del Presidente della Repubblica, la Carta di Algeri assicurava, in nome del centralismo democratico, la supremazia del Segretario Generale sull'intero Congresso, rendendo così necessaria e ineluttabile la fusione e l'unione personale degli apparati statali e partitici. B. Dupret, *op.cit.*, p. 8-9.

¹⁶ Cfr. M. Oliviero, *op.cit.*, pp. 566-573.

¹⁷ Tale passaggio avvenne proprio mentre Ben Bella portava avanti una doppia azione: da un lato tentava di allentare la dipendenza dall'esercito, destituendo dai posti chiave del gabinetto alcuni dei più fedeli alleati di Boumedienne, gli stessi Medegheri e Bouteflika furono costretti alle dimissioni; dall'altro tentava la via della riconciliazione con alcuni dei principali oppositori, precedentemente allontanati dal FLN. Nel giugno 1965 si profilava all'orizzonte un'intesa con il leader d'opposizione più temuto, Ait Ahmed e non meno significative risultavano le ipotesi di un accordo con Mohamed Khider e Ferhat Abbas. Non è un caso che la deposizione di Ben Bella avvenne pochi giorni dopo l'annuncio dell'adesione di Ait Ahmed al regime, l'esercito temendo di perdere potere e di essere scavalcato nella gerarchia dello Stato intervenne

Il colpo di Stato del 19 giugno 1965 fu essenzialmente un intervento a carattere “personale”. Gli autori del *putsch*, oltre a Ben Bella, arrestarono ben pochi altri esponenti del suo *entourage*. Da un punto di vista politico-ideologico, il colpo di Stato fu giustificato come una “correzione storica” o “aggiustamento strutturale” del corso inaugurato con la guerra d’Algeria e deviato da Ben Bella. Il nuovo regime si presentava perfettamente in continuità con i principi rivoluzionari, salvava il ruolo chiave del FLN e dell’esercito e confermava i testi “sacri” approvati sia prima che dopo l’indipendenza¹⁸.

Lo stesso 19 giugno l’Assemblea Nazionale e le altre istituzioni preesistenti furono sciolte, nei giorni seguenti fu sospesa la Costituzione e annunciata l’istituzione di un Consiglio della Rivoluzione¹⁹, presieduto dal colonnello Boumedienne, che assunse pieni poteri fino all’emanazione di un nuovo testo costituzionale, l’assetto statale provvisorio eretto all’indomani del colpo di Stato si caratterizzava nei fatti come un regime presidenziale fortemente acuto. Il proclama emanato nello stesso giorno dal Consiglio della Rivoluzione poneva l’accento sul legame indissolubile tra il nuovo governo e i principi sanciti il 1° luglio 1954, enumerava i danni causati al Paese dal cattivo governo di Ben Bella, corrotto e dispotico, e faceva paradossalmente appello all’instaurazione di uno Stato democratico “retto da leggi e principi non scritti” nel rispetto della “legalità rivoluzionaria”. Per distinguersi da Ben Bella, Boumedienne si presentava con riservatezza, come un *primus inter pares*, ostentando con vanto il ripristino del principio della direzione collegiale, sancito dal FLN per la prima volta nel Congresso della Soummam e scalfito dall’assolutismo personale di Ben Bella. Il colpo di Stato dei militari si poneva come obiettivo il consolidamento dello Stato democratico, la pianificazione di uno sviluppo socio-economico, trasformando profondamente le strutture del paese attraverso la modernizzazione dell’agricoltura, lo sviluppo della scienza e della

direttamente destituendo il Presidente della Repubblica, rivendicando e riaffermando così il suo ruolo di garante dell’autorità e dello *status quo*. Cfr. G. Calchi Novati, *Storia...cit.*, pp. 184-185.

¹⁸ Le accuse che portarono all’arresto di Ben Bella furono “narcisismo politico”, “culto della personalità”, “arbitrio poliziesco”, alle quali si aggiunsero “la dissoluzione delle risorse del Paese” e “l’instaurazione di un socialismo pubblicitario”. Ben Bella rimase semi-prigioniero fino al 1979, anno in cui ricevette l’amnistia, ma fu completamente liberato solo il 30 ottobre 1980, per dieci anni si ritirò in esilio volontario all’estero tra la Svizzera e la Francia, prima di rientrare definitivamente in Algeria. *Ivi*, pp. 187-188 e F. Tamburini-M. Vernassa, *op. cit.* p. 19.

¹⁹ Il Consiglio della Rivoluzione fu istituito mediante l’*ordinance* n. 65 del 10 luglio 1965 in J.O.R.A., del 13 luglio 1965, che delineava più in generale l’assetto provvisorio dei poteri pubblici. Il Consiglio della Rivoluzione era composto all’origine da 26 membri, prevalentemente esponenti dei quadri dell’esercito e membri del FLN vicini a Boumedienne, nel 1976 il numero dei componenti scese a nove membri. Per la sua natura e composizione il Consiglio della Rivoluzione era più assimilabile ad un gruppo storico, che ad un organo giuridico dello Stato vero e proprio, poiché non rispondeva ad alcuna regola precisa. B. Dupret, *op.cit.*, p. 8-9

tecnologia, la riduzione della disoccupazione ed un generale miglioramento delle condizioni di vita della popolazione.

La politica del governo di Boumedienne intraprese dunque la strada della non dipendenza dall'estero volta alla costruzione di un'economia indipendente ed integrata seguendo il modello di "industria industrializzante"²⁰, dove l'industria pesante era considerato il settore trainante dell'intera economia algerina, alimentata dagli introiti della vendita degli idrocarburi, attraverso una rigida pianificazione economica, avrebbe sviluppato tutti gli altri settori.

Tuttavia le aspirazioni di piena indipendenza economica tanto proclamate da Boumedienne non furono mai completamente raggiunte. Non si può negare che in questi anni si registrò un generale miglioramento delle condizioni di vita della società algerina, ma a farne la spese però fu senza dubbio la vita democratica del Paese²¹.

Boumedienne in poco tempo riuscì a governare l'Algeria senza alcuna forma di opposizione, infatti nel 1965 le organizzazioni partitiche esistenti e alternative al FLN furono smantellate e in misteriose circostanze, tra il 1967 e il 1970, scomparvero alcuni dei dissidenti politici più temibili, così in breve tempo Boumedienne rimase l'unica figura politica sulla scena politica algerina²².

Il regime di Boumedienne annunciò il ritorno ad un sistema costituzionale solo nel 1975, attraverso l'approvazione della *Charte Nationale Algérienne*, testo che fu accompagnato nell'anno successivo dall'emanazione di una nuova Costituzione, la seconda dopo quella del 1963. Approvata il 27 giugno 1975 mediante referendum popolare, la *Charte* implicitamente sanciva la deriva autoritaria del governo algerino, l'adesione all'opzione socialista e riconosceva il FLN come unico partito del popolo.

²⁰ Tale modello fu elaborato dagli economisti francesi François Perroux e Destanne de Bernis, completato da Samir Amin negli anni Settanta, ed adattato alla situazione algerina L'Algeria indipendente allineava il suo modello di sviluppo economico alle concezioni terzo-mondiste e socialiste in voga negli anni Sessanta. Industrializzazione rapida, priorità all'industria pesante rispetto all'agricoltura, appropriazione e pieno controllo delle proprie risorse naturali erano le tappe fondamentali per il decollo dell'economia. Il modello proposto si ispirava vagamente a quello sovietico opponendosi al sistema capitalista occidentale di cui le ex potenze coloniali erano l'emblema. Come si vedrà nel paragrafo successivo il modello fu adottato anche dalla stessa Tunisia, che lo abbandonerà ben prima dell'Algeria. Cfr. Patrick Eveno, *L'Algérie*, Paris, Le Monde- Editions, 1994, pp. 52-55.

²¹ Per una panoramica sugli anni di Boumedienne si rimanda a J. Minces, *L'Algérie de Boumedienne*, Paris, Presses de la Cité, 1978.

²² I partiti di opposizione al momento erano l'*Organisation de la résistance populaire*-(OPR), l'*Organisation clandestine de la révolution algérienne*-(OCRA) e il *Mouvement démocratique de la révolution algérienne*-(MDRA). I leaders scomparsi in misteriose circostanze furono Mohamed Khider e Belkacem Krim. Cfr. M. Cociancich- F. Pacifici, *op. cit.*, pp. 32-33.

Un altro aspetto interessante era la centralità offerta all'Islam. In particolare la *Charte* tentava di coniugare la scelta socialista in ambito politico-economico con il carattere profondamente musulmano della società algerina; la fede islamica, ovviamente consacrata religione di Stato, diveniva elemento imprescindibile per la costruzione di uno Stato socialista. Se l'elaborazione della *Charte* si sviluppò in forme più o meno democratiche, coinvolgendo non solo gli esponenti del FLN, ma anche gli intellettuali, le università, le organizzazioni di massa, le fabbriche e l'amministrazione, la stesura della Costituzione non fu sottoposta ad un altrettanto partecipato e vivace dibattito. La Carta costituzionale fu approvata mediante referendum il 19 novembre 1976²³ e promulgata il 22 dello stesso mese²⁴.

Dal punto di vista istituzionale la nuova Carta riconfermava alcune specificità dell'ordinamento algerino già presenti nella prima Costituzione: il Parlamento unicamerale, denominato Assemblea Nazionale Popolare, veniva presentato come un organo di orientamento, decisione e controllo²⁵, il principio del partito unico sanzionava nuovamente l'unicità e la centralità del FLN²⁶ e l'assoluta preminenza del Presidente della Repubblica nel sistema politico algerino, confermando quella tendenza al presidenzialismo accentuato del periodo transitorio. Il Presidente della Repubblica, garante della Costituzione e capo delle forze armate, eletto a suffragio universale e diretto

²³ Così come per la precedente Costituzione e per l'approvazione della *Charte Nationale*, il risultato del referendum risultò essere quasi plebiscitario, il testo fu approvato con il 99,18 % dei voti.

²⁴ Sicuramente la *Charte*, configurandosi come documento di orientamento politico per il governo, suscitava più attenzione ed interessa rispetto alla Costituzione, documento giuridico, che sanzionava legalmente il regime di Boumedienne, tuttavia restava peculiare l'approvazione della Carta costituzionale lungo binari paralleli.

²⁵ La Costituzione negli articoli 126-163 specificava i compiti attribuiti al potere legislativo, l'art. 126 recitava: «*La fonction législative est exercée par une assemblée unique dénommée Assemblée populaire nationale. L'Assemblée populaire nationale détient, dans le cadre de ses prérogatives, le pouvoir de légiférer souverainement. Elle élabore et vote la loi*». Tuttavia l'ANP non era il solo detentore del potere legislativo ma, come sancito dall'art. 148, l'iniziativa legislativa spettava sia all'Assemblea che al Presidente della Repubblica. Il potere legislativo e di controllo, esercitati dall'ANP, in realtà erano fortemente limitati a favore dell'esecutivo, per alcune importanti materie all'ANP era attribuita la sola possibilità di delineare "principi base" lasciando ampio margine di manovra all'esecutivo. Anche il potere di controllo subiva forti limitazioni e in particolare risultava vano nei confronti del Presidente della Repubblica, essendo questo non responsabile nei confronti dell'ANP. F. Tamburini- M. Vernassa, *op. cit.*, pp.22-23.

²⁶ La Costituzione attribuiva negli articoli 94-103 un "ruolo dirigente al FLN", in particolare negli articoli 98 e 102 si può notare come il potere di "dirigere e orientare la politica del Paese" attribuito al FLN vada a confondersi e a coincidere con i poteri attribuiti allo Stato in senso lato. Art. 98: «*La direction du pays est l'incarnation de l'unité de direction politique du Parti et de l'Etat. Dans le cadre de cette unité, c'est la direction du Parti qui oriente la politique générale du pays*». Art. 102: «*Les fonctions déterminantes de responsabilité au niveau de l'Etat sont détenues par des membres de la direction du Parti*». Cfr. A. Lamchichi, *L'Algérie en crise: crise économique et changements politique*, Paris, L'Harmattans, 1991, pp. 119-120.

per sei anni, dopo essere stato designato dal FLN, concentrava nelle sue mani l'intero potere esecutivo e si confermava come il perno dell'assetto istituzionale e politico algerino²⁷.

La fittizia separazione dei poteri, il ruolo servente a cui il potere giudiziario veniva confinato rispetto agli altri organi di indirizzo, la costituzionalizzazione del partito unico e del regime rappresentavano tutte le contraddizioni interne ed insanabili per la costruzione di una reale democrazia in Algeria. Boumedienne, unico candidato proposto dal FLN, fu eletto Presidente della Repubblica l'11 dicembre 1976 con circa il 99% dei voti. Altri due aspetti fondamentali e rilevanti nella seconda Costituzione algerina risultavano essere il ruolo centrale attribuito all'Islam e l'intero capitolo VII (articoli 86-93), "*Des principes de politique étrangère*"²⁸; come già anticipato nella *Charte*, la religione islamica si legava indissolubilmente all'edificazione dello Stato socialista, facendo leva sui concetti di "arabicità" e "islamicità".

Nel mese di novembre 1978 Boumedienne fu colpito da una rara malattia del sangue, le cure a cui si sottopose a Mosca risultarono vane e il 27 dicembre 1978 il secondo Presidente dell'Algeria indipendente morì. Come previsto dall'articolo 117 della Carta costituzionale il ruolo di Presidente della Repubblica fu assunto *ad interim* dal Presidente dell'Assemblea Nazionale Popolare. La transizione Boumedienne lasciò ai suoi successori un sistema politico e istituzionale abbastanza solido e stabile, senza dubbio ben lontano dalle aspirazioni di giustizia e libertà promesse, con significativi deficit democratici qualitativi e quantitativi, ma sicuramente pacificato al suo interno.

La successione di Boumedienne non era certo facile, in un contesto contraddistinto da una tale concentrazione dei poteri nelle mani del capo dello stato, la transizione poteva

²⁷ Il secondo capitolo della Carta, dedicato al potere esecutivo, negli articoli 104 -125 delineava il ruolo, le funzioni e le caratteristiche del Presidente della Repubblica. Risulta importante sottolineare che, rispetto alla prima Carta costituzionale, nel documento del 1976 era prevista la rieleggibilità del Presidente della Repubblica, inoltre ad esso erano attribuite ulteriori prerogative tra cui: la possibilità di indire referendum su questioni di rilevanza nazionale, di assumere tutti i poteri in caso di guerra e in situazioni di emergenza in cui la Costituzione fosse sospesa; infine l'iniziativa di revisione costituzionale spettava al Presidente e la proposta doveva essere approvata dai 2/3 dell'ANP. F. Tamburini- M. Vernassa, *op. cit.*, p. 22.

²⁸ Per quanto concerne la sezione relativa ai principi di politica estera (artt. 86-93), l'Algeria confermava l'adesione ai principi e agli obiettivi sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite, dell'Organizzazione per l'Unità Africana e dalla Lega Araba, inoltre l'Algeria rimarcava l'appartenenza al blocco dei Paesi non allineati. Se da un lato i dirigenti algerini proclamavano l'impegno per una coesistenza pacifica tra le nazioni e il principio di non ingerenza negli affari interni degli altri Stati (art.90), dall'altro l'Algeria non poteva sottrarsi a lottare contro ogni forma di colonialismo, neo-colonialismo, imperialismo e discriminazione razziale (art.92) e a sostenere i popoli dell'Asia, dell'Africa e dell'America Latina nella loro lotta per la liberazione politica ed economica e nella difesa del loro diritto di autodeterminazione e indipendenza. *Ibidem*

rappresentare una seria minaccia per l'intero assetto istituzionale, tuttavia ancora una volta però a decidere non fu il popolo né il partito bensì l'esercito. Per l'occasione fu resuscitato il Consiglio della Rivoluzione, istituito nel 1965 e ormai privo di poteri da diversi anni. Tra gli aspiranti candidati fu scelto Chadli Ben Djedid, già membro del Consiglio e vicino a Boumedienne durante il colpo di Stato del 1965.²⁹ La nomina di Ben Djedid fu sottoposta all'approvazione del FLN, che si riunì nel suo quarto Congresso tra il 26 e il 31 gennaio 1979, il 7 febbraio 1979 Ben Djedid fu eletto Presidente della Repubblica, con il 94% dei voti.

1.2) Le aperture economiche e politiche degli anni Ottanta e la progressiva escalation di violenza.

L'ascesa alla Presidenza della Repubblica di Chadli Ben Djedid, pur in linea con alcune prassi di gestione del potere ormai consolidate in Algeria rappresentò per molti aspetti un cambiamento di rotta con le precedenti presidenze.

Ben Djedid, privo del carisma che aveva contraddistinto i suoi predecessori, ma sicuramente pragmatico e sganciato da questioni ideologiche, prendendo le distanze dai principi della rivoluzione che avevano animato le scelte politiche fino a quel momento, lanciò una nuova condotta orientata alla liberalizzazione, in un primo momento solo economica e poi anche politica³⁰. Da un lato la caduta dei prezzi del greggio, che ben presto rivelò i limiti di un sistema economico basato essenzialmente sullo sfruttamento delle proprie risorse energetiche, e dall'altro la perdita di legittimità e credibilità del FLN, rendevano urgenti e necessarie profonde ristrutturazioni economiche e politiche³¹. L'abbandono del dirigismo economico e dello Stato sociale si accompagnò allo smantellamento dello Stato imperniato sul FLN, la liberalizzazione economica si configurò quindi come premessa per un'imminente liberalizzazione politica.

La dipendenza del Paese dal mercato degli idrocarburi emerse drammaticamente a metà degli anni Ottanta quando l'Algeria sprofondò in una crisi economica e sociale senza

²⁹ Ben Djedid si presentava come l'uomo del compromesso, privo del carisma e delle doti politiche ed intellettuali di Boumedienne, prevalendo sugli altri due possibili candidati, Abdelaziz Bouteflika e Mohammed Salah Yahoui, sicuramente più forti e politicamente più rilevanti del prescelto. Bouteflika, Ministro degli Esteri, appariva ai più come un vero e proprio *alter ego* di Boumedienne, ultimo supersite del "clan di Oujda" era sostenuto dalle élites burocratiche e dal settore privato; Yahiaoui, dal 1977 segretario del FLN, si distingueva per la sua vocazione socialista e terzomondista ed era sostenuto da alcune fazioni dell'esercito, dai sindacati e dai giovani. Cfr. *Ivi*, p. 226.

³⁰ Cfr. M. Cociancich- F. Pacifici, *op. cit.*, p.34

³¹ Cfr. F. Tamburini- M. Vernassa, *op. cit.*, p. 24-25.

precedenti. Seguendo le indicazioni del Fondo Monetario Internazionale, Ben Djedid optò per l'apertura all'economia di mercato (*infitah*), stravolgendo gli equilibri, già precari, della popolazione algerina e incidendo sugli indici di disoccupazione in particolare quella giovanile ed urbana. Il disagio sociale di questo periodo ben veniva rappresentato dai cosiddetti *hittisti*³².

Il movimento islamico³³ seppe abilmente cavalcare l'onda della crisi economica e del disagio sociale, riscuotendo il consenso di larghe fasce della popolazione in particolare quelle più disagiate³⁴. Il governo di Ben Djedid, consapevole della perdita di centralità del FLN a vantaggio del movimento islamico, cercò di recuperare terreno, lanciando una vasta campagna di islamizzazione e rafforzando i principi della *Shari'a*³⁵ attraverso un nuovo Codice di famiglia emanato nel 1984 che penalizzava fortemente i diritti delle donne e ne sanciva l'inferiorità rispetto all'uomo in evidente contrasto con i dettami costituzionali³⁶. L'adozione del nuovo testo rappresentò il primo grande

³²*Ibidem*. Con il termine *hittisti* si indicavano i giovani disoccupati che trascorrevano le loro giornate appoggiati al muro, il vocabolo deriva da *hit* che in arabo significa muro, tale fenomeno ebbe maggior diffusione nelle città e nei principali agglomerati urbani.

³³ Con il termine movimento islamico si intende generalmente quel movimento o quella tendenza che utilizza, o meglio strumentalizza, la religione islamica a fini politici, con l'obiettivo di imporre lo Stato islamico in opposizione allo Stato moderno e laico. Cfr. G. Sgrena, *Kahina contro i califfi, islamismo e democrazia in Algeria*, Roma, Datanews Editrice, 1997, p. 12. Nel caso specifico algerino la comparsa dell'islamismo politico si caratterizzava come una risposta ad una carenza di religione, che imponeva con forza ed evidenza la "re-islamizzazione" della società algerina, deviata dal secolarismo, dalla modernità corrotta dai valori occidentali. Accanto alle contrapposizioni spirituali e ideologiche un ruolo fondamentale fu giocato appunto dagli squilibri socio-economici. Per una panoramica approfondita sul complesso ed eterogeneo movimento islamico algerino si rimanda a A. Rouadjia, *Discorso e strategia dell'islamismo algerino (1986-1992)*, in L. Guazzone (a cura di), *Il dilemma dell'Islam. Politica e movimenti islamici del mondo arabo contemporaneo*, Milano, Franco Angeli, 1995, pp. 105-136.

³⁴ Tra il 1982 e il 1986 la forza del movimento islamico iniziò a manifestarsi apertamente mettendo seriamente in pericolo il secolarismo e la laicità dello Stato, non mancarono scontri di piazza fra studenti laici e islamici e atti di violenza e discriminazione nei confronti di quella società algerina "corrotta dai valori occidentali".

³⁵ L'Islam da un punto di vista prettamente giuridico si presenta come un sistema estremamente complesso e per alcuni versi unico, il sistema islamico è preposto principalmente al raggiungimento di fini ultraterreni e si dota di strumenti volti a perseguire tale scopo. Nella sua espressione puramente teologica, l'Islam fissa i dogmi e stabilisce a cosa un musulmano deve credere, nelle sue prescrizioni giuridiche, la *Shari'a* stabilisce ciò che i credenti devono e non devono fare. La *Shari'a* ossia "la strada da seguire rivelata da Dio", costituisce ciò che si è soliti chiamare diritto islamico; l'Islam, invece di limitarsi a proclamare una serie di principi morali e dogmi, lasciando libera la comunità dei credenti di conformarsi nella maniera più opportuna per ciascuno ad essi, ha elaborato sulla base della rivelazione divina un diritto completo, preciso e dettagliato, il diritto musulmano che rappresenta appunto "il nucleo essenziale dell'Islam". La *Shari'a* si compone dunque di tutte quelle norme legislative e consuetudinarie che devono essere rispettate dai fedeli musulmani, la *Shari'a* risulta essere la somma delle quattro fonti principali del diritto islamico (Corano, Sunna, *Qiyas* e *Ijma'*) dette anche le quattro radici (*usul*), per tanto in diversi Paesi musulmani viene considerata la prima fonte del diritto, pur convivendo con sistemi legislativi di origine europea-occidentale, e dando spesso vita a modelli normativi complessi quali ad esempio il *droit musulman algérien*. Cfr. M. Oliviero, *op. cit.*, pp. 536-537 e Cfr. F. Tamburini- M. Vernassa, *op. cit.* p. 19.

³⁶Alla luce della modifica apportata al Codice di Famiglia nel 2005, si rimanda per l'analisi di quest'ultimo al paragrafo 1.3.

compromesso tra il regime di Ben Djedid e l'islamismo e a farne le spese furono principalmente le donne³⁷. Tuttavia le scelte operate da Ben Djedid non risultarono sufficienti a placare il malcontento sociale. L'Islam non solo andava progressivamente a ricoprire quel ruolo centrale occupato sin dalla guerra di liberazione dal FLN, ormai sull'orlo del baratro, ma offriva anche risposte più congeniali e più adatte alle esigenze della popolazione algerina.

Con le stesse armi utilizzate precedentemente dal FLN, il movimento islamico riuscì a raggiungere il cuore e la fiducia di larghe fasce disagiate della popolazione algerina. La prevalenza della religione sulla politica portò nel breve periodo ad uno scontro che investì drammaticamente non solo il governo e il sistema politico-istituzionale algerino, ma lo Stato *tout court*.

La situazione precipitò nell'ottobre 1988, il cosiddetto "Ottobre nero" algerino³⁸. La protesta fu repressa brutalmente dal regime e l'impiego massiccio dell'esercito provocò un bilancio di circa 500 morti e centinaia di arrestati e torturati, sentenziando con un pesante bilancio di vittime gli eventi dell'"Ottobre nero". Fu inaugurata una fase politica contraddistinta dal massimo disorientamento e dalla totale assenza di regole che avrebbe di lì a poco portato l'Algeria nel vortice della guerra civile³⁹.

Il movimento islamico seppe abilmente inserirsi in un momento così complesso, ponendosi a capo della protesta e avanzando richieste politiche ben precise: la fine del partito unico, l'istituzionalizzazione del multipartitismo e la convocazione di libere elezioni. Ben Djedid, ormai consapevole che la sopravvivenza del suo governo dipendeva

³⁷ Il movimento delle donne in Algeria fece la sua comparsa proprio alla fine degli anni Settanta quando iniziò a trapelare la notizia che una commissione *ad hoc* era stata creata per elaborare il nuovo Codice di famiglia. Le donne rivendicarono il loro diritto a parteciparvi ma le loro richieste furono puntualmente disattese. La donna veniva privata della sua autonomia e posta sotto la tutela dell'uomo (il padre /tutore prima e il marito/padrone poi), la poligamia, il ripudio senza motivazione e l'obbedienza assoluta al marito vennero autorizzati. Nel 1985 nacque l'Associazione per l'uguaglianza degli uomini e delle donne di fronte alla legge, che concentrò la protesta del movimento attorno al diritto di cittadinanza ed uguaglianza sancito dalla Costituzione ma calpestato dal nuovo Codice di famiglia. Cfr. G. Sgrena, *op. cit.*, pp. 98-100. Per un'analisi più approfondita del Codice di Famiglia, alla luce della riforma del 2005, si rimanda al paragrafo 1.3.

³⁸ L'aumento dei prezzi del 40%, unito alla mancanza di beni di prima necessità, resero incontenibile il malcontento e la tensione sociale finora tenuta a stento sotto controllo esplose senza precedenti. Imponenti manifestazioni spontanee si diffusero in tutto il Paese, la ricaduta- in termini di disoccupazione- delle riforme economiche portate avanti dal governo Ben Djedid aveva esasperato gli animi della popolazione; alle più profonde motivazioni economiche si unì anche l'indignazione per la corruzione interna al FLN e i privilegi del partito, così tra il 5 e l'11 ottobre la popolazione algerina diede luogo alla più grande protesta sociale mai conosciuta dall'Algeria, la crisi più grave dopo quella del 1962, tutti i simboli del regime e delle élites al potere furono bersaglio della rabbia dei manifestanti, perlopiù giovani disoccupati.

³⁹ Cfr. F. Tamburini- M. Vernassa, *op. cit.*, pp. 25-26.

dalla capacità di mediare e dialogare con il movimento islamico, decise di attuare una serie di riforme volte alla decentralizzazione del potere⁴⁰.

Rieletto a capo del governo nel 1984, Chadli Ben Djedid indisse il 3 novembre 1988 un referendum per emendare la Costituzione con l'intento di sancire la separazione tra Stato e partito unico e di limitare le prerogative presidenziali trasferendone alcune al governo, in particolare al Primo Ministro, lasciando però intatte le responsabilità della Difesa e degli Esteri nelle mani del Presidente, che rimaneva l'eterno arbitro della vita politica algerina. Il progetto di riforma, come di consueto, si rivelò un plebiscito (92,27% di voti a favore). Il 23 febbraio 1989, mediante referendum, fu approvata la nuova Costituzione⁴¹. Quella che Ben Djedid definì "una scelta di democratizzazione" fu sicuramente una Costituzione ben diversa dai precedenti testi, che riflettevano l'interesse delle élites politiche e militari al momento al potere e sembravano dare mera legittimità giuridica al regime autoritario di fatto esistente. La nuova Costituzione algerina si caratterizzava per dei cambiamenti radicali, sia a livello ideologico, che istituzionale. Nonostante la portata innovativa del testo, ancora una volta però l'elaborazione costituzionale fu appannaggio dei soli circoli presidenziali e delle élites al potere, senza alcun reale confronto democratico⁴².

La Carta del 1989, per la prima volta dall'indipendenza dell'Algeria, introdusse alcuni caratteri specifici dei sistemi democratici occidentali. Infatti il nuovo testo ripudiò l'intera cultura politica esistente nel Paese sin dal 1962, in particolare il modello governativo, basato sul partito unico e istituzionalizzato nelle precedenti Carte, venne definitivamente scardinato con la codificazione del multipartitismo. L'articolo 40⁴³ del nuovo testo costituzionale autorizzava la formazione di "associazioni a carattere politico" con l'unica limitazione che i nascenti partiti politici non dovessero attentare alle libertà fondamentali, all'integrità territoriale, all'unità nazionale e alla sovranità popolare. La centralità del corpo sociale, titolare non più solo nominale della sovranità, venne riabilitata a spese del FLN, che perdeva così il «carattere storico e sacrale di guardiano

⁴⁰ Cfr. *Ivi*, pp. 26-27

⁴¹ Decreto presidenziale, n. 9, in J.O.R.A., del 1 marzo 1989. Testo in lingua francese consultabile al link: <http://mjp.univ-perp.fr/constit/dz1989.htm> (ultimo accesso 10 ottobre 2015).

⁴² Il testo riprese in larga misura la bozza costituzionale elaborata nell'anno precedente e presentata il 3 novembre 1988. Cfr. B. Dupret, *op. cit.*, p.22.

⁴³ Art. 40: «*Le droit de créer des associations à caractère politique est reconnu. Ce droit ne peut toutefois être invoqué pour attenter aux libertés fondamentales, à l'unité nationale, à l'intégrité territoriale, à l'indépendance du pays et à la souveraineté du peuple*».

della Rivoluzione», divenendo uno dei tanti partiti dell'Algeria⁴⁴. L'unico riferimento esplicito al FLN nella Costituzione del 1989 risiedeva nel Preambolo, dove si ricordava il ruolo storico del partito nella lotta di liberazione e nella costruzione di uno Stato moderno e sovrano.

Il carattere musulmano dello Stato veniva confermato nel testo costituzionale e nel preambolo l'Algeria veniva definita con orgoglio "terra dell'Islam". Il ruolo riservato all'Islam risultava essere addirittura preminente rispetto alle Costituzioni precedenti, qualsiasi pratica "contraria ai precetti islamici" era costituzionalmente vietata ed era prevista l'istituzione dell'Alto Consiglio Islamico⁴⁵. Invece l'opzione socialista, definita come scelta irreversibile nel testo del 1976, era ufficialmente e formalmente abbandonata. Le garanzie costituzionali riservate ai diritti delle donne, presenti invece nella precedente Carta, non comparivano nel nuovo testo, confermando la tendenza ad assecondare i dettami del movimento islamico, già delineatasi con l'adozione del Codice di famiglia nel 1984⁴⁶. In generale la sezione dedicata ai diritti fondamentali e alle libertà pubbliche appariva da un punto di vista sia quantitativo che qualitativo ridotta, contemplando soli 29 articoli rispetto ai 35 della Carta precedente; nel passaggio da uno Stato socialista a uno Stato di diritto, i cosiddetti diritti collettivi (socio-economici, sociali e di seconda generazione) pur essendo confermati, perdevano quella centralità riservatagli nella Costituzione del 1976⁴⁷.

Tuttavia alcuni aspetti rimasero immutati, in particolare quelli relativi alle funzioni del Presidente della Repubblica, che non solo venivano ribadite ma per certi versi addirittura rafforzate. Al capo dello Stato veniva concessa infatti l'alta supervisione su tutte le istituzioni dello Stato e la direzione di due nuovi istituti consultivi: l'Alto Consiglio Islamico e il Consiglio Costituzionale⁴⁸.

Sicuramente, uno dei pregi della nuova Carta fu l'applicazione, in maniera meno fittizia rispetto alla precedente, del principio di separazione dei poteri, che sancì almeno

⁴⁴ Cfr. F. Tamburini- M. Vernassa, *op. cit.*, pp. 26-27.

⁴⁵ L'Alto Consiglio Islamico, previsto all'art. 161, era un ente consultivo composto da undici membri tutti scelti e designati dal Presidente tra le alte personalità religiose algerine.

⁴⁶ Cfr. G. Calchi Novati, *Storia...cit.*, pp. 249-251.

⁴⁷ In particolare il catalogo dei diritti squisitamente socialisti subì una profonda modifica nel nuovo assetto costituzionale, ad esempio il lavoro, da essere considerato un "dovere sociale" passava ad essere un semplice "diritto al lavoro" (art. 52), così come il "servizio alla sanità gratuito e generale" diveniva un generico "diritto alla protezione della salute" (art. 51). Cfr. B. Dupret, *op. cit.*, pp. 23-24.

⁴⁸ Il Consiglio Costituzionale, disciplinato negli art. 153-154, verificava la conformità delle leggi alla Costituzione e il corretto svolgimento delle tornate elettorali, composto da sette membri tra cui lo stesso Presidente che a sua scelta ne designava altri due.

formalmente una piena indipendenza del potere giudiziario rispetto agli altri (artt. 129-131). Tuttavia la “rivoluzione” costituzionale del 1989 non fu capace di scalfire in maniera decisiva la centralità del potere esecutivo, che sembrava essere consacrato, ormai da 26 anni, al monolitismo, all’unanimità e ad una evidente personalizzazione nell’esercizio delle sue funzioni. In tal senso l’istituzione della figura del Capo del governo, disciplinata agli artt. 74 e 75, sembrava soltanto in parte attenuare il carattere monocefalo del potere esecutivo, che aveva contraddistinto le precedenti carte⁴⁹. La figura del Capo del governo, che andava a sostituire la precedente figura del Primo Ministro prevista nella Carta del 1976, risultava assai lontana da quei meccanismi di parlamentarizzazione e razionalizzazione del regime politico algerino. Le ampie prerogative di cui godeva il Presidente della Repubblica e il dominio esclusivo ad esso riservato in alcuni settori strategici, quali politica estera e difesa, erano ben distanti dal relegare il Presidente della Repubblica ad un ruolo di mero arbitro dell’assetto istituzionale e garante della Costituzione⁵⁰.

La legge sul multipartitismo fu approvata nel luglio del 1989, tuttavia l’anomalia di un Presidente, Ben Djedid, ancora in carica come candidato del partito unico, divenne sempre più insostenibile; Ben Djedid decise di allontanarsi dal FLN fino ad annunciare la definitiva uscita nel 1991⁵¹.

L’Algeria di Ben Djedid sembrava cambiare radicalmente volto, tutto il bagaglio ideologico che aveva sorretto le scelte politiche del Paese dal 1962 fino ad ora risultava inutilizzabile, le aperture in campo economico, politico e diplomatico rappresentavano la chiave di volta del “nuovo corso” algerino⁵².

⁴⁹ In particolare la nomina del Capo di governo e dei suoi membri, restava essere una prerogativa presidenziale, il Presidente della Repubblica non solo nominava il Capo di governo ma poteva anche mettere fine alle sue funzioni. Il Capo di governo sottoponeva all’approvazione dell’Assemblea Nazionale Popolare il suo programma politico, le cui linee guida erano tuttavia tracciate e delineate dal Presidente della Repubblica. Il Capo di governo, nelle previsioni della Costituzione del 1989, era responsabile sia dinanzi all’ANP che dinanzi al Presidente della Repubblica. Al Capo di governo spettava anche la scelta dei membri del Governo, che erano a loro volta nominati dal Presidente della Repubblica. Il Capo del governo non poteva licenziare i membri dell’esecutivo, né agire in assoluta indipendenza rispetto al Presidente della Repubblica, che continuava a presiedere le riunioni dei consigli dei Ministri. Cfr. B. Dupret, *op.cit.*, pp. 25-27.

⁵⁰ Il carattere monocefalo può essere considerato sostanzialmente una costante del regime politico algerino, nonostante le differenti forme e la diversa intensità con cui è stato declinato nelle varie revisioni costituzionali e la sensibile attenuazione della riforma del 1989. Su questo aspetto specifico del costituzionalismo algerino si rimanda al lavoro approfondito di T. Talab, *Du monocéphalisme de l’exécutif dans le régime politique algérien, (I-II partie)*, in “Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques”, Vol. 3-4, 1990, pp. 429-470, 705-753.

⁵¹ *Ibidem* e F. Tamburini- M. Vernassa, *op. cit.*, pp. 26-27

⁵² Cfr. G. Calchi Novati, *Storia...cit.*, pp.244-246.

La Costituzione del 1989, con l'apertura al multipartitismo e il riconoscimento delle principali libertà democratiche e dei diritti fondamentali dell'uomo, senza dubbio alimentò un clima di speranza e cambiamento, tuttavia si imposero alcune riflessioni e interrogativi circa le reali intenzioni dei poteri forti dello Stato di dare avvio ad un reale corso di democratizzazione in Algeria. Secondo alcuni osservatori, alla luce di quanto avvenuto negli anni successivi, le scelte operate da Ben Djedid risultavano ben lontane dal dare avvio ad una vera trasformazione della scena politica e sociale; la riorganizzazione della società civile e politica era piuttosto volta a garantire la preminenza delle oligarchie militari e politiche al potere, attraverso la costruzione di una democrazia di facciata, che non rappresentava «né una tipologia di un sistema democratico né una tappa della transizione verso la democrazia, anzi si configurava piuttosto come una categoria di un sistema politico autoritario»⁵³.

La ratifica da parte del Parlamento della legge 89/11 del luglio 1989 che legalizzava il sistema multipartitico in Algeria, trasformò in pochi mesi il panorama politico del Paese. Una trentina di partiti ottennero l'autorizzazione a costituirsi già nei mesi successivi alla promulgazione della legge e due anni dopo, nel 1991, alla vigilia delle prime elezioni libere, il loro numero aumentò a sessanta⁵⁴. La moltiplicazione delle associazioni partitiche non sembrava però rispondere alle istanze della popolazione algerina, i partiti costituitisi risultavano poco radicati sul territorio e scarsamente rappresentativi della società. Paradossalmente, in un contesto di apertura democratica, l'unica formazione che riuscì a dominare la scena politica, mobilitando la popolazione algerina e consolidandosi sul territorio, fu il *Fronte Islamique de Salvation* (FIS), diretta espressione degli integralisti islamici, il cui obiettivo non era la costruzione formalmente di uno Stato democratico bensì di uno Stato islamico⁵⁵. Benché la nuova Costituzione introducesse teoricamente elementi che andavano verso un regime tendenzialmente democratico, il processo di democratizzazione risultò tutt'altro che consolidato e

⁵³ Cfr. M. Benchikh, *Algérie: un système politique militarisé*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp. 27-30.

⁵⁴ Di fatto per alcuni partiti e per i loro leaders la legalizzazione del multipartitismo rappresentò l'uscita dalla clandestinità e il ritorno sulla scena politica di molti personaggi storici della rivoluzione; Hocine Ait Ahmed tornò con il *Fronte des Forces Socialistes*- FFS creato nel 1963 e lo stesso Ben Bella, dopo il lungo esilio, ricomparve sulla scena politica algerina con il *Mouvement per la démocratie en Algérie*- MDA. Cfr. L. Addi, *Les partis politiques en Algérie*, P.R. Baudel, M. Catusse (a cura), *Les partis politiques dans le pays arabes. Tome 2. Le Maghreb*, Cahors, Imprimerie France Quercy, 2006, pp. 139-161.

⁵⁵ *Ivi*, pp. 30-39; F. Burgat, *Il fondamentalismo islamico. Algeria, Tunisia, Marocco, Libia.*, Torino, Società Editrice Internazionale, 1995, pp. 245-259.

l'apertura al multipartitismo non coincise nella realtà con la costruzione di un regime democratico per l'Algeria⁵⁶.

Con il suo programma politico totalizzante e integralista, apparentemente in aperta rottura con lo *status quo*, il FIS riuscì ad incanalare le contestazioni del popolo contro lo Stato corrotto, inefficiente ed empio, recuperando alla luce delle tesi islamiste i grandi temi del nazionalismo algerino che erano in precedenza appartenuti al FLN. Benché formalmente il FIS si contrapponesse al FLN, le continuità rintracciata nelle linee programmatiche dei due partiti hanno spesso portato molti osservatori ad affermare che «*le FLN est le père du FIS*»⁵⁷.

Le elezioni amministrative del 12 giugno 1990 confermarono la forte crisi che attraversava il Paese, nonostante la tornata elettorale si fosse svolta in un clima di incertezza, il FIS registrò una vittoria schiacciante (4.331.472 voti circa il 54 % al FIS contro i 2.245.798 del FLN pari al 28%) e il FLN risultò definitivamente screditato.

La vittoria del FIS portò all'applicazione intransigente della *Shari'a*, nei luoghi in cui il partito era risultato vincitore. Ben Djedid, non comprendendo il pericolo rappresentato dall'integralismo islamico, allineò le proprie politiche alle istanze portate avanti dal FIS, facendosi fautore di un'ennesima campagna di defrancesizzazione e tentando di coinvolgere il FIS all'interno della compagine governativa. Le elezioni per il rinnovo del Parlamento furono programmate per il giugno 1991, ma la promulgazione di una legge elettorale *ad hoc*, studiata a tavolino per mettere in difficoltà il FIS nel caso di una sua schiacciante vittoria, ne provocò il rinvio⁵⁸. Pronta ed immediata fu la risposta del FIS, che inizialmente chiese la revoca della legge in questione ed in un secondo momento indisse per il 25 maggio 1991 uno sciopero generale che ben presto si trasformò in una serie di manifestazioni violente nella capitale. I militanti del FIS sottovalutarono la reazione del governo, che invece spinse l'esercito a intervenire, proclamando lo stato d'emergenza.

⁵⁶ G. Sgrena, *op. cit.*, pp. 35-38.

⁵⁷ Cfr. L. Addi, *L'Algerie et la démocratie. Pouvoir et crise du politique dans l'Algerie contemporaine*, Paris, Éditions La Découverte, 1994, pp. 97-105.

⁵⁸ La legge creata *ad hoc* per impedire al FIS di ottenere la maggioranza assoluta in Parlamento, aumentava il numero dei deputati ed incrementava il numero dei seggi nei centri rurali medi e piccoli del sud del Paese, laddove il FLN era più forte, inoltre veniva introdotto un sistema a doppio turno che, in caso di ballottaggio tra i due principali partiti, FIS e FLN, avrebbe assicurato la vittoria del più tradizionale FLN. Dure furono le opposizioni degli altri partiti in particolare del FFS a questa legge che di fatto «avrebbe permesso agli elettori di scegliere solamente tra uno Stato poliziesco ed uno Stato islamico» Cfr. F. Tamburini- M. Vernassa, *op. cit.*, p. 28 e G. Calchi Novati, *op. cit.*, p. 277.

La crisi del maggio-giugno 1991 rappresentò il primo grande scontro tra il regime e il partito islamico, anticipando quella che seguirà alla sospensione del processo elettorale. Le elezioni furono rinviate al 26 dicembre 1991, ma lo stato d'emergenza fu revocato solo il 29 settembre dello stesso anno. La consultazione si sarebbe svolta con una nuova legge elettorale emanata dal Parlamento nell'ottobre del 1991⁵⁹. La nuova legge così approvata, unita all'assenza dei principali leaders del FIS dalla scena politica, lasciava ampie speranze di vittoria a Ben Djedid e al FLN, ma il risultato elettorale fu assai lontano da questi auspici.

Il FIS ottenne il 47,3 % dei voti pari a 188 seggi su 231 in Parlamento. Il FLN con il suo 23,4% di voti pari a 15 seggi si collocò come terzo partito⁶⁰.

«Lo spettro del potere del partito islamista preoccupava molto le élite civili e militari del Paese, tanto che l'Algeria decise infine di compromettere il sistema democratico per sospendere il processo elettorale ed impedire il secondo turno delle elezioni che si sarebbe svolto il 16 gennaio 1992»⁶¹, l'11 gennaio 1992 Chadli Ben Djedid annunciò definitivamente la sua uscita di scena, dando le dimissioni e trasferendo i propri poteri all'Alto Consiglio di Sicurezza (HCS- *Haut Conseil de Sécurité*), che prese le redini della situazione divenendo *de facto* l'unico detentore del potere in Algeria⁶².

L'Algeria assisteva a quello che molti hanno definito un "golpe legale" o "golpe bianco". L'unico modo per bloccare il secondo turno elettorale era rappresentato dalle dimissioni del Presidente della Repubblica, la cui sostituzione diveniva prioritaria rispetto

⁵⁹ La nuova legge di fatto non divergeva molto da quella precedentemente emanata che era stata la causa della crisi del 1990. Il nuovo testo, riproponeva un sistema elettorale a due turni, attenuava quelle disparità tra Nord e Sud, forte nella precedente legge, ma sostanzialmente confermava la sovra-rappresentazione delle zone ove il FLN era più forte.

⁶⁰ Al momento della legalizzazione del multipartitismo diverse critiche erano state poste dai vertici militari, i quali ritenevano alquanto pericoloso, per la stabilità del Paese, offrire spazio e legittimità a partiti di natura islamica, in un Paese come l'Algeria ove la religione occupava un posto determinante. Tuttavia Ben Djedid e gli uomini a lui vicini ritenevano che le limitazioni costituzionali poste all'art. 40 fossero sufficienti a prevenire l'emergere della minaccia fondamentalista. Nel disegno di Ben Djedid la legalizzazione del FIS sarebbe stata uno strumento utile per pacificare il malessere della società algerina. Il Presidente infatti credeva che l'integrazione del partito islamico nel gioco politico avrebbe ridotto la loro contrapposizione allo *status quo*, allontanando la minaccia dell'integralismo islamico; inoltre Ben Djedid riteneva che i dirigenti del FIS fossero politici mediocri, incapaci di creare un partito forte, di elaborare progetti di ampio respiro, che riscuotesse il consenso della popolazione. Gli evidenti errori di valutazione commessi da Ben Djedid e dal suo *entourage* si manifestarono tragicamente nel giro di pochi mesi. Cfr. F. Tamburini- M. Vernassa, *op. cit.*, pp. 28-29. M. Benchikh, *op. cit.*, 34-37.

⁶¹ M. Cociancich- F. Pacifici, *op. cit.*, p. 37.

⁶² L'HCS era un organo previsto dalla Costituzione, istituito dalla Carta del 1976 (art. 125) e confermato in quella del 1989 (art. 162) si occupava di coordinare le tematiche relative alla sicurezza nazionale e di informare di ciò il Presidente della Repubblica. Quest'istituzione, fidata all'esercito perché composta essenzialmente dagli ufficiali superiori, avrebbe dovuto designare il successore di Ben Djedid. F. Tamburini- M. Vernassa, *op. cit.*, p. 29

alle elezioni legislative⁶³. L'HCS il 14 gennaio 1992 istituì l'Alto Comitato di Stato (*Haut Comité d'Etat*- HCE), un organo collegiale, composto da cinque membri che avrebbe assunto la maggior parte delle funzioni presidenziali. Di fatto l'HCE aveva poteri pressoché illimitati. Secondo quanto predisposto, l'HCE avrebbe esercitato le sue funzioni fino al dicembre 1993, data della fine del mandato presidenziale.

Al vertice del nuovo organo fu posto Mohammed Boudiaf, vecchio capo storico della rivoluzione, richiamato dall'auto esilio in Marocco⁶⁴. La sua azione chiara e precisa, volta a combattere ogni forma di corruzione, affarismo ed integralismo, non sembrò però essere così gradita né al movimento islamico né all'esercito. Il 29 giugno 1992 un attentato, posto in atto da una delle sue guardie del corpo, pose fine alla vita di Boudiaf e fece precipitare l'Algeria nel buio⁶⁵.

Il colpo di Stato, che aveva impedito brutalmente l'accesso del FIS al governo, non poteva non suscitare una reazione altrettanto brutale e violenta. L'emanazione del decreto legislativo, il 4 marzo 1992, che decapitava e metteva fuori legge il FIS fece precipitare la situazione: l'opzione della lotta armata e della forza prevalse sulle vie legali del negoziato e del dialogo, dando così inizio alla tragica spirale di violenza in cui gli attentati terroristici si alternarono a feroci repressioni della polizia e dell'esercito. Nel giro di pochi anni il FIS perse quasi totalmente il controllo sui propri militanti. Progressivamente si formarono diversi gruppi armati clandestini, frammentati al loro stesso interno per la diversa interpretazione di *jihad*⁶⁶. Alla fine del 1993 il mandato dell'HCE era in scadenza

⁶³ Cfr. G. Sgrena, *op. cit.*, pp. 45-47.

⁶⁴ Mohammed Boudiaf, uno dei fondatori del FLN, entrò subito in conflitto con Ben Bella perché contrario alla sua gestione autoritaria del potere, fondò il primo partito d'opposizione che gli procurò l'arresto nel 1963. Una volta liberato dopo cinque mesi, intraprese la via dell'esilio in Marocco fino al 1992, anno in cui, interpellato per presiedere l'HCE, decise di rientrare in Algeria. Boudiaf, considerato uno dei padri della patria, difensore della democrazia sin dall'indipendenza godeva ancora di tutta la legittimità storica necessaria per guidare il Paese in un momento così difficile. Cfr. *Ibidem*.

⁶⁵ Circa le reali dinamiche dell'assassinio a Boudiaf si sa poco o nulla, visto che le indagini non andarono oltre il responso ufficiale del processo giudiziario. Si ipotizza che l'iniziativa meno gradita all'esercito, che costò la vita a Boudiaf, fu il tentativo di costituzione del *Rassemblement Patriotique National*, una realtà a metà tra un partito ed un foro, dove sperimentare il dialogo e la conciliazione tra i partiti e gli algerini. Il tentativo di far ricadere la colpa dell'assassinio sul movimento islamico ebbe breve durata più fondate erano le ipotesi di una congiura interna al regime, in particolare all'esercito, che vedeva in Boudiaf un pericolo. Cfr. G. Calchi Novati, *op. cit.*, pp. 288-289.

⁶⁶ Il termine *jihad* non significa, come largamente diffuso dai media occidentali, "guerra santa"; l'etimologia della parola rimanda al concetto di "sforzo teso ad un obiettivo determinato", tuttavia il termine ha conosciuto diverse declinazioni gradualmente di significato. Infatti per *jihad* si intende sia lo sforzo interiore che il credente deve compiere per riuscire a conformare il suo comportamento alla volontà di Dio, sia l'azione della collettività finalizzata al raggiungimento degli ideali islamici ed in ultimo l'azione militare volta alla difesa e all'affermazione della comunità islamica. Nella concezione classica musulmana quattro sono le tipologie di *jihad*: con l'animo, con la parola, con la mano e con la spada; le prime tre rientrano nel concetto di "grande *jihad*" e riguardano la sfera interiore dell'individuo e della collettività, la quarta

e la guerra continuava inesorabilmente a infangare l'Algeria senza che nessuna possibilità di uscita si profilasse all'orizzonte, divenne quindi indispensabile la designazione di un nuovo capo di Stato che potesse guidare il Paese verso la pace.

La scelta dell'HCE ricadde sul generale Liamine Zéroual, ex Ministro degli Interni; in assenza di un assetto istituzionale giuridicamente definito, il 30 gennaio 1994 Zéroual fu nominato «Presidente dello Stato», formula volutamente vaga visto che la designazione non era frutto delle elezioni presidenziali. Fallito il tentativo di trovare una soluzione politica alla crisi algerina, Zéroual annunciò nell'agosto del 1995 la convocazione delle elezioni presidenziali per il 16 novembre successivo, la strada del ritorno verso un sistema democratico sembrò essere l'unica via d'uscita all'*impasse algérienne*⁶⁷.

1.3) Il lento ritorno alla normalità e la consacrazione del regime ibrido: la Costituzione del 1996, l'elezione di Bouteflika, la pacificazione nazionale e le modifiche del 2008.

Il 16 novembre 1995 ebbero luogo le prime elezioni multipartitiche libere in Algeria. Nonostante il clima di tensione e insicurezza, la tornata elettorale si tradusse in un successo personale per Zéroual, che vide confermata e legittimata la sua carica e in una sconfitta politica per il terrorismo islamico, che risultò per la prima volta essere inascoltato dalla popolazione. Zéroual fu eletto Presidente della Repubblica con il 61,34% dei voti, incarnando la speranza della società civile di porre fine alla guerra civile⁶⁸.

Nel 1996 fu adottata la nuova Costituzione, ancora una volta mediante referendum. Il nuovo testo fu approvato con un risultato quasi plebiscitario (pari all'86 % dei voti). La

tipologia rientra nel concetto di “piccolo *jihād*” ed è rivolto verso l'esterno sia per proteggere la comunità dei credenti da eventuali attacchi esterni che per far affermare la parola di Dio nella comunità dei non credenti. Tra i gruppi armati clandestini ebbero maggior rilevanza ebbero maggior rilevanza il *Mouvement Islamique armée* - (MIA), il *Mouvement pour l'Etat Islamique*- (MEI). Tra i gruppi più sanguinosi e violenti bisogna menzionare il GIA- (*Gruoupes Islamiques Armées*), promotore indiscusso di un programma dichiaratamente terroristico, in cui il *jihād* era la sola strada da intraprendere. Il FIS, costretto alla clandestinità, continuò ad agire mediante il suo braccio armato, l' AIS (*Armée Islamique de Salvation*), che, contrapponendosi al GIA, proponeva metodi di lotta alternativi al *jihād*. Per un approfondimento sulla guerra civile che ha sconvolto il Paese nel cosiddetto “decennio nero” si rimanda a L. Martinez, *La guerre civile en Algerie*, Paris, Editions Karthala, 1998; J.J. Lavenue, *Algérie. La démocratie interdite*, Paris, L'Harmattan, 1993; S. Hadad, *Algérie. Autopsie d'une crise*, Paris, L'Harmattan, 1998.

⁶⁷ Per la lettura integrale della “Piattaforma per una soluzione politica e pacifica della crisi algerina”, si rimanda al volume di M. Impagliazzo. M. Giro, *Algeria in ostaggio, tra esercito e fondamentalismo. Storia di una pace difficile*, Milano, Edizioni Angelo Guerini e Associati Spa, 1997, pp. 261- 264. Si tenga presente che l'intero volume è un report redatto dai due membri del gruppo di lavoro costituitosi a Roma, dunque riflette le posizioni interne ai promotori dell'iniziativa della Comunità.

⁶⁸ Cfr. G. Sgrena, *op. cit.*, pp. 112-113.

nuova Carta⁶⁹, come quella del 1989, era dotata di tutte le premesse e i correttivi giuridici necessari al superamento della crisi politica algerina e alla costruzione di un regime democratico.

Per scongiurare il fantasma di una nuova guerra civile, la Carta sanciva il multipartitismo (art. 42)⁷⁰, ma poneva dei limiti importanti; in primo luogo vietava la formazione di partiti su base religiosa, regionale, razziale, linguistica e sessuale, stabiliva che la loro azione non dovesse in nessun modo attentare né le libertà fondamentali, né l'identità, la sicurezza, l'unità e l'integrità della nazione e neppure la forma repubblicana dello Stato. Soffermandoci all'analisi del testo risulta evidente l'introduzione di alcuni importanti strumenti correttivi, volti a permettere un graduale e ponderato passaggio da un sistema a partito unico ad un sistema multipartitico. In primo luogo la revisione costituzionale del 1996 introduceva un'importante strumento di equilibrio: un sistema parlamentare bicamerale che permettesse uno sviluppo graduale della sovranità popolare⁷¹. Come le precedenti Carte, anche questa nelle intenzioni tentava di limitare le prerogative del Presidente della Repubblica, tuttavia esse rimanevano esorbitanti, confermando ancora una volta questa figura come l'asse portante dell'intero assetto istituzionale algerino⁷².

Tuttavia l'osservazione e l'analisi della realtà ha mostrato che i poteri forti dello Stato, l'esercito e le oligarchie al potere, non codificati a livello costituzionale, hanno continuato ad agire nell'ombra, dominando la vita politica del Paese e imponendo di fatto la costruzione di una democrazia di facciata⁷³.

⁶⁹ La Carta del 1996 è quella tutt'oggi vigente in Algeria, le ultime riforme sostanziali ad essa apportate nel novembre 2008 sono oggetto di analisi delle pagine successive. Il testo integrale del 1996 è consultabile al link: <http://mjp.univ-perp.fr/constit/dz1996.htm> (Ultimo accesso: 10 ottobre 2015). La Carta fu adottata mediante il Decreto presidenziale n. 76, in J.O.R.A., dell'8 dicembre 1996.

⁷⁰ Bisogna notare come rispetto all'art. 40 della Costituzione del 1989, l'art. 42 della Carta del 1996 cambiava totalmente dicitura. In quanto si affermava esplicitamente che: «*le droit de créer des partis politiques est reconnu et garanti*», non solo veniva meno l'ambigua formula "associazioni partitiche", ma anche il diritto non era più semplicemente riconosciuto ma anche garantito.

⁷¹ Il nuovo Parlamento si articolava in due rami: l'Assemblea Popolare Nazionale, eletta a suffragio universale diretto e composta da 389 membri e il Consiglio della Nazione. Quest'ultimo si compone di 144 membri di cui 48 scelti dal Presidente della Repubblica fra le personalità più eminenti nel panorama culturale, economico e scientifico del Paese e 96 eletti a suffragio universale indiretto dai membri delle assemblee locali

⁷² Oltre ad essere Capo delle Forze Armate, a nominare il Primo Ministro e a designare i Ministri da questo indicati, il Presidente della Repubblica guidava la politica estera e assumeva pieni poteri in caso di guerra e stato d'emergenza. Inoltre spettavano allo stesso Presidente la nomina dei *walis* e la facoltà di scegliere il governatore della Banca d'Algeri, gli ufficiali dei servizi segreti, magistrati e il personale diplomatico all'estero, alcuni membri del Consiglio Costituzionale e tutti i 15 membri dell'Alto Consiglio Islamico.

⁷³ Cfr. F. Tamburini, *Algeria: il lungo cammino verso la consacrazione del "regime ibrido"*, in "Africana", 2010, n. LXV, pp. 435-463 e M. Benchick, *op.cit.*, pp. 111-112.

In un clima ancora teso si svolsero le prime elezioni legislative libere, tutte le formazioni politiche, eccetto il FIS, parteciparono alla tornata elettorale, il 5 giugno 1997, il partito fondato dal Presidente Zérroual, il *Rassemblement National Démocratique* (RND) ottenne, coalizzato con il FLN, ottenne la maggioranza dei seggi in Parlamento, maggioranza che si affermò vincente anche nelle elezioni del dicembre 1997 per la composizione dei 2/3 del neonato Consiglio della Nazione.

Nonostante le polemiche di possibili brogli e la vittoria fin troppo scontata del partito presidenziale, l'Algeria sembrava aver ripreso il cammino verso la solidità istituzionale.

Se il FIS, ormai isolato e sfaldato, decise di deporre le armi e ufficialmente di proclamare la tregua il 1 ottobre del 1997, il GIA non fece altrettanto, ma al contrario intensificò drammaticamente le manifestazioni di violenza e terrore nei mesi successivi⁷⁴. Tuttavia, tra la fine del 1997 e l'inizio del 1998, la violenza iniziò ad attenuarsi almeno nei centri urbani. Il GIA, sfaldatosi al proprio interno, aveva perso ogni ascendente sulla gioventù urbana⁷⁵, che ne rappresentava l'indubbio elemento di forza per la sua sopravvivenza.

I vertici del Paese dichiararono, l'8 gennaio 1998, di accettare la collaborazione internazionale, vincendo la secolare reticenza all'intervento di Paesi terzi nelle questioni interne per combattere più efficacemente il terrorismo di matrice islamica. La presenza delle delegazioni dell'Unione Europea e delle Nazioni Unite sul territorio spinse il governo algerino ad organizzare una nuova tornata elettorale che avrebbe condotto il Paese verso una maggiore stabilità istituzionale, imprescindibile per il raggiungimento della pace sociale.

Nel settembre 1998 Zérroual rassegnò le dimissioni, annunciando l'anticipo delle elezioni presidenziali. Il 15 aprile 1999 Abdelaziz Bouteflika fu eletto Presidente della

⁷⁴ Purtroppo alle rappresaglie del GIA non seguirono molto spesso risposte efficaci dell'esercito tanto da far pensare ad una connivenza tra esercito e militari. Spesso l'inerzia ingiustificata dell'esercito è stata spiegata con la volontà precisa del governo di mantenere un clima di assedio per legittimare i mezzi autoritari con cui veniva retto lo Stato, dal canto loro invece i militari giustificavano tale lentezza nell'intervento con una presenza solerte nel presidiare le risorse strategiche dell'Algeria, gasdotti e installazioni petrolifere. Cfr. *Ivi*, p. 35 e A. Hamdi, *Algeria. Storia, economia e risorse*, Bologna, Edizioni Pendragon, 1998. pp. 30-32.

⁷⁵ La scissione interna portò alla formazione del Gruppo Salafita per la Predicazione ed il Combattimento (GSPC) ad opera dell'emiro Hassan Hattab, la nuova cellula aveva sempre come obiettivo l'instaurazione di uno Stato Islamico da perseguire mediante la lotta armata ma rinunciava a colpire i civili inermi. Un'altra ramificazione sorta dal GIA nel 1994 era il *Front Islamique du Jihad Armé* che si concentrò nell'assassinio di intellettuali laici, la formazione fu smantellata dall'esercito algerino tra il 1996 e il 1997. F. Tamburini-M. Vernassa, *op. cit.*, p. 35.

Repubblica, inaugurando la fase della “Riconciliazione Nazionale” che imponeva la tregua a tutti i gruppi terroristi entro il 13 gennaio 2000⁷⁶.

Bouteflika poteva vantare, al momento della sua prima elezione nel 1999, due importanti meriti: in primo luogo era il primo candidato del FLN non militare ma civile dall’indipendenza e, in secondo luogo, durante gli anni della guerra civile, non aveva ricoperto nessun incarico⁷⁷. Bouteflika però non era certo un candidato estraneo alle dinamiche del sistema politico algerino, un sistema che conosceva in profondità poiché, proprio negli anni Sessanta e Settanta assieme a Ben Bella e Boumedienne, era stato «uno degli architetti dello Stato algerino moderno»⁷⁸. Inizialmente molti osservatori vedevano in lui il naturale erede di Boumedienne, ma l’ostilità dell’esercito e il prevalere della linea dei Servizi di Sicurezza fecero convergere le scelte delle alte gerarchie militari su Chadli Ben Djadid. L’ascesa alla presidenza di quest’ultimo e la relativa “deboumediennisation” portata avanti dal nuovo Presidente rappresentarono l’inesorabile declino di Bouteflika. Le cose cambiarono quando Zéroual espresse la volontà di abbandonare la presidenza prima della fine del suo mandato, annunciando le elezioni presidenziali per l’aprile 1999 e Bouteflika, dopo vent’anni dall’esclusione dal FLN, ritornò sulla scena politica algerina. I militari, per offrire nuova credibilità ad un regime considerato ormai corrotto dall’opinione pubblica nazionale ed estera, avevano bisogno di un candidato civile che garantisse trasparenza e democraticità e che godesse allo stesso tempo di una certa rispettabilità al di fuori dell’Algeria. Bouteflika sembrava ben rispondere a tali prerogative⁷⁹.

La campagna elettorale per le elezioni presidenziali del 1999 si presentò diversa dalle precedenti. Per la prima volta i candidati si confrontarono in liberi dibattiti sulle questioni più critiche della difficile fase algerina quali il terrorismo islamico, la fine della guerra civile e la crisi economica imperante.

Nonostante le buone premesse la giornata elettorale del 15 aprile si svolse in un clima particolarmente teso: il giorno precedente alle elezioni gli altri sei candidati⁸⁰ si

⁷⁶ M. Cociancih- F. Pacifici, *op. cit.*, p. 38.

⁷⁷ F. Tamburini, *L’Algeria di Abdelaziz Bouteflika. Un regime e la sua crisi*, in “Africana”, 2008, n. 14, pp. 131-140

⁷⁸ L. Addi, *L’esercito algerino diviso alle urne*, in “Le Monde Diplomatique”, marzo 1999.

⁷⁹ F. Tamburini, *Algeria: Il lungo cammino...*, cit. pp. 435-463 e L. Addi, *L’esercito algerino...* cit.

⁸⁰ Taleb Ibrahim era stato Ministro durante le presidenze di Boumedienne e Ben Djadid, era sostenuto da diverse correnti islamiste. Ait Ahmed, presidente del FFS, si presentava con un progetto di Stato realmente democratico, che faceva leva sui diritti umani, sul pluralismo politico e sulla separazione tra Stato e Religione. Mouloud Hamrouche, Capo di governo durante l’era Ben Djedid, rappresentava la corrente

ritirarono dalla competizione accusando i militari di brogli elettorali volti a favorire il «candidato del consenso». Bouteflika, rimasto l'unico candidato, vinse le elezioni con il 73% dei voti. Molti osservatori commentarono l'elezione come «la rivincita dei generali» e la stampa parlò di «elezioni virtuali» e «speranze tradite»⁸¹.

Nel corso della sua campagna elettorale, Bouteflika si dichiarò favorevole «ad un dialogo senza esclusione» e parlò più volte di «riconciliazione nazionale». Nonostante le critiche dell'ala oltranzista dell'esercito, contraria ad ogni forma di apertura verso i gruppi armati, la priorità del nuovo Presidente era senza dubbio il ritorno alla pace civile, condizione imprescindibile un lento ritorno alla normalità. La Riconciliazione Nazionale si configurò come un processo più ampio e complicato che coinvolse profondamente la popolazione algerina a tutti i livelli. La risposta dei leaders dell'AIS e del FIS all'apertura di Bouteflika fu positiva, attraverso una serie di lettere, i principali esponenti del movimento islamico si resero favorevoli non solo a deporre definitivamente le armi, ma anche a collaborare con l'esercito contro gli attentati del GIA. Tuttavia l'apertura al dialogo e al negoziato non fu priva di condizioni e pretese da parte dei membri dell'AIS, che in primo luogo chiesero di esser considerati combattenti e non più fuorilegge e in secondo luogo rivendicarono il riconoscimento e la rilegalizzazione del partito islamico sotto qualsiasi forma⁸².

La legge denominata della *Concorde Civile* fu proposta al Parlamento nell'estate del 1999 e fu approvata tra l'8 e l'11 luglio dello stesso anno con la maggioranza dei voti in entrambe le Camere⁸³. Il testo fu poi sottoposto a referendum popolare il 16 settembre 1999. Per la prima volta il popolo algerino fu chiamato ad esprimersi tramite voto sulle misure da intraprendere dopo la guerra civile e il consenso della popolazione nei confronti di tale progetto fu compatto⁸⁴.

riformista del FLN, che, nel 1995, aveva siglato la Piattaforma elaborata dalla Comunità di Sant'Egidio. Gli altri due candidati, Mokdad Sifi, ex capo di gabinetto e Djelloul Khatib, ex capo regionale dell'ALN, dovevano la loro candidatura ai rapporti di forza dettati dal microcosmo interno al sistema politico stesso. M. Benchikh, *op. cit.*, pp. 175-176.

⁸¹ M. Giro, *Bouteflika sulla lunga via della pace*, in «Limes», 1999, n. 3, pp. 281-286.

⁸² M. Giro, *op. cit.*, pp. 281-285.

⁸³ Per il riferimento al testo di legge si rimanda a Legge 99-08 del 13 luglio 1999 in J.O.R.A. n.46 del 13 luglio 1999. Il testo fu approvato con 228 voti a favore e 19 astenuti dall'Assemblea Nazionale e 131 a favore e 5 astenuti dal Consiglio della Nazione.

⁸⁴ Non mancarono le polemiche attorno al referendum. Infatti il FFS di Ait Ahmed criticò la scelta fatta dal governo, ritenendo che nei fatti, un'intesa tra Stato e integralisti islamici sarebbe stata comunque possibile senza il ricorso allo strumento referendario. Non solo per il FFS, ma anche per molti osservatori, il ricorso al giudizio popolare serviva, ancora una volta a legittimare al legittimare il potere in carica.

Cfr. T. Del Ministro, *op. cit.*, p. 52-53. e F. Tamburini, *L'Algeria di Abdelaziz Bouteflika...cit.*, p. 136-137.

Un'ulteriore passo verso la riconciliazione fu compiuto nel marzo 2000 con la promulgazione del decreto presidenziale di *Grâce Amnistiante*, che circoscriveva la portata dell'art. 41 della precedente legge sulla *Concorde Civile*⁸⁵.

Il punto d'approdo di questo lungo percorso legislativo volto alla Riconciliazione fu la promulgazione della *Charte pour la paix et la Réconciliation Civile*, nell'agosto del 2005.

Rispetto alla *Concorde* il nuovo progetto si prefiggeva il superamento del mero ripristino della sicurezza interna in favore di un impegno più ampio e condiviso volto al raggiungimento di una reale pace sociale⁸⁶. La *Charte*, adottata mediante il ricorso al referendum popolare il 29 settembre 2005, e i successivi decreti attuativi, risultarono però lontani dall'obiettivo che il regime di Bouteflika si era preposto, ovvero la riconciliazione e la pace sociale. L'impianto giuridico messo in atto, tra il 2005 e il 2006, sembrava avere solamente la funzione di auto-amnistia per gli agenti dello Stato, responsabili di pesanti violazioni dei diritti umani. La battaglia delle associazioni e delle famiglie dei «*disparus*» e le loro richieste di "giustizia e verità" si scontrarono con l'indifferenza del potere e la cecità della comunità internazionale, che invece accolse con favore la politica di Riconciliazione di Bouteflika, qualificandolo come "l'uomo della pace"⁸⁷. Le numerose polemiche, che accompagnarono prima l'adozione e poi la messa in atto della *Charte*, le diverse lacune presenti nel testo e nei successivi decreti attuativi ed infine la scarsa volontà politica di tradurre concretamente quanto prescritto sulla *Charte* crearono non pochi dubbi sulla reale natura del testo. Secondo molti osservatori essa era rivolta ad accordare concessioni più che ai terroristi islamici, ormai militarmente sconfitti, all'ex elettorato del FIS, ormai fuori dallo spettro partitico, ma comunque rilevante nelle future tornate elettorali⁸⁸.

Il lungo cammino verso la stabilità politica e la pace sociale non poteva né tradursi solamente nell'adozione di provvedimenti politici, quali la *Concorde* e la *Charte*, né

⁸⁵ L'articolo 41 della suddetta legge prevedeva che l'amnistia fosse concessa a tutti gli esponenti di gruppi terroristici che avevano deciso di rendersi alle autorità, il nuovo decreto presidenziale si rivolgeva essenzialmente ai membri dell' AIS, ovvero a coloro che volontariamente avevano deciso di porre fine alle violenze, collaborando con lo Stato. Nei fatti «il decreto restringeva la portata universale della misura di amnistia, precedentemente disciplinata dalla legge sulla *Concorde Civile*, alla dimensione nominativa ed individuale della grazia». Cfr. T. Del Ministro, *op. cit.*, pp. 55-57

⁸⁶ L'intero documento è consultabile su:

<http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmItem.aspx?html=1&s=3> (Ultimo accesso 10 ottobre 2015)

⁸⁷ Cfr. F. Gèze et S. Mellah, *Algérie, l'impossible justice pour les victimes des «années de sang»*, in "Mouvement", n. 53, 2008, pp. 150-157

⁸⁸ F. Tamburini, *L'Algeria di Abdelaziz Bouteflika...cit.*, pp. 131-140.

prescindere dal rilancio dell'economia del Paese. Infatti, dalla fine degli anni Novanta in poi, l'*establishment* algerino attuò diversi programmi di riforma economica volti a riavviare una vera dinamica interna e a completare la transizione da un'economia socialista a una di mercato.

I principali strumenti varati dal governo furono il *Plan de Soutien à la Rélanche Economique* (PSRE), adottato nel 2001 e riproposto nel 2005 con il nome di *Programme Complementary de Soutien à la Croissance* (PCSC), e il *Pacte National Economique et Social*, siglato nel 2006. Le suddette misure differivano profondamente tra loro per la diversa natura legislativa⁸⁹.

Sia il *Pacte* che i due programmi di sostegno all'economia, nati con il duplice obiettivo di consolidare le fondamenta dell'economia di mercato per raggiungere la tanto auspicata pacificazione sociale, hanno portato a risultati, sia in termini materiali che di impatto sociale, assai relativi. Le debolezze nella realizzazione di una vera economia di mercato sono il risultato di errori di doppia natura: economica e politica. Infatti da un lato la transizione verso la liberalizzazione è stata condotta in maniera disordinata, senza un progetto economico di lungo periodo, dall'altro invece le privatizzazioni, laddove hanno avuto luogo, hanno coinciso con una redistribuzione degli attivi pubblici tra privati "fedelissimi" al sistema, rivelando evidenti falle nel sistema democratico⁹⁰.

Nell'ambizioso tentativo di riformare e riconciliare un Paese quale l'Algeria, devastato dalla pesante eredità della guerra civile, Bouteflika ha deciso di esporsi su questioni molto delicate per la società civile algerina.

La volontà di rottura e cambiamento non si è espressa solamente nella sfera economica, ovvero nella difficile e incompiuta transizione verso un'economia di mercato, ma anche in quella politica, in particolare nella formazione della nuova compagine governativa. La presenza all'interno della squadra di governo di donne come Khalida Messaoudi, nominata portavoce del governo e Ministro delle Comunicazioni, già eletta nel 1997 come deputata in Parlamento e storica protagonista del movimento di

⁸⁹ Il *Pacte* era essenzialmente un documento d'intesa tra Governo, sindacati e associazioni patronali; gli attori economici e sociali mediante la firma del testo «si impegnavano reciprocamente a perseguire e consolidare una crescita economica duratura nel rispetto dei principi di concorrenzialità e nell'impegno al mantenimento di un clima di armonia sociale»⁸⁹. Il *Pacte*, partendo dall'analisi economica del Paese, poneva dodici obiettivi da raggiungere. Tra le sfide più importanti vi era la preparazione dell'economia nazionale nell'era post-petrolifera, il perseguimento di una politica di investimenti basata sul potenziamento delle infrastrutture, il rispetto dei principi di libera concorrenza nelle attività economiche, la lotta alla corruzione e all'economia informale e la riduzione della disoccupazione.

⁹⁰ T. Del Ministro, *op. cit.*, pp.145-147.

rivendicazione dei diritti civili per le donne in Algeria e Boutheria Chéret, designata Ministro della Famiglia, aveva fatto ben sperare in una riforma sostanziale del tanto criticato Codice di Famiglia emanato nel 1984⁹¹. Già durante l'elaborazione della bozza del nuovo Codice non mancarono però voci di critica e condanna alla revisione in corso. Non solo i principali partiti di tradizione islamica manifestarono apertamente il proprio dissenso al progetto, minacciando il lancio di una raccolta di firme volto ad impedire qualsiasi modifica al Codice di Famiglia, ma anche gli *imam* e le principali confraternite religiose, il cui peso nella società algerina è sempre stato assai rilevante, si espressero duramente espressi contro il disegno di legge, accusato di essere contrario alla *Shari'a* e in aperta contraddizione con la Costituzione, che, all'art. 2, sancisce «l'Islam è la religione di Stato»⁹². Il Codice di Famiglia, approvato dal Parlamento il 14 marzo 2005, è pertanto frutto di un nuovo compromesso con l'islamismo moderato, proprio come lo era stato il Codice del 1984 tanto discusso⁹³.

L'8 aprile 2004 Bouteflika era stato riconfermato alla Presidenza della Repubblica Algerina con un risultato elettorale ancora una volta clamoroso. Bouteflika ottenne quasi l'85% dei consensi distanziandosi nettamente dagli altri sei candidati alla presidenza. Durante la campagna elettorale, lanciata il 18 marzo e ribattezzata "all'americana", l'attenzione dei media e degli osservatori internazionali fu catalizzata principalmente dal confronto in corso tra i due candidati principali: Bouteflika, Presidente uscente, e Ali Benflis, candidato ufficiale del FLN ed ex-Primo Ministro di Bouteflika dal 2000 al 2003. Tuttavia anche quello che poteva apparire come un fruttuoso e reale confronto democratico presentò delle anomalie. Infatti l'alternativa a Bouteflika, incarnata da Benflis, non era rappresentativa di una vera opposizione strutturata e democratica ma figlia dello stesso apparato, il partito unico che per decenni aveva guidato le redini della politica algerina.

⁹¹ Cfr. K. Messaoudi, *Con gli occhi della parola. Democrazia e resistenza in Algeria*, Roma, Macondo Libri-Edizioni Lavoro, 1998, pp. 21-22. Z. Smail Salhi, *Algerian Women, Citizenship and the "Family Code"*, in "Gender and Development", Novembre 2003, n. 3, pp. 27-35. F. Tamburini, *Algeria: il lungo cammino...*cit. pp. 435-463.

⁹² D. Kourta, *Révision du Code de la Famille. Des conservateurs s'opposent*, "El Watan", 1° agosto 2004; F. Tamburini, *L'Algeria di Abdelaziz Bouteflika...*cit., pp. 131-140; N. Aït-Zai, *Le donne algerine: cittadine o individui nella famiglia?*, in M. G. Ruggerini (a cura di), *Una cittadinanza in disordine. I diritti delle donne nei Paesi del Maghreb*, Roma, Ediesse, 2003, pp. 112-127.

⁹³ I principali punti che hanno suscitato l'indignazione delle associazioni femministe algerine riguardano la questione del tutore, rimasta praticamente immutata, della poligamia e dell'eredità.

L'8 aprile 2004 Bouteflika, sostenuto dalle organizzazioni-satellite, dai partiti dell'Alleanza presidenziale (*Rassemblement National Démocratique* RND, *Mouvement pour la Société et la Paix*-MSP e i cosiddetti “*redresseurs*”, traghettati dal FLN al RND al momento della rottura tra Benflis-Bouteflika) e dagli alti vertici dello Stato, fu confermato alla presidenza della Repubblica. Benflis, con poco più del 6% delle preferenze, non riconobbe la vittoria di Bouteflika, tacciandola come truccata e manipolata. I risultati delle elezioni presidenziali del 2004 confermarono la permanenza al potere di un sistema verticistico e oligarchico, incarnato dal Presidente Bouteflika. L'ambizione del sistema politico e militare, dominante in Algeria, di perpetuare il proprio potere, al di là dei dettami costituzionali e delle regole dell'alternanza democratica, si palesò già nell'estate del 2005 con il tentativo di revisione costituzionale con cui si mirava ad un ulteriore rafforzamento delle prerogative presidenziali, in particolare i limiti di rieleggibilità posti dalla Costituzione.

Il 29 ottobre 2008, alla vigilia del cinquantaquattresimo anniversario dell'inizio della guerra di liberazione, Bouteflika annunciò la convocazione delle due Camere del Parlamento per realizzare «una revisione parziale e limitata della Carta fondamentale». Nelle parole dello stesso Presidente la limitazione del numero dei mandati appariva infatti come una norma non democratica, che necessitava di modifiche al fine di garantire il pieno esercizio della sovranità popolare ⁹⁴.

Grazie al sostegno massiccio dei partiti dell'Alleanza Presidenziale (RND, FLN, MSP) la proposta di legge fu approvata da una maggioranza schiacciante in Parlamento, 500 voti a favore, solo 21 contrari e 8 astenuti, dimostrando il forte squilibrio democratico esistente tra il blocco presidenziale e l'opposizione sempre più “anestetizzata e schiacciata”⁹⁵.

La revisione più incisiva ha interessato l'assetto del potere esecutivo, nonostante secondo Bouteflika questa non avrebbe intaccato in alcun modo gli equilibri istituzionali algerini. L'articolo 74 fissa la durata del mandato presidenziale a cinque anni e sancisce la possibilità di rielezione per il Presidente della Repubblica, senza porvi alcun vincolo,

⁹⁴ C. Ouazani, *Bouteflika III, c'est parti*, in “Jeune Afrique”, 17 novembre 2008.

⁹⁵ Oltre alla schiacciante maggioranza con cui è stata approvata la revisione costituzionale, risulta interessante notare il procedimento e la celerità con cui essa è stata condotta. Infatti rispetto a quanto annunciato in un primo momento e rispetto alle precedenti revisioni costituzionali, la modifica non fu sottoposta ad alcun referendum, ma solo discussa e votata dal Parlamento in seduta comune, riunitosi il 12 novembre e approvato in Gazzetta Ufficiale solo pochi giorni più avanti. Cfr. C. Bennadji, *Révision de la Constitution: vers une présidence à vie pour Abdelaziz Bouteflika?* in “L'Année du Maghreb”, Vol. V, 2009, pp. 225-261.

a differenza della Costituzione del 1996, limitandosi ad affermare: «*Le Président de la République est rééligible*»⁹⁶.

La revisione costituzionale apportata nel 2008 ha cancellato uno dei più importanti principi democratici sanciti nella Carta del 1996, ovvero quello della limitazione dei mandati presidenziali, introdotto per la prima volta dall'indipendenza dell'Algeria nella suddetta Carta e mai previsto nelle precedenti Costituzioni (la prima del 1962, la seconda del 1976 e la terza del 1989)⁹⁷. La revisione ha anche previsto la soppressione della figura del Capo di governo⁹⁸ e una serie di emendamenti accessori, che hanno interessato l'intangibilità dei simboli della Nazione⁹⁹.

L'assetto politico-istituzionale algerino consolidatosi alla luce dell'ultima revisione costituzionale ha portato il Paese a consacrarsi definitivamente come un "regime ibrido", tipologia di regime che, nello stesso periodo storico, non caratterizzava la sola Algeria ma si affermava in diversi Paesi del mondo arabo, e in particolare del contesto nord-africano, tra cui la Tunisia di Ben Alì e l'Egitto di Mubarak. In questo senso la Tunisia di Ben Alì fu pioniera nell'edificazione del cosiddetto regime ibrido, che a partire dalla revisione costituzionale del 2002, sancirono la rieleggibilità di Ben Alì, eliminando il vincolo dei mandati¹⁰⁰.

⁹⁶ Cfr. F. Tamburini, *Algeria: il lungo cammino...*cit. pp 435-463; C. Ouazani, *Au-delà du...*cit.. C. Ouazani, *Bouteflika III, c'est ...*cit., M. Cesario, *Revisione costituzionale ...*cit.

⁹⁷ Il testo integrale della Costituzione, alla luce delle revisioni del 2008, è disponibile al link: <http://www.joradp.dz/HFR/Index.htm>. (Ultimo accesso il 12 ottobre 2015). La modifica è stata effettuata ai sensi della Loi n. 08-19 del 15 novembre 2008, in J.O.R.A., del 16 novembre 2008.

⁹⁸ L'art. 77 sostituisce la figura del Capo del Governo con quella del Primo Ministro, che risulta però ampiamente svuotata di poteri, infatti questo non può presentare un programma di governo, né convocare un consiglio di governo né firmare decreti esecutivi senza l'avallo del Presidente della Repubblica. Inoltre il Presidente ha la facoltà di nominare uno o più vice Primo Ministro che possono coadiuvare il Primo Ministro nell'esercizio delle sue funzioni. L'articolo 79 invece stabilisce che il Primo Ministro dia esecuzione al programma di governo del Presidente e non più dell'Assemblea Nazionale Popolare, come previsto nella Costituzione del 1996. Il Primo Ministro non è più responsabile del suo operato davanti all'Assemblea Popolare ma solo dinanzi allo stesso Presidente della Repubblica.

⁹⁹ La revisione ha fissato l'intangibilità dei simboli della Rivoluzione, la bandiera, l'inno nazionale e ne ha costituzionalizzato le loro caratteristiche. In particolare nell'inno è stata reintrodotta una strofa chiaramente anti-francese, precedentemente eliminata. Un ulteriore emendamento ha interessato la riformulazione dell'art. 62, imponendo allo Stato di proteggere tutti i simboli della Rivoluzione, la memoria dei suoi martiri e dei *mujaheddin*. Inoltre lo Stato ha assunto un ruolo primario nella promozione della scrittura della Storia e della sua diffusione presso le nuove generazioni. I simboli della Rivoluzione diventano così un patrimonio intoccabile delle generazioni passate e di quelle future. La modifica degli articoli sembrava ancora una volta voler riaffermare una certa continuità tra il FLN e la rivoluzione del 1954 nell'ottica di evitare che altre forze politiche possano usurpare al FLN il titolo di solo e unico erede della Rivoluzione. Cfr. C. Bennadji, *op.cit.*

¹⁰⁰ Per i dettagli della modifica costituzionale tunisina del 2002, si veda i paragrafi successivi del presente capitolo.

Il responso delle elezioni presidenziali algerine del 9 aprile 2009 non ha suscitato alcuna sorpresa. I pronostici ampiamente diffusi da numerosi osservatori, sia all'interno che all'esterno del Paese, sono stati confermati e Bouteflika è stato nuovamente consacrato alla presidenza della Repubblica Popolare e Democratica Algerina, con un suffragio pari al 90,24% dei voti, addirittura superiore a quello ottenuto nel 2004 (84,99 %). Tuttavia non è stata tanto la percentuale "bulgara", conseguita dal Presidente uscente a sorprendere, quanto la massiccia partecipazione popolare che ha contraddistinto una tornata elettorale per molti aspetti assai scontata¹⁰¹.

L'affluenza alle urne, pari al 75,54 % dei votanti, secondo le fonti ufficiali del Ministero degli Interni, è stata maggiore rispetto alle precedenti elezioni, sia quelle legislative e amministrative del 2007, che quelle presidenziali del 2004, ove si recò a votare solo il 59,26% degli aventi diritto. La campagna elettorale che ha portato a queste elezioni non è stata contrassegnata da una disputa sui temi politici, sociali ed economici, ma dall'opportunità di boicottare la consultazione elettorale. L'appello al boicottaggio lanciato dai principali partiti di opposizione FFS e RCD, forte del sostegno di molti cittadini, in particolare studenti, artisti e intellettuali, residenti sia in Algeria che all'estero, ha rappresentato senza dubbio l'unica vera minaccia per il regime di Algeri. I responsabili dei principali partiti di opposizione, che avevano precedentemente condannato la revisione costituzionale del novembre 2008, denunciando la svolta autoritaria messa in atto dal regime, hanno bollato le elezioni in corso come una "semplice formalità burocratica" volta a dare una parvenza di legittimità al terzo mandato di Bouteflika. Numerose critiche sono state rivolte anche agli altri cinque candidati tacciati di essere «semplici figuranti di una recita elettorale dal finale già scritto»¹⁰². L'invito all'astensione è stato presentato, nei comunicati ufficiali del Fronte del Boicottaggio, come l'unico strumento utile e necessario per screditare un sistema minato nelle sue fondamenta e fermare la più ovvia delle farse elettorali messe in piedi dalla fine del partito unico ad oggi. Lo spettro delle sedi elettorali vuote, che senza dubbio avrebbe screditato il regime di Bouteflika, in particolare dinanzi agli occhi dei numerosi osservatori internazionali e della stampa estera giunti in Algeria in occasione delle elezioni, ha portato ad un dispiegamento di forze e mezzi senza precedenti nella storia delle tornate

¹⁰¹ G. Sgrena, Algeria, *Abdelaziz Bouteflika Presidente a vita*, "Il Manifesto", 11 aprile 2009.

¹⁰² M.A. Mini, *Presidenziali in Algeria: Bouteflika contro l'astensione*, in Lettere Internazionali, in "La rivista-Il Mulino", consultabile su: <http://www.rivistailmulino.it/>, 6 aprile 2009. (Ultimo accesso 5 agosto 2015).

elettorali algerine. La paura di una possibile astensione di massa è stata condivisa anche dagli altri sei candidati, che, assieme a Bouteflika, hanno sostenuto e rilanciato l'appello al voto¹⁰³.

A parte l'unico fattore di incertezza rappresentato dalla variabile del boicottaggio, la campagna elettorale è stata contraddistinta da un generale disinteresse da parte della popolazione algerina, sfiduciata dalla politica e indifferente alle sorti elettorali, vinta dal conservatorismo, afflitta da una grave crisi d'identità e principalmente preoccupata dal deterioramento della qualità della vita e dall'aumento vertiginoso dei prezzi dei beni di prima necessità. L'ondata retrograda che si è abbattuta su tutta l'Algeria, ad eccezione della Cabilia, sembra essere stata la logica risposta al sentimento di delusione, largamente diffuso presso la popolazione civile, che si riversa nei confronti di una classe dirigente percepita come lontana e incapace di implementare riforme necessarie per una reale e condivisa crescita del Paese. La popolazione algerina sembrava non credere più che una soluzione politica collettiva possa portare al miglioramento delle precarie condizioni economiche e sociali in cui vive ormai da molti anni. In un contesto così labile, l'unico rifugio di salvezza individuale viene rappresentato dalla religione islamica, che influenza sempre più le scelte e i costumi della società. Come si è già visto lo Stato non è risultato estraneo a questa logica, anzi ha protetto questa "religiosità di facciata", ottenendo come contropartita benefici indiscussi: *in primis* il supporto e il consenso dalle gerarchie religiose che nella competizione elettorale si traducono in un bacino di voti non indifferente¹⁰⁴. Oltre a Bouteflika, sostenuto dai tre partiti dell'Alleanza Presidenziale (RND-FLN-MSP), gli altri cinque candidati hanno goduto sin dall'inizio della campagna elettorale di poche reali possibilità di vittoria.¹⁰⁵

La campagna elettorale del 2009 ha rappresentato lo sbocco logico di un decennio caratterizzato dal dominio politico e mediatico di Bouteflika e delle forze politiche e

¹⁰³ Emblematico risulta l'apporto dato alla campagna elettorale anti boicottaggio dalle principali compagnie di telefonia mobile che si sono premurate di inviare sms ai loro clienti, ricordando loro di esercitare il proprio diritto-dovere di voto il 9 aprile 2009. Cfr. M.B. Yahmed, *Et maintenat?*, in "Jeune Afrique", 14 aprile 2009; M. Makedhi, *Une campagne électorale contre...l'abstention*, "El Watan", 19 marzo 2009.

¹⁰⁴ F. Beauge, *Algérie: un vote sans passion, une société gagnée par le conservatorism*, "Le Monde", 14 aprile 2009.

¹⁰⁵ Gli altri candidati erano: Moussa Touati, Presidente del *Front national algérien* (FNA) che ha ottenuto il 2,31% dei voti, Ali Fawzi Rebaine di *Ahd-54*, il partito a carattere nazionalista che richiama alla fedeltà dei principi della rivoluzione del 1954, che ha ottenuto lo 0,93% dei consensi, lo sconosciuto Mohamed Said appartenente ad una formazione islamica moderata, che ha ottenuto lo 0,92% dei voti, Djahid Younsi, del partito islamista *El-Islah* la cui percentuale di consensi è stata pari all'1,37% e infine Louisa Hanoune, del *Parti des travailleurs* (PT) che si è distanziata dagli altri candidati riportando il 4,22% dei consensi. M. B. Yahmed, *Les leçons d'une élection*, in "Jeune Afrique", 10 aprile 2009.

militari che lo hanno sostenuto. Benché formalmente il governo abbia organizzato elezioni pluraliste le reali possibilità di alternativa sono apparse ben lontane dal garantire una reale alternanza al potere.¹⁰⁶

Gli osservatori più acuti hanno parlato delle elezioni algerine del 9 aprile 2009 come «una pura formalità», «un esercizio convenzionale sotto il segno della continuità», «l'ultimo atto di una tragicommedia».

Gli esiti delle elezioni sono stati fortemente e duramente criticati non solo dai partiti di opposizione, riuniti nel Fronte del boicottaggio, che hanno denunciato la frode massiccia messa in atto e la manipolazione dei risultati elettorali, “enormemente gonfiati”, ma anche da alcuni degli stessi candidati, che, non potendo negare l'evidente farsa, hanno apertamente dichiarato di aver partecipato alla tornata elettorale principalmente per sfruttare l'opportunità, offerta dalla campagna elettorale, di dare visibilità alle proprie idee e ai propri messaggi. L'opposizione ha denunciato un tasso di partecipazione molto più basso di quello annunciato ufficialmente dal governo, non superiore al 35-40 %. Il Ministero degli Affari Interni e della Sicurezza Nazionale, Noureddine Yazid Zarhouni, alla conferenza stampa tenutasi nell'albergo El Aurassi, ha affrontato la stampa nazionale e internazionale, rispondendo con disinvoltura e scioltezze alle diverse domande poste dai presenti in sala. Secondo il Ministro «le ragioni dell'elezione del Presidente con un risultato così folgorante sono da ricercare nelle grandi opere compiute da quest'ultimo, nel fatto che la popolazione algerina abbia maturato un elevato spirito civico capace di contrastare i “disturbatori” che hanno cercato di sabotare l'andamento democratico, normale della vita politica algerina». Ancora una volta, come da copione, gli osservatori internazionali delegati dall'ONU, dall'UE, dalla Lega Araba e dall'Unione Africana hanno affermato ufficialmente che la tornata elettorale è stata contraddistinta «un'organizzazione impeccabile» e da « un clima sereno», non riscontrando le frodi e le manipolazioni denunciate dall'opposizione¹⁰⁷. La comunità internazionale, dal canto suo, ha salutato felicemente la riconferma di Bouteflika, nei

¹⁰⁶ L. Martinez, *La peur de la démocratie*, 10 aprile 2009, consultabile al link: http://www.algeria-watch.org/fr/article/pol/bouteflika_3/martinez_itv.htm (Ultimo accesso: 15 ottobre 2015).

¹⁰⁷ Bisogna tener presente che il governo aveva istituito un'apposita commissione di sorveglianza, *Commission Politique Nationale pour la Surveillance des Élections Legislatives*- CPNSEL, con lo scopo di vigilare sul processo elettorale nelle sue diverse fasi, dalla campagna elettorale allo spoglio. La commissione, istituita l'8 marzo 2009, si componeva di 31 membri, 25 rappresentanti dei partiti politici e 6 membri scelti dal Consiglio Costituzionale. La presenza di Bouteflika, tra i membri designati dal Consiglio Costituzionale, rivela quanto essa sia stata fittizia, scarsamente autonoma e indipendente e come il giudizio largamente positivo sulla regolarità delle elezioni possa essere suscettibile di dubbi e sospetti.

comunicati ufficiali, né l'allora Presidente francese Nicolas Sarkozy, né l'amministrazione statunitense hanno messo in discussione la legittimità e la regolarità del processo elettorale. Evidentemente il ruolo strategico giocato dall'Algeria di Bouteflika nella lotta al terrorismo internazionale di matrice islamica e nella cooperazione energetica nel quadro delle relazioni euro-mediterranee ha messo in ombra i pesanti deficit democratici che caratterizzano il Paese¹⁰⁸.

1.4) La nascita della Tunisia indipendente e la I Repubblica tunisina: la Costituzione del 1959 e il Codice di Statuto Personale del 1956.

Il 20 marzo 1956, mediante la firma di un protocollo congiunto, la Tunisia accedeva alla piena indipendenza, ponendo fine al protettorato francese sul Paese, inaugurato nel periodo 1881-1883¹⁰⁹. Giove subito sottolineare che la colonizzazione francese sulla Tunisia, così come quella sul Marocco¹¹⁰, fu molto diversa da quella algerina. Le differenze erano non solo di natura giuridico-formali ma anche sostanziali, infatti nel caso tunisino e marocchino, il mantenimento delle autorità locali, rispettivamente il Bey e il Sultano, benché private *de facto* di qualunque autonomia e margine di manovra, consentiva comunque una certa continuità con le strutture pre-coloniali¹¹¹. Né la Tunisia,

¹⁰⁸ H. Moali, *Élections présidentielle en Algérie: les remarques amicales de Washington*, "El Watan", 13 aprile 2009; R.N., *L'UE et Sarkozy expriment leurs felicitations au Président*, "El Watan", 11 aprile 2009.

¹⁰⁹ Comunemente si parla del Trattato del Bardo, la cui dicitura reale è "*Traité de garantie, conclu à Kasr Saïd, entre la France et Tunis*", del 1881 come l'atto fondante il protettorato francese sulla Tunisia, in realtà nel testo del Trattato la parola protettorato non è mai usata, il Bey autorizzava la presenza militare francese sul territorio al fine di ristabilire l'ordine, la sicurezza e il controllo delle frontiere e delle coste, nonché la rappresentanza internazionale e il controllo dell'amministrazione finanziaria, dunque un protettorato *de facto*, che fu poi esplicitato nella cosiddetta Convenzione di La Marsa del 1883, "*Convention conclue à La Marsa entre la France et la Tunisie pour régler les rapports respectifs des deux pays*". Cfr. F. Tamburini-M. Vernassa, *op.cit.*, p. 129. Per la consultazione integrale dei testi ufficiali dei due documenti si rimanda al seguente link: <http://mjp.univ-perp.fr/constit/tn1881.htm>. (Ultimo accesso 15 ottobre 2015).

¹¹⁰ Sarebbe inopportuno e semplicistico ridurre ad un *unicum* le due esperienze di protettorato in Tunisia e Marocco, che mantengono comunque una loro specificità. Pur non entrando nel merito di una terza comparazione preme sottolineare come l'evoluzione dei due protettorati non fu uniforme, la diversa percezione francese dei territori si riversò sulla *governance* coloniale. Cfr. B. Droz, *op.cit.*, p. 138; Cfr. M. J. Wills, *Politics and power in the Maghreb, Algeria, Tunisia and Morocco from the independence to the Arab Spring*, London, Hurst & Company, 2012, pp. 18-23.

¹¹¹ La *governance* coloniale francese in Tunisia (e in Marocco) sembrava più orientarsi al modello di *indirect rule* di britannica derivazione che che all'*assimilation* francese, a conferma di quanto sia impossibile una netta classificazione e contrapposizione tra i due modelli di amministrazione dei possedimenti coloniali. Formalmente la Tunisia era sottoposta sotto il controllo del Ministero degli Affari Esteri Francese, esercitato sul territorio da un Residente Generale espressione della Francia sul protettorato. La Francia, eccetto per le province più turbolente, quelle meridionali, si servì dei *kaid*, ovvero i capi locali per l'amministrazione dei distretti territoriali, replicando in questo il modello di *governance* britannica. Per un approfondimento della storia coloniale della Tunisia si rimanda a J. F. Martin, *Histoire de la Tunisie Contemporaine: De Ferry à Bourguiba 1881-1956*, Paris, L'Harmattan, 2006.

né il Marocco furono, a differenza dell'Algeria, colonie di popolamento, aspetto da non sottovalutare perché gravido di conseguenze al momento dell'indipendenza.

Le rivendicazioni nazionaliste prima e indipendentiste dopo, condotte essenzialmente dal partito *Neo-Destur*¹¹², che si pose alla testa del movimento, portarono il Presidente francese Méndes France a concedere prima l'autonomia interna e poi l'indipendenza definitiva nel 1956; senza dubbio lo scoppio della guerra d'Algeria e la contestuale perdita dell'Indocina giocarono un ruolo fondamentale nell'evoluzione delle sorti dei protettorati francesi. Sarebbe erroneo e riduttivo pensare al processo di indipendenza tunisino come una transizione morbida e senza alcun spargimento di sangue, processo che invece non mancò di momenti di altissima tensione e di altrettanta feroce repressione, per tanto l'espressione "indipendenze concesse-*octrayées*", spesso usata in questi contesti, può apparire fuorviante, più opportuno invece risulta il concetto di indipendenza negoziata, il cui artefice per la parte tunisina fu Habib Bourghiba, avvocato tunisino formatosi in Francia, fondatore del *Neo-Destur*, e futuro "padre della patria"¹¹³.

¹¹² Il partito *Neo-Destur*, nacque nel 1934 da una scissione interna al *Destur*, il principale partito nazionalista nato nel 1920, la nuova formazione fu condotta perlopiù da giovani tunisini, educati e laureati nelle Università francesi, disavvezzi agli ambienti borghesi e animati da istanze indipendentiste più fervide rispetto ai militanti del vecchio *Destur*, accusati di essere troppo deboli nei confronti delle autorità coloniali. Le due componenti si saldarono nei momenti più acuti delle rivolte contro l'autorità francese in particolare subito dopo la seconda guerra mondiale. Ricordiamo inoltre che in arabo il termine *Destur* significa per l'appunto Costituzione, sia nel senso lato di insieme delle regole, sia nel senso tecnico- specifico di Carta costituzionale. Risulta opportuno ricordare che il nazionalismo tunisino nacque prematuramente rispetto ad altri Paesi dell'area, infatti già nel 1907 fece la sua prima comparsa il movimento politico-culturale *Jeune Tunisiene*, che pur non mettendo in discussione il protettorato francese, propugnava un processo di ammodernamento della società tunisina nel rispetto della piena collaborazione con la Repubblica francese, ponendo l'accento sull'educazione e la formazione delle élites e la valorizzazione dell'identità arabomusulmana. Il Movimento *Jeune Tunisiene* fu sciolto nel 1912 e proprio sulle ceneri di quest'ultimo nacque diversi anni dopo il *Destur*. Cfr. F. Tamburini-M. Vernassa, *I Paesi del Grande Maghreb, Storia, istituzioni e geopolitica di un'identità regionale*, Pisa, Edizioni Plus, 2010, pp. 307-310. Per un approfondimento sul movimento *Jeune Tunisiene* si rimanda a C.-A. Juliene, *Colons françaises et Jeunes Tunisiens (1882-1912)*, in "Revue française d'outre-mer", Vol. 54, 1967, pp. 87-150; M. Camau, *La Tunisie*, Paris, Presses universitaires de France, 1989, pp. 125-128.

¹¹³ La firma dei negoziati con la Francia produsse una frattura interna drammatica all'interno del partito *Neo-Destur*, il dibattito si polarizzò attorno alle due principali figure H. Bourghiba, presidente del partito e S. Ben Youssef, segretario generale del partito dal 1945; quest'ultimo criticò fortemente la firma dell'accordo di autonomia interna del 1955, qualificando l'atto come "anti-arabo" e contrario al raggiungimento dell'indipendenza per tutto il Nord Africa. La crisi interna al partito, che rappresentò una fonte di minaccia per la fragile stabilità del Paese, si concluse prima con l'espulsione di Ben Youssef dal partito, in occasione del Congresso di Sfax del 1955 e poi con la sua eliminazione fisica nel 1961. Il confronto tra i bourguibisti e gli youssefisti, non fu però solo il frutto di una competizione di tipo personale tra le due figure di rilievo del partito, ma riguardò anche la collocazione internazionale della futura Tunisia, infatti da un lato Bourghiba era un fautore del mantenimento di legami stretti con la Francia e della costruzione di uno Stato spiccatamente laico, dall'altro Youssef, convinto pan-arabista, accordava una maggior preponderanza all'identità arabo-islamica nella costruzione del nuovo Stato. Secondo alcuni autori

Contestualmente all'accesso all'indipendenza fu istituita, su decreto del *Bey*, nel 1955, la prima Assemblea costituente tunisina, la quale inaugurò i suoi lavori sviluppando un primo progetto di monarchia costituzionale sul modello inglese, che avrebbe mantenuto la figura del *Bey*, assimilandolo al Sovrano inglese. Ben presto però l'impulso innovatore e riformatore portò i costituenti, guidati dal *leader* dell'indipendenza Bourghiba, ad abbandonare il *Beylicato*, in favore della forma repubblicana ¹¹⁴, decretando ufficialmente il 25 luglio 1957 l'instaurazione della Repubblica tunisina e la nomina di Bourghiba come Presidente della Repubblica, ben prima dell'ultimazione del processo costituente.

Soltanto due anni dopo si giunse all'adozione di una nuova Costituzione nel 1959¹¹⁵. La Carta stabiliva un regime tendenzialmente presidenziale, riprendendo alcuni meccanismi previsti nella V Repubblica francese: il Presidente concentrava nelle sue mani numerose e importanti prerogative, era allo stesso tempo Capo del governo e Capo dello Stato. Il potere legislativo, almeno formalmente, era attribuito al Parlamento

questa prima crisi politica interna al partito rappresenta la matrice del regime autoritario di Bourghiba: qualsiasi forma di opposizione, qualsiasi frattura latente o manifesta rappresentava, agli occhi di Bourghiba, una minaccia e un ostacolo al suo progetto di costruzione e sviluppo di uno Stato moderno e indipendente, per tanto il pluralismo politico, inteso come visione di interessi divergenti, era inconcepibile e in aperta contraddizione con l'unità del corpo sociale e con la formazione dell'"uomo nuovo tunisino". Cfr. L. Chouika, E. Gobe, *Histoire de la Tunisie depuis l'indépendance*, Paris, La Découverte, 2015, pos. 209-274.; I. Pizzardi, *La Tunisia da Bourghiba a Ben Ali, dalla modernità alla democrazia?*, in "Rivista trimestrale di studi e documentazione dell'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente", Anno 58, n. 3-4, Settembre 2003, pp. 319-339. Per approfondimenti biografici su Bourghiba si rimanda a M. Camau, V. Geisser, *Habib Bourghiba, La trace e l'heritage*, Aix en Provence, Khartala, 2004, P.A. Martel, *Habib Bourghiba, un homme, un siècle*, Paris, Editions du Jaguar, 1999.

¹¹⁴ Secondo diversi autori si trattò di un vero e proprio colpo di Stato che portò la destituzione del *Beylicato*, di fatto ancora legalmente vigente e all'introduzione di un regime repubblicano. Di fatto l'Assemblea costituente, composta da tutti i membri del *Neo-Destur*, è stata letta come il secondo passo, dopo l'allontanamento di Ben Youssef e dell'opposizione interna al partito, per marginalizzare ed eliminare il *Bey* e portare a compimento il disegno di Bourghiba, ovvero l'instaurazione di una moderna repubblica sotto la sua leadership. Cfr. F. Tamburini, M. Vernassa, *I Paesi del Grande ...* cit. p. 310-312; M. J. Wills, *op.cit.*, pp. 38-40.

¹¹⁵ Si è scelto di non parlare di prima Costituzione ma di una nuova Costituzione perché la storia costituzionale della Tunisia inizia ben prima di questo momento: già il Patto fondamentale del 1857 e la successiva Costituzione del 1861, infatti, introdussero alcuni elementi di modernità, trasformando il *Beylicato* da monarchia assoluta a monarchia costituzionale, con tribunali secolari e controllo di costituzionalità delle leggi. La prima Carta costituzionale fu però sospesa nel 1864 e divenne l'emblema del movimento nazionale tunisino e del Partito Liberale Costituzionale (*Destur*). Cfr. Oliviero M., *Il costituzionalismo dei paesi arabi. I. Le Costituzioni del Maghreb*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 3-5. Si trattava di una Costituzione "breve" (solo 62 artt.) dove dopo il Preambolo e alcune sintetiche disposizioni generali si passava direttamente all'analisi della ripartizione dei poteri. Il testo della nuova Costituzione fu promulgato mediante la Loi n.59-57 del 1° giugno 1959, in J.O.R.T. (*Journal Officiel de la République Tunisienne*) n. 30 del 1° giugno 1959. Il testo è consultabile al link: <http://mjp.univ-perp.fr/constit/tn1959i.htm> (Ultimo accesso 18 settembre 2015).

monocamerale: l'Assemblea Nazionale, eletta a suffragio universale per cinque anni, la quale non esercitava nessun potere di controllo e bilanciamento nei confronti dell'esecutivo, in quanto la Carta costituzionale non prevedeva alcun meccanismo di fiducia. Nella Carta si prevedeva il multipartitismo, di fatto però, oltre al *Neo-Destur*, l'unico partito tollerato, almeno fino al 1963 era il Partito Comunista Tunisino, che agiva essenzialmente in chiave di contenimento alle formazioni islamiche. La scelta di una forma di governo tendenzialmente presidenziale sembrava rispondere alle esigenze di garantire una stabilità duratura allo Stato tunisino sorto all'indomani dell'indipendenza¹¹⁶.

La deriva autoritaria di Bourghiba procedette contestualmente ad una concentrazione del potere e ad un progressivo controllo delle attività politiche, nel 1963 venne ufficialmente sancito il principio del partito unico e anche la principale organizzazione sindacale, l'UGTT, che si era contraddistinta per il suo ruolo decisivo nel processo di indipendenza, passò ad essere una mera appendice del partito unico, che nel 1964 assunse la dicitura di *Parti Socialiste Desturien* (PSD).

La prima fase della Tunisia indipendente fu contraddistinta da una "monopolizzazione del potere", da parte di Bourghiba e del suo partito, che assunse sempre più i caratteri di un partito di massa. I meccanismi tipici dei sistemi liberal-democratici, vennero sì introdotti nell'ordinamento statale, ma reinterpretati al fine di essere funzionali al disegno egemone di Bourghiba. Le stesse elezioni non erano percepite come una competizione per la conquista del potere e per favorire l'alternanza tra le parti attraverso le urne, ma come uno strumento per validare e confermare il grado di popolarità del Presidente e della sua maggioranza e il livello di soddisfacimento delle politiche da questi implementate¹¹⁷.

¹¹⁶ In un'intervista radiofonica rilasciata il 6 settembre 1957 Bourghiba non nascose la sua simpatia e preferenza per il sistema presidenziale statunitense rispetto al modello semi-presidenziale francese. In particolare il Presidente Bourghiba guardava con preoccupazione all'instabilità politica che caratterizzava la vita politica dell'ex madrepatria, apprezzando invece la maggior stabilità garantita dal modello presidenziale statunitense. Tuttavia a ben vedere la Costituzione tunisina del 1959 non riprendeva in maniera pedissequa il presidenzialismo d'oltreoceano, al Presidente tunisino risultavano addirittura essere conferiti più poteri rispetto al suo omologo statunitense: infatti il Presidente statunitense, salvo il diritto di veto legislativo non ha potere d'iniziativa legislativa, né di legiferare mediante decreti-legge, inoltre la Costituzione tunisina del 1959 non prevedeva alcun meccanismo di *impeachment* per il Presidente da parte delle Camere. Infine nel caso statunitense la presenza di una seconda Camera, il Senato, sembrava stemperare le prerogative presidenziali. Cfr. V. Silvera, *Le régime constitutionnel de la Tunisie: la Constitution du 1er Juin 1959*, in "Revue française de science politique", Vol. 10, 1960, pp. 366-394.

¹¹⁷ Cfr. S. Erdle, *Ben Ali's "new Tunisia", A case study of authoritarian modernization in the Arab World*, Berlin, Klaus Schwarz Verlag, 2010, pp. 62-63.

Durante il corso degli anni Sessanta si procedette ad una graduale fusione dell'apparato statale con l'apparato partitico, proprio come sarebbe accaduto contestualmente nella vicina Algeria dopo l'indipendenza. La funzione catalizzatrice del partito-Stato al cui interno confluivano sia le competenze di natura amministrativa, sindacale e politica, unitamente al ruolo sempre più influente di Bourghiba, simbolo dell'unità del partito e dello Stato, che aggregava e ricomponeva attorno alla sua figura tutte le differenti fazioni clanico-tribali al fine di neutralizzarle e di emergere come arbitro e guida indiscussa del Paese, furono le caratteristiche salienti del primo decennio della Tunisia indipendente¹¹⁸.

Dal punto di vista economico la Tunisia, dopo i primi anni ispirati al liberismo, abbracciò anch'essa politiche di stampo socialista, statalista e pianificate, risultando però meno ostile all'ingresso dei privati soprattutto in alcuni settori cardini, quali costruzioni, industria tessile e turismo, che diventerà nei decenni successivi il vero volano dell'economia tunisina. Dal punto di vista industriale si procedette alla nazionalizzazione dell'industria dei fosfati e delle infrastrutture di proprietà francese, favorendo la concentrazione dell'economia nelle mani dello Stato. L'industrializzazione fu una delle priorità del Paese, che, come la vicina Algeria, adottò e fece proprio il modello di "industria industrializzante" dei francesi F. Perroux e G. de Bernis. La nazionalizzazione non interessò solo il settore industriale ma anche il settore agrario, furono nazionalizzate infatti le terre che appartenevano ai francesi e agli stranieri in generale, secondo l'adozione di un modello di "socialismo cooperativo"¹¹⁹.

Un altro aspetto caratterizzante il nuovo Stato tunisino fu il massiccio investimento in termini di spesa pubblica nell'ammodernamento del Paese, che fu dotato di grandi infrastrutture di base. L'obiettivo di uno Stato moderno, ma fortemente centralizzato con evidenti derive autoritarie e fedele al culto della personalità fu prioritario nell'azione di governo di Bourghiba.

Il tentativo di modernizzazione ed emancipazione dello Stato tunisino non passò solo attraverso un sistema di grandi investimenti in opere pubbliche, ma anche attraverso

¹¹⁸ Cfr. L. Chouika, E. Gobe, *op.cit.*, pos. 379-401.

¹¹⁹ Il modello di socialismo cooperativo fu esteso anche alle terre degli stessi tunisini, che nel giro di pochi anni videro i propri terreni espropriati e allocati allo Stato. I contadini, ribattezzati "cooperatori" divenivano così di fatto titolari di un'azione della stessa cooperativa. Risulta facile immaginare come l'esperimento socialista non incontrò nell'immediato il favore della popolazione locale, che in più occasioni dimostrarono il loro dissenso attraverso proteste e disordini. Cfr. F. Tamburini, M. Vernassa, *I Paesi del Grande ... cit.*, pp. 318-319.

l'ammodernamento della macchina burocratica e importanti politiche di scolarizzazione¹²⁰, tuttavia l'epicentro di questa complessa operazione riformista e modernista consisteva nella promulgazione e nell'adozione del Codice di Statuto Personale. «Si tratta del testo fondatore della Tunisia moderna che concede alla donna diritti sconosciuti fino ad oggi nel resto del mondo arabo»¹²¹.

Publicato il 13 nell'agosto del 1956, ben due anni prima dell'adozione della Costituzione, il Codice è entrato in vigore il 1° gennaio del 1957¹²², e successivamente ampliato nel 1959 e nel 1964, ed emendato anche negli ultimi anni ripetute volte.

Al momento della sua entrata in vigore, la sua applicazione era limitata ai soli cittadini musulmani, poi venne estesa a tutti i cittadini dello Stato tunisino. La portata del Codice è senza dubbio rivoluzionaria, ancor di più se si pensa al momento in cui questo fu concepito e promulgato, tutt'oggi non esistono esempi simili nel panorama delle legislazioni arabo-musulmane. Senza dubbio il Codice rifletteva la visione laica, pregna della cultura illuminista francese del Presidente Bourghiba, e mirava a contribuire in maniera incisiva al processo di ammodernamento che stava investendo il Paese all'indomani dell'indipendenza¹²³.

Tra i contenuti più innovativi introdotti dal Codice ricordiamo: l'abolizione della figura del tutore (*wali*), elemento fino a prima indispensabile per la conclusione del matrimonio, invece a partire dal 1957 fu richiesta come condizione sufficiente e

¹²⁰ La scolarizzazione era ritenuta da Bourghiba fondamentale per contribuire allo sviluppo del Paese, i tre obiettivi che Bourghiba si prefigeva erano quelli di democratizzare, decolonizzare e arabizzare il sistema scolastico. La democratizzazione del sistema scolastico si traduceva nella possibilità per tutti gli individui di avere accesso all'insegnamento gratuito, la decolonizzazione implicava la revisione dei programmi di insegnamento scolastico, al fine di orientarli meglio sulla storia e sulla cultura tunisina e l'arabizzazione prevedeva l'introduzione dell'arabo nelle scuole primarie, senza però escludere l'insegnamento della lingua francese. Contestualmente Bourghiba procedette alla chiusura delle due prestigiose scuole coraniche, ridotte a semplici facoltà di teologia. Cfr. L. El Houssi, *Il risveglio della democrazia, la Tunisia dall'indipendenza alla transizione*, Roma, Carocci Editori, p. 25.

¹²¹ R. Guemara, *La donna tunisina tra legge musulmana, Codice di Statuto Personale e il dopo rivoluzione*, in "Rivista dell'Istituto di Storia dell'Europa Mediterranea", n. 8, giugno 2012, p. 273.

¹²² Il Codice di Statuto Personale fu approvato mediante il Decreto del 13 agosto 1956 e pubblicato in J.O.R.T n. 104 del 28 dicembre 1956. Il testo integrale, comprensivo delle modifiche e delle revisioni apportate, è disponibile al link:

http://www.e-justice.tn/fileadmin/fichiers_site_francais/codes_juridiques/Statut_personel_Fr.pdf.

(Ultimo accesso 17 settembre 2015).

¹²³ Sarebbe erroneo pensare che il CSP trovò un'accoglienza entusiasta in tutto il Paese, molte furono le sacche di resistenza all'azione del legislatore, in particolare le reticenze maggiori giunsero dai circoli conservatori, in particolare il giornale di opposizione "*All Istiqlal*" criticò apertamente il Codice, sottolineando le conseguenze negative che esso avrebbe potuto apportare nella società. Le principali resistenze giunsero dagli *ulema* che accusarono il Codice di essere in contraddizione con l'Islam, alcuni *qadi* (giudici religiosi) piuttosto che applicare il nuovo Codice chiesero di essere messi a riposto, mentre i *mufiti* (giurisperiti islamici), annunciarono le loro dimissioni. Cfr. *Ivi*, pp. 316-317 e L. El Houssi, *op.cit.*, pp. 22-23.

necessaria la volontà delle due parti (art. 3), la capacità matrimoniale fu fissata per il maschio a 18 anni e per la donna a 15 anni (art. 5), in caso di minore età della sposa tuttavia rimaneva necessario il consenso del *wali*¹²⁴. Altre grandi rivoluzioni del CSP sono state l'abolizione della poligamia, come disciplinato all'art. 18¹²⁵, l'introduzione dell'istituto del divorzio al quale potevano ricorrere entrambi i coniugi, l'abolizione dell'istituto del ripudio unilaterale¹²⁶ e l'introduzione dell'istituto dell'adozione¹²⁷. Infine il Codice stabiliva che il marito è il capo della famiglia e mantiene i figli e la moglie (artt. 37-38) ma sanciva per la donna la possibilità di contribuire alle spese di famiglia¹²⁸.

La riforma del CSP fu giustificata attraverso lo strumento dell'*ijtihad* (sforzo, adattamento, interpretazione), che permette di adattare i dettami della *sharia* ai cambiamenti in corso nella società, affinché la legge islamica non resti cristallizzata¹²⁹.

¹²⁴ A partire dalla riforma del 1993, in caso la sposa sia minorenni, è necessario anche il consenso della madre, mentre a partire dal 2008, l'età matrimoniale è stata fissata per entrambi gli sposi a 18 anni. Il CSP disciplina che il matrimonio si concluda alla presenza di due testimoni, al momento della stipula del contratto, prova di esso è l'atto pubblico firmato secondo la legge sullo stato civile. Al contratto possono essere applicate alcune specifiche clausole, tra gli impedimenti del matrimonio la legge tunisina non menziona la diversità di religione, tuttavia la giurisprudenza ha continuato a considerare proibito il matrimonio di una musulmana con un non musulmano, in conformità ai principi sciariatici. Dal 1973 una circolare ministeriale ha vietato agli ufficiali civili di celebrare il suddetto matrimonio. Cfr. R. Aluffi Beck-Pecozz, *Le leggi del diritto di famiglia negli Stati arabi del Nord Africa*, Torino, Edizioni Fondazione Agnelli, 200, pp. 24-25.

¹²⁵ Nel giustificare l'abolizione della poligamia Bourghiba sosteneva che tale decisione non era in contraddizione con alcun testo religioso ma si poneva in armonia con il bisogno di uguaglianza e giustizia tra i sessi, inoltre la strada dello sviluppo appena intrapresa dalla Tunisia, finalmente libera dal giogo coloniale, si poneva in piena sintonia con il precetto coranico, che stabiliva la possibilità per l'uomo di avere fino a 4 mogli, a parità di garantirne l'equo trattamento. Cfr. L. El Houssi, *op.cit.*, p. 22.

¹²⁶ Anche in questo senso il Codice è rivoluzionario, non solo perché abolisce l'istituto del ripudio unilaterale e introduce la possibilità del divorzio da parte di entrambi i coniugi, ma anche perché disciplina che il ricorso al divorzio possa essere immotivato. Unica clausola prevista è il tentativo di riconciliazione dei coniugi che viene fatto per ben tre volte in presenza di figli minori, (art. 32). In caso di divorzio immotivato è previsto un risarcimento del danno materiale e morale, attraverso l'attribuzione di una rendita mensile. Cfr. R. Aluffi Beck-Pecozz, *op.cit.*, pp. 25-27.

¹²⁷ Anche rispetto all'adozione la Tunisia si confermava un Paese d'avanguardia, e resta tutt'oggi l'unico Paese arabo-musulmano ad aver previsto la possibilità di adozione di minori anche stranieri. Oltre alla possibilità di adozione, il Codice disciplina l'istituto della *Kafala*, presente anche in altri Paesi arabi-musulmani, si veda ad esempio il Marocco, ovvero la possibilità di prendere, accudire e mantenere minori trovati. *Ibidem*.

¹²⁸ A partire dalla revisione del 1993 il legislatore ha eliminato il riferimento all'obbedienza della moglie nei confronti del marito e ha posto l'accento sulla reciprocità dei diritti e dei doveri di entrambi i coniugi. *Ibidem*.

¹²⁹ Al fine di rivestire di un fondamento religioso il CSP e di consacrarne la sua legittimità, Bourghiba fece appello al principio dell'*ijtihad*, un vecchio concetto della tradizione islamica spesso dimenticato, rifacendosi ad alcuni versetti del Corano. Il concetto *ijtihad* riassume per l'appunto sforzo di riflessione, il ragionamento deduttivo volto ad adattare il diritto musulmano all'evoluzione dei tempi. Risulta interessante notare come Bourghiba si attribuì la funzione di interpretazione dei testi sacri e di adattamento di questi alla modernità, compito che generalmente spettava agli esperti e agli specialisti di questioni giuridiche e religiose. Nei discorsi che accompagnarono l'elaborazione del CSP Bourghiba precisò più volte come questo non fosse una copia conforme del diritto di famiglia e successorio occidentale, né fosse un tentativo di mitigare la valenza del diritto musulmano e diluire l'identità religiosa tunisina. Il CSP aveva l'ambizione

L'entrata in vigore del CSP fu accompagnata da una profonda laicizzazione della società algerina, a partire dal 1959 fu proibito l'uso dell'*hijab* e del *sefsari* nelle scuole, furono contingentate le partenze per il pellegrinaggio alla Mecca, la prestigiosa scuola coranica di al-Zaytuna fu ridimensionata ad una semplice facoltà di teologia e ricondotta sotto i ranghi dello Stato.

Il primo decennio di Bourghiba è stato ribattezzato come quello del “riformismo autoritario” consacrato alla modernizzazione e laicizzazione del Paese, ad una monopolizzazione del potere e ad economia di stampo socialista pianificata. Il prezzo da pagare per le riforme e l'ammodernamento del Paese è stato il controllo diretto del Partito-Stato su ogni diramazione della società; «il dominio del partito sul sindacato, il controllo della stampa e il divieto del pluralismo erano ritenuti per Bourghiba strumenti necessari per realizzare il suo progetto di sviluppo»¹³⁰. Nel pluralismo politico Bourghiba vedeva la minaccia maggiore al suo progetto di sviluppo e ammodernamento del Paese, in quanto portavoce delle fratture e dei tribalismi latenti interni alla società tunisina.

Dal punto di vista economico l'esperimento socialista cooperativo rivelò ben presto i suoi limiti: la strategia ideata dal Ministro dell'economia Ben Salah non sembrava decollare né sul piano industriale, dove la Tunisia continuò a essere dipendente dalle importazioni, né sul piano agricolo, una serie di scioperi e proteste scoppiarono nel Paese, dinanzi a questa situazione esplosiva che rischiava di minare la stabilità del Paese Bourghiba decise di arrestare Ben Salah in quanto “mandante” della mancata riuscita dell'opzione socialista¹³¹.

1.5) La seconda fase dell'era Bourghiba: dalla consacrazione della Presidenza a vita al declino degli Ottanta.

Il decennio successivo vide la Tunisia impegnata nell'avvio di riforme economiche ultra-liberiste, di fatto fu il primo Paese arabo ad abbandonare la via socialista per intraprendere l'*infitah*, l'apertura al mercato, che comportò un graduale abbandono

di liberare la donna dalle catene impostegli dalla società tradizionale, clanico-tribale e di restituire quel posto centrale alla metà del corpo sociale, ovvero le donne, come predetto nei testi sacri. Cfr. S. Ben Achour, *Le Code tunisien du statut personnel, 50 ans après : les dimensions de l'ambivalence*, in “L'Année du Maghreb”, Vol. II, 2005-2006, pp. 55-70; F. Tobich, *Les statuts personnelles dans le pays arabes. De l'éclatement à l'harmonisation*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix Marseille, 2008, pp. 89-126.

¹³⁰ I. Pizzardi, *op.cit.*, p. 325.

¹³¹ Sul fallimento dell'opzione socialista si rimanda a S. Erdle, *op.cit.*, pp. 75-76. Ben Salah fu arrestato e condannato a dieci anni di lavori forzati per altro tradimento alla Nazione. Cfr. L. Chouika, E. Gobe, *op.cit.*, pos. 422-432.

dell'industria pesante, poco competitiva e redditizia, a vantaggio delle piccole e medie imprese, che operavano nel settore dell'artigianato e una sempre maggiore centralità del settore turistico, che divenne l'asse portante dello Stato tunisino. L'afflusso di investimenti stranieri, uniti alla congiuntura favorevole dei prezzi del petrolio e del fosfato, contribuirono sensibilmente al miglioramento delle esportazioni e all'aumento dei posti di lavoro.

Questi anni di ottime performance economiche, furono sapientemente sfruttati da Bourghiba che procedette ad un'ulteriore eliminazione delle opposizioni interne al partito e ad alcune modifiche istituzionali e costituzionali.

A partire dalla metà degli Sessanta la Costituzione tunisina fu sottoposta ad una serie di revisioni più o meno cospicue volte a consacrare il ruolo centrale di Bourghiba¹³². Nel 1969, mediante revisione costituzionale, fu emendato l'art. 51 e introdotta la figura del I Ministro, la riformulazione dell'art. suddetto disciplinava in particolare modo il meccanismo di assolvimento delle funzioni presidenziali in caso di impedimento, morte o malattia del Presidente della Repubblica¹³³. La modifica fu ispirata più dalle precarie condizioni di salute di Bourghiba che dalla reale volontà di dotare il sistema istituzionale di meccanismi correttivi volti ad un miglior bilanciamento dei poteri.

In particolare nel biennio 1974-75, Bourghiba ottenne la nomina di "Combattente Supremo" e "Presidente a vita", in omaggio ai servizi resi alla Nazione; il doppio titolo gli fu conferito prima dal PSD nel Congresso del 1974 e poi fu costituzionalizzato mediante l'emendamento apportato all'art. 40 della Costituzione l'anno successivo¹³⁴.

¹³² Risulta opportuno ricordare che la Costituzione del 1959 fu sottoposta due modifiche minori nel 1965 e nel 1967, in entrambe le occasioni fu revisionato l'art. 29 della Carta del 1959, concernente le sessioni ordinarie e straordinarie dell'Assemblea Nazionale. La revisione del 1965 fu apportata mediante la *Loi Constitutionnelle* n. 65-23, del 1° luglio 1965, mentre quella del 1967 fu apportata mediante la *Loi Constitutionnelle* n. 67-23 del 30 giugno 1967. I testi comprensivi delle singole modifiche sono disponibili al link: <http://mjp.univ-perp.fr/constit/tn1959i.htm>. (Ultimo accesso: 18 settembre 2015).

¹³³ Art. 51: «*En cas d'empêchement provisoire, le Président de la République peut déléguer tout ou partie de ses attributions au Premier Ministre. Il en informe le Président de L'Assemblée Nationale. En cas de vacances de la Présidence de la République par décès, démission ou empêchement absolu, le Premier Ministre est immédiatement investi des fonctions de Président de la République pour la période qui reste à courir du mandat présidentiel. Il adresse en l'objet un message au président de l'Assemblée Nationale. Il prête le serment constitutionnel prévu à l'article 41 devant l'Assemblée Nationale, ou à défaut, devant le bureau de l'Assemblée Nationale ou devant le Président de l'Assemblée Nationale*». La revisione fu apportata mediante la *Loi Constitutionnelle* n. 69-63 del 31 dicembre 1969. Il testo integrale è consultabile al link : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/tn1959i.htm>. (Ultimo accesso: 18 settembre 2015).

¹³⁴ La revisione del 1975 fu apportata mediante la *Loi Constitutionnelle* n. 75-13 del 19 marzo 1975. In particolare all'art. 40 fu aggiunto il seguente comma: «*A titre exceptionnel et en considération des services éminent rendus par le Combattant Suprême Habib Bourguiba au peuple tunisien qu'il a libéré du joug du colonialisme et dont il a fait une Nation Unie et un Etat indépendant, moderne et jouissant de la plénitude de sa souveraineté, l'Assemblée Nationale proclame le Président Habib Bourguiba Président de la*

La Costituzione tunisina fu sottoposta ad un'ampia revisione nel 1976¹³⁵: con la modifica si tentava formalmente di introdurre nel modello presidenziale, ideato nel 1959, alcuni elementi tipici del parlamentarismo. In particolare, la riforma voleva indurre una riorganizzazione della distribuzione dei poteri, orientandola verso un maggior bilanciamento, rafforzando il ruolo del I Ministro. Quest'ultimo infatti coadiuvava il Presidente della Repubblica, nell'esercizio del potere esecutivo, tuttavia la sua nomina e destituzione, così come quella degli altri membri del Governo, rimanevano essere prerogative presidenziali. Il Governo era responsabile del suo operato solo dinanzi al Presidente della Repubblica e non dinanzi all'Assemblea Nazionale, quest'ultima disponeva della possibilità di sfiduciare il Presidente della Repubblica, il quale, contestualmente alla mozione di censura, aveva la possibilità di sciogliere la stessa Assemblea Nazionale. La modifica inoltre sanciva la rieleggibilità del Presidente della Repubblica senza porre alcun limite ai mandati presidenziali. Risulta evidente come l'introduzione di alcuni elementi tipici dei sistemi parlamentari all'interno di un sistema presidenziale fu alquanto debole, confermando lo squilibrio tra i poteri, a vantaggio del potere esecutivo e in particolare del Presidente della Repubblica, il cui raggio d'azione risultava addirittura aumentato, a discapito del potere legislativo.

Tuttavia alla metà degli anni Settanta la situazione economica precipitò vertiginosamente a seguito del calo dei prezzi delle principali materie prime di cui la Tunisia era esportatrice, con riflessi negativi sull'occupazione e sull'inflazione. Il governo rispose con una massiccia iniezione di denaro pubblico nel sistema, che si tradusse in sussidi alimentari e ampliamento del pubblico impiego. Il malcontento diffuso e generalizzato sfociò in una serie di scioperi e proteste che si intensificarono soprattutto nel biennio 1978-80, per la prima volta fu convocato lo sciopero generale, il 26 gennaio 1978, segno tangibile della volontà del sindacato di prendere le distanze da governo, il cosiddetto *Jeudi noir*, a cui il regime rispose con una violenta repressione e con la proclamazione dello Stato di emergenza. Le prescrizioni della Banca Mondiale e del FMI, condussero il governo ad adottare misure fortemente impopolari, in particolare l'aumento dei prezzi dei beni di prima necessità, del 70% della farina e il raddoppio del prezzo del

République à vie». Il testo integrale è consultabile al link : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/tn1959i.htm>. (Ultimo accesso: 18 settembre 2015).

¹³⁵ La revisione del 1976 fu apportata mediante *Loi Constitutionnelle* n. 76-37 del 8 aprile 1976. Il testo integrale è consultabile al link : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/tn1959i.htm>. (Ultimo accesso: 18 settembre 2015).

pane, fecero esplodere nuovamente il malcontento nel Paese. Tutta la prima metà degli anni Ottanta fu contraddistinta dalle cosiddette “rivolte del pane”, che interessarono gran parte della Tunisia, ma trovarono il loro epicentro nel sud del Paese¹³⁶.

Fu proprio in questi anni convulsi che apparve sulla scena il *Mouvement pour la Tendence Islamique* (MTI), movimento islamico, legato alla Fratellanza Musulmana e guidato da R. Ghannouschi¹³⁷. Il MTI nacque ufficialmente nel 1981, ma già dalla fine degli anni Settanta il movimento, nella sua veste associativa (*l'Association Islamique*) iniziò a fare proseliti, trovando terreno fertile proprio in quei contesti periferici dove i benefici e gli effetti delle politiche di sviluppo di Bourghiba non erano arrivati¹³⁸. Il MTI carpì il profondo disagio che attraversava le fasce più povere e più deboli del Paese e si pose a capo di quella critica feroce al processo di ammodernamento del Paese, che dopo circa due decenni rivelava le sue contraddizioni¹³⁹.

La nascita del MIT fu accompagnata da un comunicato stampa ufficiale nel quale il Movimento non solo manifestava la sua volontà di costituirsi secondo pratiche legali, ma condannava ogni tipo di violenza¹⁴⁰. Approfittando della legge ministeriale del 1981, che definiva i criteri per il riconoscimento legale dei partiti, il MIT avanzò la sua richiesta di autorizzazione e riconoscimento come partito politico, richiesta che fu presentata anche

¹³⁶ Si può anticipare in questo senso una similitudine con le rivolte del 2011, che saranno oggetto del prossimo capitolo, sia per le motivazioni economiche all'origine delle proteste, sia per il loro epicentro geografico.

¹³⁷ Sulla genesi del MIT si rimanda a F. Burgat, *op.cit.*, pp. 165-173.

¹³⁸ Il processo riformatore portato avanti da Bourghiba non aveva interessato in maniera omogenea tutto il Paese, i principali benefici erano visibili nei grandi centri urbani, sulle coste e nelle classi borghesi della società tunisina, per contro, le zone rurali, perlopiù al sud del Paese erano rimaste escluse dal rilancio economico, aumentando gli squilibri e le disuguaglianze all'interno alla società e lacerando il Paese. Cfr. I. Pizzardi, *op.cit.*, pp. 324-325.

¹³⁹ Come tutti i movimenti legati alla Fratellanza, anche il MIT, prima della sua costituzione ufficiale a movimento politico, trovava la sua genesi nelle moschee e la sua opera nelle attività ricreative-culturali e assistenziali. Tra le prime richieste avanzate dal MIT si sottolinea l'apertura di luoghi di culto all'interno dei posti di lavoro e un ritorno ai precetti religiosi e al rigorismo morale, in una Tunisia corrotta e immorale.

¹⁴⁰ Il MIT al momento della sua nascita presentava caratteristiche insolite, che lo differenziavano dagli altri movimenti islamici dell'area. Si presentava come un movimento aperto, moderno, con una struttura molto simile a quella dei partiti, poco incline alla clandestinità e con una strategia più o meno legale. La clandestinità non è mai stata nel DNA del MIT, a differenza di altri movimenti islamici del Maghreb, il MIT non ha mostrato un'inclinazione particolare alla guerriglia e alla violenza al momento della sua nascita. Il MIT si è contraddistinto per una ricerca di legittimità da parte del PSD e della ricerca di contatti con gli altri partiti di opposizione, al fine di ridurre la dicotomia opposizioni secolariste/ opposizioni laiche. L'ossessione per la legalità del primo periodo ha contraddistinto l'azione del MIT, facendone la sua forza e allo stesso tempo la sua debolezza, rendendolo allo stesso tempo un interlocutore credibile per le opposizioni, a tal punto che diversi analisti prevedano il suo inquadramento all'interno delle dinamiche del sistema politico. Cfr. M. Camau, V. Geisser, *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourghiba à Ben Ali*, Paris, Presse de Science Po., 2003, pp. 289-293 e A. Hermassi, *Ascesa e declino del movimento islamico in Tunisia*, in L. Guazzone (a cura di), *op.cit.*, pp. 137-139.

da altre formazioni, e che fu però respinta¹⁴¹. Tuttavia era evidente l'intento meramente propagandistico dell'apertura del 1981, volta a non concedere alcuno spazio e margine di manovra a quell'opposizione *in auge*, che stava acquisendo consensi e popolarità nel Paese, tacciata di voler mettere a repentaglio la secolarità e modernità del regime.

All'ascesa del MIT, che acquisiva consensi anche in quegli ambienti tanto cari alle opposizioni di sinistra laica del Paese, in particolare modo le Università¹⁴², si contrappose una dura repressione da parte del governo, che portò all'arresto di alcuni dei suoi membri di spicco, tra cui R. Ghannouschi. Nel periodo compreso tra il 1984 e il 1987 si assistette ad una radicalizzazione delle posizioni del Movimento, nonché ad una feroce repressione da parte del regime, che dopo vari arresti era pronto, più che mai, a chiedere la pena capitale per il leader del MIT, R. Ghannouschi.

Bourghiba, stanco e ammalato, ormai ossessionato dalla possibile deriva islamista nel suo Paese, proprio in quei giorni affermò: «L'eradicazione del movimento islamista, sarà l'ultimo servizio che rendo a questa Nazione»¹⁴³. Per la prima volta, per stroncare definitivamente il movimento islamico, decise di affidarsi ad un militare: una volta

¹⁴¹ Anche la formazione di A. Ben Salah, *Mouvement Union Populaire- MUP*, nato dopo la scarcerazione dell'ex Ministro dell'economia, fece esplicita richiesta di autorizzazione e riconoscimento, anche questa respinta, le prime elezioni legislative all'indomani della legge sul multipartitismo, video ancora una volta il trionfo del PSD, questa volta unito all'UGTT nel cosiddetto "Fronte Nazionale", i risultati delle elezioni e la soglia di sbarramento al 5% confermarono l'assenza di genuine intenzioni nell'apertura al pluralismo da parte del regime di Bourghiba. Cfr. Cfr. L. Chouika, E. Gobe, *op.cit.*, pos. 636-658.

¹⁴² Circa la fine dell'egemonia dei movimenti studenteschi di sinistra nelle Università e l'ascesa dei movimenti islamici sembra opportuno riportare due utili considerazioni, in primo luogo come il fenomeno non interessò la sola Tunisia, ma trovò stessa applicazione anche negli altri Paesi del mondo arabo-musulmano, in secondo luogo l'ascesa dei movimenti islamici studenteschi era il riflesso condizionato della scolarizzazione di massa e degli investimenti in termini di accesso all'istruzione, se i primi movimenti studenteschi erano espressione della borghesia affermatasi dopo l'indipendenza e imbevuta di quella cultura francese, la generazione universitaria degli anni Ottanta era il prodotto della democratizzazione del sistema educativo di massa inaugurato da Bourghiba. Cfr. M. Camau, V. Geisser, *La syndrome...op.cit.*, pp. 326-331. In questo senso risulta esplicativa la tesi di R. Benaïsa, citata da F. Burgat: «La reislamizzazione dell'Università si è compiuta attraverso l'accesso degli umili all'Università medesima. Gli umili, i contadini, i figli dei contadini sono quelli che hanno conquistato, arrivando all'Università per la via indiretta della democratizzazione e dell'insegnamento, la libertà di esprimere con parole la loro cultura vissuta. Durante i primi dieci anni l'Università accoglieva, invece, soltanto i figli di papà della borghesia intellettuale e/o francesizzata». F. Burgat, *op.cit.*, p. 100.

¹⁴³ A quanto pare proprio in quei mesi Bourghiba temeva che il MIT, o comunque frange radicali ad esso legato stavano mettendo in piedi un colpo di stato per epurarlo. La notizia contribuì ad accrescere l'atteggiamento sclerotizzato e schizofrenico del Presidente Bourghiba, che risultava sempre più ossessionato dal MIT. Circa l'attendibilità del colpo di stato orchestrato dal MIT non si hanno notizie certe e attendibili. Cfr. M.J. Wills, *op.cit.*, p.166-168.

deposto il I Ministro in carica, Sfar, Bourghiba convocò l'ex Ministro degli Interni¹⁴⁴, Zin el-Abidine Ben Ali, suonando così il suo *De profundis*¹⁴⁵.

1.6) La II Repubblica tunisina: il *coup d'état chirurgical*, le speranze tradite e la riforma costituzionale del 2002.

Il cosiddetto *Coup d'état chirurgical* ebbe luogo nella notte tra il 6 e il 7 novembre 1987, attraverso un referto medico, 7 medici certificarono l'infermità mentale del Supremo Combattente, ai sensi dell'art. 57 della Costituzione, che prevedeva la sostituzione del Presidente della Repubblica da parte del Capo di Governo, in caso di morte o grave impedimento del primo, Ben Ali assunse pieni poteri, attuando una successione formalmente legale, nel pieno rispetto del dispositivo costituzionale, tecnicamente e giuridicamente ineccepibile.

Senza dubbio mettendo da parte le vicende dell'ultimo turbolento decennio, l'eredità che il Padre della patria lasciava era importante: un Paese moderno e aperto, un Codice di Statuto Personale avanzato che garantiva uno *status* della donna unico nel panorama arabo, una crescita demografica che non aveva impedito lo sviluppo, un'*élite* francofona aperta al mondo e una diplomazia rispettata e ascoltata.

La "rivoluzione dolce" o "la rivoluzione del gelsomino"¹⁴⁶, come fu chiamata dallo stesso Ben Ali, fu accolta con entusiasmo anche dalle fila dello stesso MIT, gli appelli di Ben Ali al "cambiamento" e alla costruzione di uno Stato di diritto, facevano in questo senso ben sperare¹⁴⁷. A riprova delle speranze nutrite, Ben Ali durante il suo primo anno

¹⁴⁴ Ben Ali fu Ministro degli Interni, sotto Bourghiba e prima ancora a capo della Sicurezza Nazionale, la sua formazione spiccatamente militare era avvenuta soprattutto nelle scuole militari di sicurezza e di intelligence statunitensi ed ebbe anche un passato al seguito della diplomazia tunisina, a Rabat e a Madrid, poi come ambasciatore stesso a Varsavia dopo. Proveniente da una modesta famiglia di un villaggio a qualche km da Sousse, leggendaria è l'espressione "le President Bac mois tres", che attesta il mancato completamento del Liceo da parte di Ben Ali, il quale aveva lasciato gli studi tre anni prima del conseguimento del titolo, per intraprendere la carriera militare a 15 anni. Cfr. N. Beau, J. P. Turquoi, *Notre ami Ben Ali*, La Découverte, Paris, 1999, pp. 26-27.

¹⁴⁵ Senza dubbio gli avvenimenti dell'agosto del 1987, ovvero l'esplosione di alcune bombe nelle località turistiche tra Sousse e Monastir, nel pieno della stagione balneare e forse non a caso, il giorno del compleanno del Presidente Bourghiba, infersero un colpo decisivo alla strategia di tensione del governo. Gli attentati furono imputati al gruppo terrorista *Islamic Jihad*, che si era macchiato di numerosi episodi di violenza negli anni precedenti, diversi furono i tentativi del governo di far ricadere la responsabilità degli attacchi sul MTI, il quale negò qualsiasi significativo legame con gli attentati. Cfr. M. J. Wills, *op.cit.*, p. 175-176.

¹⁴⁶ Sul termine "rivoluzione del gelsomino" e la portata non violenta che esso evoca, si rimanda al Capitolo successivo, dove il termine sarà illustrato soprattutto alla luce della sua nuova valenza mediatica a seguito delle rivolte del 2011.

¹⁴⁷ Le parole chiave del discorso di inaugurazione della sua Presidenza erano state Stato di diritto, lotta alla corruzione, concessione di libertà civili e politiche e rafforzamento della solidarietà araba, islamica,

di mandato revisionò la Costituzione¹⁴⁸, abolendo l'istituto della "Presidenza a vita" e introducendo il limite dei mandati presidenziali, non rinnovabile per più di due volte; contestualmente fu approvata la legge sul multipartitismo, che sembrava aprire la strada ad una Tunisia realmente democratica.

Nello stesso anno anche il PSD cambiò nome in *Rassemblement Constitutionnel Démocratique*, lo stesso Ben Ali propose alle principali forze politiche, alle associazioni di categoria e anche ai rappresentati del MIT la composizione del *Pacte National*, siglato nel 1988, e volto promuovere riforme politiche e sociali concertate nell'era post-Bourghiba. Il MIT, non solo accolse positivamente le aperture di Ben Ali, partecipò agli incontri preparatori del *Pacte National* e beneficiò della scarcerazione di molti dei suoi attivisti. La prima fase della Presidenza Ben Ali fu tesa dunque ad una riconciliazione nazionale e ad una sorta di tregua ideologica con le frange più moderate del movimento islamista, lo stesso Presidente si mosse nel senso di valorizzare l'identità arabomusulmana del Paese, schiacciata dalla laicità esasperata degli anni di Bourghiba.

Nell'ottica di una conciliazione con l'ala moderata del MIT tra le prime misure del nuovo Presidente vi furono: la soppressione del Tribunale di Sicurezza, atto a giudicare le frange islamiste, un'amnistia generale che prevedeva la liberazione di tutti i prigionieri appartenenti al MIT, la creazione dell'organo consultivo Alto Consiglio Islamico per redimere le controversie religiose, il riconoscimento ufficiale dell'Associazione degli Studenti islamici e l'autorizzazione della pubblicazione del giornale *al-Fajr*, organo di stampa del Movimento.

Il MIT, forte del clima rinnovato, completò quel processo di trasformazione da Movimento a Partito, prendendo il nome di *Ennahda* (Partito della Rinascita) in ottemperanza alle disposizioni legislative che vietavano la formazione di qualsiasi partito che faceva espresso richiamo all'Islam. Tuttavia, nonostante l'apparente apertura di Ben Ali, *Ennahda* non ottenne il riconoscimento come partito politico e impossibilitato a presentarsi alle successive elezioni, decise comunque di misurare la sua forza attraverso la candidatura di personalità indipendenti.¹⁴⁹ Le elezioni presidenziali e legislative del

mediterranea e africana. Se Boughiba aveva privilegiato il progresso Ben Ali poneva, almeno formalmente, al centro della sua azione la democrazia. Ben Ali lanciava così l'apertura di una nuova era. *Ivi*, 46-47.

¹⁴⁸ La revisione costituzionale fu approvata mediante la *Loi constitutionnelle* n. 88-88 del 25 luglio 1988.

¹⁴⁹ La legge esplicitava chiaramente che non potevano costituirsi partiti che facevano espresso riferimento nel nome, negli obiettivi, nei principi e nel programma alla lingua, alla razza, alla religione o ad una regione, per questo il MIT decise di cambiare la sua dicitura e accettare alcuni capisaldi dello Stato, quali il CSP, al fine di poter partecipare alla competizione. Tuttavia la strategia di Ben Ali era alquanto chiara, come dimostrato dalle larghe concezioni fatte all'inizio della sua nuova era: fermare l'avanzata dell'islam politico

1989 oltre a confermare il plebiscito per Ben Ali, di fatto unico candidato alle presidenziali, che fu eletto con il 99% dei voti, favorirono attraverso un sistema maggioritario i grandi partiti, nonostante un sistema fortemente maggioritario il 15% dei seggi dell'Assemblea andò ai candidati indipendenti di *Ennahda*, sia la campagna elettorale che il successivo post elezioni videro un esacerbarsi delle tensioni e delle violenze. Da un lato il partito islamico, forte del successo del FIS in Algeria e del risultato ottenuto, radicalizzò le sue posizioni rispetto al passato, preparandosi alla prossima tornata elettorale, certo della vittoria¹⁵⁰; dall'altro l'RCD comprendeva che l'unico potenziale rivale alla sua egemonia fosse rappresentato proprio da *Ennahda*.

La progressiva escalation di violenza¹⁵¹ che colpì il Paese nei due anni successivi, offuscata mediaticamente dagli avvenimenti algerini, unita alla minaccia di uno sventato colpo di stato da parte del movimento islamico, provocò una repressione violenta e una progressiva limitazione dei diritti e delle libertà. Le voci circolanti circa l'acquisizione di armi da parte di *Ennahda* e dei presunti gruppi armati ad esso legati, dall'Algeria e dall'Afghanistan per tentare un rovesciamento del regime¹⁵², portarono ad una definitiva messa al bando del partito, tra il 1991 e il 1992 le strutture del partito furono smantellate, i suoi militanti e attivisti incarcerati o costretti a fuggire in esilio e i simpatizzanti intimati

e le pretese del movimento di assurgere a partito e partecipare alla competizione elettorale. Cfr. R. Ben Achour, *La succession de Bourghiba*, in M.-C. Diop, M. Diouf (a cura di), *Le figures du politique en Afrique, Des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus*, Paris, Editions Khartala, 1999, pp. 237-238.

¹⁵⁰ In particolare i toni più duri emersero durante la campagna elettorale, occasione in cui i candidati di *Ennahda* non mancarono di criticare apertamente alcuni aspetti, quali il CSP in primis, che precedentemente sembravano aver introiettato nella loro agenda, inoltre furono aperte e manifeste le denunce ai loro avversari, accusati di scelte politiche ostili all'Islam e di comportamenti immorali. Durante questa prima prova elettorale emerse tutta l'efficacia dell'organizzazione del partito, che mise in crisi i candidati del RCD. Non solo nei comunicati, nei comizi ma anche durante i giorni stessi delle elezioni i militanti furono presenti in maniera massiccia sul territorio. Cfr. A. Hermassi, *op.cit.*, pp. 143-147. L'aspetto organizzativo di *Ennahda* appare abbastanza importante se letto alla luce della prova elettorale del 2011 e dei risultati conseguiti nelle elezioni per l'Assemblea Nazionale Costituente, di cui si darà ampia lettura nel capitolo successivo.

¹⁵¹ Nel febbraio del 1991 si verificarono gravi episodi di violenza, attacchi a posti di polizia, di diversi uffici pubblici e dalla Guardia Nazionale, infine anche la sede del coordinamento del RCD fu incendiata, il cosiddetto incidente di Bab Souika. Proprio in questi anni dopo divenne sempre più controversa e dibattuta l'esistenza di un'ala armata di *Ennahda*, Ghannouschi insisteva da sempre sulla genuina vocazione pacifista del suo movimento, tuttavia da diverse voci era emerso che già dai tempi del MIT il partito avesse sviluppato clandestinamente un "Gruppo di Sicurezza", nato negli anni ottanta per preservare e proteggere il movimento dalla repressione del regime, il Gruppo crebbe e si emancipò soprattutto durante gli anni di prigionia dei principali leaders, lo stesso Ghannouschi disconobbe questa frangia più estrema e prese le distanze dai metodi utilizzati. Cfr. M. J. Wills, *op.cit.*, pp. 174-175.

¹⁵² Si trattava dell'acquisto di missili per abbattere l'aereo sul quale viaggiava Ben Ali. Circa la plausibilità di questa ipotesi è difficile esprimersi, con certezza è possibile dire che i toni del partito si radicalizzarono a partire dal risultato delle elezioni, tuttavia Ghannouschi, prima in prigione e poi in esilio, denunciò l'assoluta estraneità a qualsiasi azione di rovesciamento e accusò il governo tunisino di aver complottato *ad hoc* il tentato golpe per procedere alla repressione del partito. *Ivi*, pp. 176-177.

al silenzio. Dopo due anni di repressione massiccia il partito islamico di *Ennahda* aveva cessato di esistere. Come sottolinea S. Erdle, è importante notare come tutto questo accadeva, forse non casualmente, mentre la vicina Algeria piombava in un bagno di sangue; nessuna manifestazione, nessuna resa dei conti e nessun guerriglia fu ingaggiata tra il governo e il movimento islamico, più che di un'esplosione del partito islamico e forse corretto parlare di implosione¹⁵³. Senza dubbio la ferocia delle violenze perpetuate dalla galassia fondamentalista in Algeria influenzò in particolar modo l'opinione pubblica tunisina, legittimando la repressione del regime. Tuttavia la diversa evoluzione/involuzione del movimento islamico in Algeria e in Tunisia e il sopravvento della deriva fondamentalista, non è solo riconducibile al comportamento dello Stato, sia in ambito politico che militare, ma anche alle caratteristiche strutturali dei due partiti. Senza dubbio la sottovalutazione dell'establishment algerino del peso del FIS e l'apertura ad esso dell'agone politico è stata decisiva, così come il più efficiente mantenimento del controllo del territorio da parte dello stato tunisino e la risolutezza del suo apparato di sicurezza, ma anche la composizione eterogenea del partito *Ennahda* e la formazione dei suoi membri hanno influito in maniera decisiva sulle sorti dei due Paesi¹⁵⁴.

Tuttavia è opportuno ricordare che nonostante la feroce repressione del movimento islamico, l'elemento religioso continuò a esercitare una certa influenza, più o meno indiretta, sulla vita politica del Paese, come dimostrato dall'interesse suscitato da ogni apparizione pubblica di R. Ghannouschi e dall'aumento del numero di donne volate in strada. L'eccezionalità tunisina, rispetto agli altri Paesi arabi-musulmani di non ammettere partiti islamici nell'agone politico sarà indicativa nella comprensione dei risultati delle prime elezioni post Ben Ali nel Paese.

¹⁵³ I membri del disciolto *Ennahda* presero strade diverse, alcuni di essi non rinunciarono alla loro appartenenza al movimento e presero la via dell'esilio, in Europa, soprattutto a Londra e a Parigi, che divennero le basi generali del disciolto partito, altri abbandonarono il movimento prima dell'inizio della repressione, molti tornarono alla normalità, lasciando l'attività politica e solo alcuni decisero di unirsi alle filiere jihadiste attive fuori dal Paese. Per coloro che rimasero in Tunisia la vita non fu affatto semplice, furono sottoposti a libertà vigilata, spesso privati del passaporto ed esclusi dai principali servizi di welfare state. Cfr. S. Erdle, *op.cit.*, pp. 234-239.

¹⁵⁴ L'età più matura dei membri di *Ennahda* e la loro formazione nelle prestigiose scuole coraniche tunisine, da cui derivava una sofisticata ideologia politica del partito, portava il movimento a porsi più in un'ottica dialettica con il regime, che non di scontro aperto. Il movimento islamico tunisino aspirava a essere riconosciuto come partner dal regime e non come parte combattente di un conflitto, puntava al miglioramento e alla rieducazione del popolo tunisino e non a fare tabula rasa di quanto fino ad allora costruito. Inoltre l'età più matura dei leaders inibiva la possibilità di una prova di forza con il regime. *Ibidem*.

Una volta archiviata la breve parentesi della coesistenza con il movimento islamico, Ben Ali concentrò la sua attività nella costruzione del cosiddetto “Stato caserma” attraverso una progressiva limitazione delle libertà civili e politiche, la sistematica repressione di ogni forma di dissenso, il controllo e la censura di tutti i media e di qualsiasi potenziale forma di opposizione al regime.

La repressione politica e la compressione delle libertà politiche e civili fu controbilanciata da politiche economiche espansive, che rappresentarono il vero punto di forza della longeva permanenza al potere di Ben Ali, il fulcro del cosiddetto “contratto sociale”, teorizzato da B. Hibou, che sarà meglio esplicitato nel prossimo capitolo. Accanto alle politiche liberiste e alla stabilizzazione macro-economica furono avviate una serie di riforme strutturali, volte a promuovere il settore privato, allargando di fatto la base sociale del regime. Attraverso il richiamo di investimenti stranieri e le esportazioni dei mercati esteri fu possibile registrare una crescita formidabile del Paese, senza pari nell’area MENA; la vera forza del cosiddetto “miracolo tunisino” fu quella di continuare a garantire alti livelli di *welfare*, a dispetto degli aggiustamenti strutturali richiesti dal FMI e dalla Banca Mondiale.

Nel decennio 1987-2007 la Tunisia continuò a investire circa il 19% del PIL in politiche di *welfare*, non tradendo così il modello bourghibista. In particolare i settori dell’istruzione e della sanità furono privilegiati nelle politiche di Ben Ali, tanto da ricevere investimenti maggiori rispetto al periodo precedente. Al fine di ridurre al minimo gli effetti sociali delle riforme strutturali furono lanciati due programmi, il cosiddetto “26-26”, ovvero Fondo di solidarietà nazionale, volto alla creazione di infrastrutture nelle zone periferiche e marginali del Paese, potenziali riserve di malcontento e il cosiddetto “21-21”, ovvero il Fondo nazionale per l’occupazione, specifico per la creazione di nuovi posti di lavoro. Le misure introdotte da Ben Ali andavano a colpire sia la classe media del Paese, che in cambio di vantaggi sociali ed economici, sembrava ben tollerare la progressiva contrazione delle libertà personali, sia le fasce più povere della popolazione, che rispetto ad altri Paesi risultavano meno marginalizzate dai benefici dello sviluppo economico. Il sapiente dosaggio di politiche di *welfare* era volto a contenere potenziali scioperi e sommosse, nonché a inibire la popolazione da qualunque contagio islamista. La costruzione dello stato autoritario e la neutralizzazione della società civile passava

attraverso la ripartizione una serie di vantaggi economici e sociali che consentivano la stabilità del sistema¹⁵⁵.

Nel marzo del 1994 si tennero le seconde elezioni, sia legislative che presidenziali del nuovo corso tunisino, ancora una volta Ben Alì fu eletto alla Presidenza della Repubblica con il 99,8% dei voti, conquistando l'appellativo di "Monsieur le 100%", in quelle stesse elezioni il Presidente della Lega Tunisina per i Diritti dell'Uomo, M. Marzouki aveva manifestato la sua intenzione di candidarsi alle presidenziali, ma fu perseguitato e arrestato. Un breve dispositivo correttivo fu inserito nella legge elettorale, che attraverso una minima quota proporzionale garantì l'ingresso di pochi rappresentanti delle opposizioni nel Parlamento (18 su 163), non modificando però troppo gli assetti dell'assise.

Dei sei partiti di opposizione di fatto solo tre erano effettivamente indipendenti, ma il loro ruolo risultava assolutamente marginale e imbavagliato dalle pesanti leggi di censura del regime, gli altri risultavano cooptati dal regime.

Le successive elezioni del 1999 videro un nuovo, scontato trionfo di Ben Alì, che si accingeva all'inaugurazione del suo terzo ed ultimo mandato, come previsto dalla Costituzione. Tuttavia una importante modifica costituzionale si apprestava ad essere lanciata, in un clima sempre più esasperato.

I fatti dell'11 settembre 2001 e il successivo attentato alla sinagoga di Ghirba nell'isola di Djerba accentuarono ancor di più la deriva repressiva e autoritaria del regime, che si trincerava dietro la legge antiterrorismo del 2003¹⁵⁶ e dietro la "lotta globale al fondamentalismo islamico".

¹⁵⁵ Un altro elemento che va aggiunto al quadro economico e sociale era il ruolo del RCD che fungeva da vero ente di raccolta e ripartizione delle risorse e dei benefici, gli oppositori politici venivano privati di qualsiasi accesso ai servizi sociali o di altri benefici, riducendo ai minimi termini l'opzione del dissenso. Dal punto di vista economico il mantenimento del sistema di welfare fu possibile grazie a donazioni formalmente "volontarie" private, di fatto sotto coercizione del regime. Risulta evidente come il sistema di allocazione delle risorse e raccolta degli sponsor fosse alquanto opaco, discriminatorio e clientelare, divenendo così un altro strumento di negoziazione delle mani del governo. La commistione tra mondo degli affari e mondo della politica fu dunque un altro tratto saliente del regime e alimentò un sistema clientelare-mafioso, in cui un ruolo decisivo fu giocato dalla famiglia della moglie del Presidente Leila Trabelsi. Cfr. J. Marks, *Liberalization against Democracy: The Local Politics of Economic Reform in Tunisia*, in "Middle Eastern Studies", Vol. 41, N. 2, marzo 2005, pp. 295-297, M. J. Wills, *op.cit.*, pp. 240-243.

¹⁵⁶ Si fa riferimento alla *Loi n° 2003-75 du 10 décembre 2003, relative au soutien des efforts internationaux de lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent*, disponibile al link: http://www.cmf.org.tn/pdf/textes_ref/reglementations/Version_FR/blanchis_argent_lutte_ter/loi_terrorisme_blanchiment.pdf (Ultimo accesso 10 Agosto 2015), che succedette l'attentato, poi rivendicato da Al Qaida, alla sinagoga di Ghirba (Isola di Djerba) che provocò la morte di 19 persone.

Annunciato con grande retorica¹⁵⁷, nelle parole di Ben Ali il progetto di revisione costituzionale (si trattava della più importante modifica finora effettuata che andava a toccare ben 78 articoli, per tanto a ben vedere si può parlare di “nuova” Costituzione)¹⁵⁸ avrebbe dovuto “affermare la definitiva democratizzazione del Paese nel rispetto della tradizione e della storia della Tunisia”. Il progetto di revisione senza dubbio si presentava come una riforma di grande portata che introduceva alcuni elementi cardine delle democrazie occidentali, tra cui il più ampio riconoscimento dei diritti dell’uomo e delle libertà, la mozione di censura, strumento diretto a rafforzare il ruolo di controllo e garanzia del potere legislativo sull’esecutivo; inoltre il Parlamento diveniva bicamerale¹⁵⁹, e si procedeva al consolidamento dei compiti e delle funzioni del Consiglio costituzionale, che diveniva la vera chiave di volta dell’edificio istituzionale tunisino¹⁶⁰. Veniva sottolineata la continuità con la Costituzione del 1959, che aveva assicurato “la stabilità delle istituzioni, così come l’efficienza dell’azione pubblica”.

Ma nonostante tali dispositivi, la modifica del 2002 consacrava definitivamente la Tunisia tra le “presidenze a vita”¹⁶¹ del mondo arabo, attraverso l’eliminazione del limite dei mandati per il Presidente della Repubblica, prevista all’art. 39, garantendo la rielezione di Ben Ali alle successive elezioni presidenziali. Il progetto di revisione, ai sensi della legge costituzionale n. 65 del 1997, fu sottoposto al referendum popolare e ottenne il 99, 52% dei voti, entrando in vigore a partire dal 1° giugno dello stesso anno. La Carta sembrava a parole confermare formalmente quella tendenza del

¹⁵⁷ Bel Ali annunciò con grandi enfasi in un messaggio televisivo alla nazione la revisione costituzionale, specificando che le differenti organizzazioni professionali, i partiti, le associazioni e la stampa lo avevano esortato nel corso dell’anno precedente a continuare la grande missione di civilizzazione inaugurata il 7 novembre 1987. Cfr. E. Gobe, *Chroniques politiques Tunisie, 2002. Un référendum pour quoi faire?*, in “Annuaire de l’Afrique du Nord”, tomo XI, 2002, pp. 381-413.

¹⁵⁸ La revisione fu approvata mediante la *Loi constitutionnelle* n. 2002-51, del 1° giugno 2002. Il testo integrale è disponibile al link: <http://mjp.univ-perp.fr/constit/tn1959i.htm> (Ultimo accesso: 20 settembre 2015).

¹⁵⁹ Il Parlamento era composto dalla Camera dei deputati, eletta a suffragio universale per cinque anni, mentre la nuova Camera dei consiglieri è invece composta da rappresentanti delle comunità locali, eletti su base regionale da rappresentanti del mondo operaio, sindacale, agricolo, mentre il resto dei membri è designato direttamente dal Presidente della Repubblica tra le personalità di spicco del Paese.

¹⁶⁰ La revisione del 2002 modificava il ruolo del Consiglio costituzionale, che nella precedente versione aveva una funzione meramente consultiva. Nella nuova Carta al Consiglio spetta invece il controllo preventivo di costituzionalità di tutte le leggi ed il controllo sulle tornate elettorali (presidenziali e legislative). Tuttavia, rispetto ai modelli di organizzazione di giustizia costituzionale tipici delle democrazie occidentali, il ruolo del Consiglio costituzionale tunisino restava alquanto limitato. Cfr. M. Oliviero., *Il costituzionalismo...cit.*, p. 143-146.

¹⁶¹ Per una panoramica sulle “presidenze a vita” nel continente africano si rimanda a M. Cochi, *L’Africa e i Presidenti “eterni”*, in “Africana”, n. 12, 2006, pp. 55-62.

costituzionalismo liberal-democratico di limitare la concentrazione dei poteri nelle mani di un solo attore, favorendo l'istituzione di un esecutivo "bicefalo" e introducendo una serie di pesi e contrappesi. I tentativi volti a creare una gestione del potere meglio bilanciata, tuttavia, si rivelarono insufficienti, confermano il ruolo prioritario e centrale del Presidente della Repubblica, asse portante del sistema istituzionale tunisino, sia nell'esercizio del potere esecutivo che legislativo e qualificando *de facto* la Tunisia come una democrazia di facciata¹⁶².

La presente revisione permise la rielezione di Ben Ali nelle elezioni del 2004, confermato alla Presidenza della Repubblica, ancora una volta con percentuali plebiscitarie, oltre il 94% dei consensi, e le contestuali elezioni legislative assegnarono una netta maggioranza del RCD, che ottenne l'87,7% dei seggi¹⁶³.

L'ultima "innovazione" interessante, in termini politico-istituzionali, introdotta nel 2008, alla vigilia delle elezioni presidenziali, è stata la nuova legge sui requisiti per le candidature alla Presidenza della Repubblica. La nuova disciplina se da un lato eliminava il requisito delle 30 firme a sostegno della candidatura da parte di sindaci o deputati, dall'altro stabiliva che ogni candidato alla presidenza della Repubblica dovesse essere segretario di un partito da almeno due anni, escludendo di fatto la possibilità di accedere alla tornata elettorale per i due principali esponenti dei partiti di opposizione. Le ultime elezioni presidenziali, prima dell'avvento delle primavere arabe, tenutesi nel 2009, hanno visto ancora una volta Ben Ali imporsi sugli altri candidati con l'89,2% delle preferenze,

¹⁶² Il Parlamento, infatti, condivide l'iniziativa legislativa con il Presidente della Repubblica, che comunque mantiene la priorità sull'iniziativa legislativa; il Primo ministro e gli altri membri del Governo sono nominati dal Presidente della Repubblica e sono responsabili del loro operato solo dinanzi a quest'ultimo. Tuttavia è lo stesso Presidente a definire le linee generali dell'azione di governo e l'Esecutivo ne dà mera attuazione. Risulta pertanto evidente la debolezza e la subordinazione del Governo nell'esercizio del potere esecutivo. Cfr. L. Sadiki, *Political Liberalization in Bin Ali's Tunisia: Façade Democracy*, in "Democratization", Vol 9, n. 4, 2002, pp. 122-141.

¹⁶³ Le opposizioni furono quasi assenti o comunque deboli, imbavagliate nella morsa del sistema di repressione e censura di Ben Ali. Tuttavia è utile sottolineare come all'annuncio della revisione e in particolare della soppressione del limite dei mandati si creò un fronte tra le opposizioni extra parlamentari, riunitesi nel cosiddetto "coordinamento democratico", in particolare M. Marzouki, *Presidente del Congrès pour la République* (CPR) denunciò un vero e proprio golpe costituzionale. M. Ben Jaafar, segretario del *Forum démocratique pour le travail et la liberté* (FDTL) non esitò a giudicare la riforma più una provocazione che una revisione. Gli incontri del coordinamento portarono all'adozione di petizione che invitava al boicottaggio del referendum. Nonostante il risultato assolutamente marginale di tale petizione è interessante notare come alcuni dei protagonisti di quell'opposizione hanno occupato posizioni apicali nell'attuale stagione politica tunisina. Sul ruolo delle opposizioni si rimanda a E. Gobe, *Chronique politique... cit.*, pp. 387-392.

senza alcun clamore, né alcuna sorpresa e con la consueta felicitazione da parte della comunità internazionale¹⁶⁴.

A circa vent'anni di distanza dal colpo di Stato medico, che aveva deposto il Padre della Patria, la seconda Repubblica tunisina inaugurata da Ben Ali, sembrava aver tradito tutte le aspettative di apertura e pluralismo democratico che accompagnarono la presa di potere da parte del generale, in quel lontano novembre del 1987. La costruzione della democrazia di facciata, autoritarismo elettorale o regime ibrido¹⁶⁵, è stata possibile attraverso sapienti revisioni costituzionali e riforme istituzionali, che, se pur provviste dei principali istituti liberal-democratici, nei fatti hanno prodotto una concentrazione del potere nelle mani del Presidente, supportato nella gestione autoritaria dal partito di governo e dalla pesante macchina burocratica. La dura repressione dei principali e potenziali ostacoli al regime, la contrazione delle libertà civili e politiche, la violazione dei diritti politici e civili, accompagnata spesso dall'uso massiccio della tortura, come denunciato più volte dalle principali ONG¹⁶⁶, l'intorpidimento delle opposizioni politiche e la neutralizzazione della società civile sono stati possibili attraverso un generoso sistema di *welfare* e un meccanismo alquanto perverso di redistribuzione dei benefici sociali ed economici, gestito in maniera opaca e corrotta dal fitto sistema di commistione pubblico-privato, costruito sempre sotto l'attenta e immancabile regia del "Presidente-monarca", ossessionato dal culto della personalità.

Tuttavia questo sapiente sistema, oliato a dovere dal rapporto privilegiato con l'UE, ha iniziato a manifestare i primi segni di cedimento, proprio a partire dal 2008: i disordini nel bacino minerario di Gafsa e l'inizio della crisi economico-finanziaria hanno

¹⁶⁴ A titolo esemplificativo si rimanda ai seguenti articoli, *Ben Ali réélu sans surprise à la tête de la Tunisie*, in "Le Figaro", 26 ottobre 2009, *La Tunisie en route vers la réélection de Ben Ali*, in "Jeune Afrique", 24 ottobre 2009,

¹⁶⁵ Generalmente in politologia i termini sono usati come sinonimi, per un approfondimento teorico si veda il paragrafo successivo del presente capitolo.

¹⁶⁶ Risultano utili in questo senso i rapporti annuali e i dossier stilati da Amnesty International, consultabili al sito dell'ONG, <http://www.amnesty.it/Rapporto-Annuale-2009/Tunisia.html>, a proposito della tortura del suo uso/abuso a seguito della già citata legge antiterrorismo (Loi n° 2003 75) si veda il rapporto curato da Association de lutte contre la torture en Tunisie, Comité pour le respect des libertés et des droits de l'homme en Tunisie, *La torture en Tunisie et la loi «antiterroriste» du 10 décembre 2003*, Tunis/Paris, 2008. Rapporto disponibile al link: <https://www.fidh.org/IMG/pdf/crldht-altt-torture-en-tunisie-rapport.pdf>. (Ultimo accesso 10 agosto 2015).

rappresentato i primi tasselli di decomposizione del puzzle “sistema Ben Ali”, che da oltre vent’anni risultava debitamente composto¹⁶⁷.

1.7) Le caratteristiche dei regimi ibridi alla vigilia delle primavere arabe.

I sistemi finora descritti messi in piedi rispettivamente dall’Algeria di Bouteflika e dalla Tunisia di Ben Ali sono stati classificati, come anticipato, all’interno cosiddetto paradigma dei regimi ibridi, figli di quella terza ondata di democratizzazione teorizzata da S. Huntington¹⁶⁸, prima di procedere ad analizzare come questi sistemi hanno retto o meno alle ondate di rivolta del 2011, proveremo a tracciarne le caratteristiche fondamentali, così come teorizzate dalla letteratura politologica.

Gli studiosi hanno collocato questi regimi, non classificabili né come vere e proprie dittature, né come democrazie avviate, nella cosiddetta “*political grey zone*”, una zona grigia, nebulosa ed incerta idealmente a metà tra le più definite “aree bianche e nere” dove si collocano rispettivamente sistemi democratici consolidati e sistemi dittatoriali veri e propri¹⁶⁹. Sull’asse continuo democrazia / non democrazia, il regime ibrido si identifica come una sfumatura tra i due punti diametralmente opposti, declinandosi di volta in volta, in «“non democrazia” avviata allo sviluppo politico oppure democrazie intrappolate nella spirale della “decadenza politica”»¹⁷⁰.

Virtualmente tutti i regimi ibridi nel mondo sono caratterizzati dall’esistenza di istituzioni politiche formalmente democratiche, che però mascherano, o in molti casi

¹⁶⁷ Sul bilancio del ventennio di Ben Ali, a margine dei fastosi festeggiamenti del 7 novembre 2007, si veda V. Geisser, E. Gobe, *Un si long regne...Le régime de Ben Ali, 20 ans apres*, in “L’Année du Maghreb”, Vol. IV, 2008, pp. 347-381.

¹⁶⁸ S.P. Huntington, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 1998. Secondo il celebre politologo statunitense tre sono state le principali ondate di democratizzazione, cui hanno fatto seguito rispettivamente tre ondate di reflusso: la prima a seguito della Rivoluzione francese e inglese, che vide una diffusione dello Stato democratico a cavallo tra il XIX e il XX secolo, la seconda seguiva alla fine del secondo conflitto mondiale ed infine la terza prese avvio a seguito della caduta della dittatura di Salazar in Portogallo nel 1974 e si propagò fino al 1991, portando quasi 30 Paesi verso regimi democratici.

¹⁶⁹ Si tenga ben presente che il concetto di “regime ibrido” così come l’equivalente idea di “political grey zone” tende ad assimilare al suo interno Paesi molto diversi fra loro; nella sola regione ci limitiamo a citare Tunisia, Marocco, Algeria, Mauritania, Egitto. Ma la definizione si estende anche a diversi Paesi del Medio Oriente, senza escludere alcuni casi dell’America Latina e dell’Asia. I Paesi vengono ricondotti allo stesso modello poiché si rintraccia in tutti il mancato avvio di un vero e proprio processo democratico e l’autoconservazione delle stesse élites militari e politiche al potere. D. Brumberg, *Democratisation in Arab World? The trap of liberalised autocracy*, in “Journal of Democracy”, Vol. 13, n. 4, pp. 56-68., L. Diamond, *Thinking about hybrid...cit.*, F. Tamburini, *Algeria, il lungo cammino...cit.* pp. 435-463.

¹⁷⁰ G. Ieraci, *Il crollo dei regimi non democratici, stabilità politica e crisi di regime in Tunisia, Libia ed Egitto*, in “Rivista Italiana di Scienza Politica”, Anno XI, Vol. III, n. 1, 2013, p. 3.

legittimano, un sistema autoritario largamente imperante. Ufficialmente i suddetti Paesi si qualificano come «democrazie» dove formalmente hanno luogo delle elezioni democratiche, libere, competitive e (a detta dei risultati ufficiali) corrette, dove il pluralismo partitico viene sancito nella Carta Costituzionale, la libertà di stampa e la presenza di fonti di informazioni alternative sono formalmente garantite. Ma in realtà l'adozione di istituzioni liberali e democratiche viene sapientemente strumentalizzata dalle élites al potere per mantenere lo *status quo* e garantire la loro sopravvivenza ai vertici dello Stato, senza permettere una vera alternanza al potere¹⁷¹. Il sistema partitico, ufficialmente pluralista e aperto, in realtà si configura come un sistema partitico egemonico dove uno o più partiti risiedono saldamente al potere da anni, governando il Paese in maniera corrotta e inefficiente.

Le elezioni, benché aperte, competitive e pluraliste, non hanno generato un'alternanza delle élites, rendendo alquanto plausibili le accuse di brogli e manipolazioni giunte dall'opposizione.

La stessa opposizione, spesso mera comparsa scenografica della democrazia di facciata, risulta incapace di canalizzare in maniera organica il malcontento dei cittadini e di mobilitare la popolazione civile, scarsamente coinvolta nel processo democratico, avendo così ben poche possibilità di affermarsi nelle tornate elettorali. L'assenza di un'arena di confronto sufficientemente aperta, libera e competitiva, che permetta ai partiti d'opposizione di scardinare la permanenza al potere del partito dominante, ha sicuramente contribuito a rendere alquanto inefficace il pluralismo partitico e vana la prospettiva di alternanza al potere. Inoltre gli istituti democratici, benché formalmente adottati, non sono stati in grado di generare e stabilizzare i principi della discussione, del pluralismo, della competizione e dell'alternanza. Come è evidente tutti questi fattori hanno concorso al mancato consolidamento della democrazia. Affinché il processo di democratizzazione possa dirsi avviato è necessario che, aldilà dell'adozione di Costituzioni formalmente democratiche, ci siano delle condizioni sociali, economiche, istituzionali e culturali favorevoli allo sviluppo democratico. La costruzione di uno Stato realmente democratico presuppone la creazione *ex novo* di nuove istituzioni elettorali, il

¹⁷¹ I regimi ibridi possono essere assimilati al concetto di *dictablanda* o *democradura* (in opposizione a *dictadura*) introdotto per analizzare la transizione democratica avvenuta in Spagna e in alcuni Paesi dell'America Latina dove le principali libertà politiche e civili sono state mantenute, l'opposizione benché più o meno libera di esprimersi non ha grandi possibilità di affermarsi nelle competizioni elettorali. Le élites al potere corrotte e inefficienti governano attraverso un sistema clientelare controllando i principali mezzi di comunicazione. *Ibidem*

modellamento delle principali istituzioni politiche, riforme parlamentari e una riorganizzazione del sistema giudiziario; né nel mondo arabo, né quanto meno in America Latina il processo di democratizzazione sembra essere stato accompagnato da tali premesse, bensì dalla sola liberalizzazione economica, che di fatto è apparsa insufficiente¹⁷².

La facciata democratica di questi regimi, sapientemente pubblicizzata all'interno e all'esterno del Paese attraverso il controllo dei media, nasconde però in maniera neanche troppo velata, una gestione autoritaria dello Stato. Le élites politiche e militari ai vertici dello Stato, di frequente accusate di corruzione e abuso di potere, hanno contribuito ad alimentare il clima di malcontento sociale e la scarsa fiducia della popolazione nelle istituzioni "pseudo democratiche", confinando così la partecipazione politica al solo momento elettorale.

Il pluralismo partitico pur sancito nella Carte costituzionali, è in realtà sottoposto a numerose restrizioni volte a impedire di fatto il buon funzionamento dei partiti. In particolare il mantenimento dello stato d'emergenza, soprattutto nel caso algerino, ha sottoposto lo svolgersi di pubbliche manifestazioni ad autorizzazione, riducendo sensibilmente il margine d'azione dei partiti esistenti e privando così l'azione dell'opposizione di credibilità ed efficacia. Nonostante la presenza formale di diverse formazioni partitiche il multipartitismo è risultato incompiuto e debole. Da un lato gli stessi partiti al loro interno dovrebbero operare una ristrutturazione seria, organica e credibile delle proprie politiche, capace di mobilitare il consenso della popolazione, garantire il ricambio delle élites ai vertici dell'apparato e il rispetto delle regole democratiche all'interno degli stessi partiti, dall'altro tutte queste misure sono risultate vane in assenza di un'evoluzione del regime stesso in senso democratico, che garantisca

¹⁷² T. Carothers, *The end of transitional paradigm*, in "Journal of Democracy", Vol.13, n. 1, 2002, pp. 5-22. L'idea di un ambiente interno favorevole allo sviluppo democratico presuppone la presenza di alcune condizioni all'interno del Paese; un elenco dei vari fattori risulterebbe incompleto e fuorviante, tuttavia risulta utile citare alcune condizioni interne che influenzerebbero positivamente il consolidamento di istituzioni realmente democratiche e notare come esse manchino negli esempi proposti e in modo specifico nel caso algerino. Tra queste ricordiamo: l'esistenza di una società civile articolata e autonoma; l'esistenza di una tradizione di rispetto delle leggi; l'assenza di tradizioni forti di concentrazione potestativa; la graduale affermazione di valori di eguaglianza dei diritti e dei doveri; il ruolo cruciale e trainante delle élites; lo sviluppo di un ceto medio; la non prevalenza di orientamenti radicali e dogmatici tra le parti che si fronteggiano (esponenti del vecchio regime e esponenti dell'opposizione); l'assenza di conflitti inerenti le questioni statali e nazionali. Cfr. P. Grilli di Cortona, *Esportare la democrazia? I fattori internazionali delle democratizzazioni*, in "La comunità Internazionale", Vol.LXIII, n. 3, 2008, pp. 433-457.

lo svolgimento regolare e trasparente delle elezioni in un contesto di confronto leale tra i candidati, i loro programmi e i partiti di riferimento ¹⁷³.

Risulta interessante osservare come i presenti casi-studio e in modo particolare quello tunisino sembrino ben riconducibili al paradigma weberiano di patrimonialismo o più specificatamente al a quello di neo-patrimonialismo, successivamente elaborato per definire le caratteristiche degli Stati africani a partire dagli anni Ottanta ¹⁷⁴. Le caratteristiche dei regimi neo-patrimoniali sono essenzialmente tre: l'assenza di distinzione o meglio la confusione posta in essere tra dominio pubblico e privato, da cui deriva una gestione della cosa pubblica secondo logiche privatistiche e familiari; un conflitto tra norme private, sulle quali si basa di fatto il potere e norme pubbliche, sulle quali si fonda formalmente lo Stato, la sua macchina burocratica e militare e infine una eccessiva personalizzazione del potere, che risulta essere incarnato dai vari "padri della patria" o veri e propri dittatori militari¹⁷⁵. A tal proposito scrive correttamente A. Gentili:

¹⁷³ Alcune specificazioni vanno riportate rispetto al modello algerino che nell'edificazione del regime ibrido ha sviluppato delle peculiarità in particolare in materia di libertà di stampa e rapporto con la religione islamica. la libertà di stampa risulta formalmente sancita in Algeria, come dimostrato dalle costanti critiche all'operato delle alte cariche dello Stato, Presidente compreso, facendo della stampa algerina un'eccezione nel mondo arabo. Eccezione che non si estende però per gli altri media a diffusione di massa. Infatti la radio e la televisione risultano essere totalmente nelle mani del governo, che ne fa un utilizzo propagandistico in favore della propria condotta politica. Altra peculiarità del "regime ibrido" algerino è l'uso strumentale della religione musulmana da parte delle élite al potere che spesso si servono dell'Islam per consolidare e legittimare la loro presenza ai vertici dello Stato. In più occasioni Bouteflika ha dimostrato di sapere bene quanto la variabile religiosa sia importante per la stabilità del "regime ibrido" ha fatto leva sull'Islam per riscuotere il consenso e l'appoggio del popolo algerino. In particolare la blanda riforma al Codice di Famiglia nel 2005 e la scelta di non coinvolgere nella compagine governative partiti islamici moderati, ad eccezione del moderato MSP, rispondono al duplice obiettivo di assecondare la religiosità esteriore del popolo algerino senza però provocare scompensi nel fragile assetto del Paese. Cfr. A. Baldinetti- A. Maneggia, *Processi politici nel Mediterraneo: dinamiche e prospettive*, Perugia, Morlacchi Editore, 2009, pp. 215-223.

¹⁷⁴ Per quanto riguarda il concetto di neo-patrimonialismo pur non entrando nel merito del paradigma sociologico e politologico e delle sue numerose declinazioni ci limitiamo a prendere come riferimento la definizione data J.F. Médard, che a sua volta partiva nella sua elaborazione dalla celebre opera di M. Weber *Economia e Società*. In particolare l'autore ravvisa l'esistenza di un potere di tipo patrimoniale quando l'autorità politica si legittima non più soltanto sulla base di legami tradizionali o lignatici, ma sul rispetto e l'obbedienza da parte di gruppi di "cittadini", fedeli e servitori, ai quali è garantito un complesso sistema di premialità, ricompense e benefici. Il paradigma neo-patrimoniale è stato applicato soprattutto agli studi e alle ricerche condotte negli Stati post-coloniali dell'Africa sub-sahariana, tuttavia le sue caratteristiche sembrano essere aderenti ai Paesi nord-africani, in particolare a quello tunisino, come evidenziato in letteratura. Sul concetto di neo-patrimonialismo nel contesto africano si rimanda a J. F. Médard, (Sous la dir.), *États d'Afrique Noire : Formations, mécanismes et crises*, Paris, Karthala, 1991; D.C. Bach, M. Gazibo, *Neopatrimonialism in Africa and beyond*, London/New York, Routledge, 2012. Sul concetto di neo-patrimonialismo applicato al caso tunisino invece si rimanda a E. Gobe, *Politiques sociales et registres de légitimation d'un État néo-patrimoniel: le cas tunisien*, in B. Hours, M. Selim, *Solidarés et compétences ideologies et pratiques*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp. 40-54.

¹⁷⁵ F. Battera, *La sostenibilità della democrazia in Africa. Condizioni e possibilità di consolidamento*, Trieste, Edizioni Università di Trieste, 2008, pp. 36-38.

«il neo-patrimonialismo è la manipolazione e il tradimento della “conquista del regno della politica” per mezzo della costruzione ideologica e istituzionale di un “principio di visione legittima”, finalizzato a controllare e accumulare risorse politiche, economiche e simboliche, diventate la ragione d’essere del potere. Potere e ricchezza sono strettamente interdipendenti, da cui corruzione e clientelismo che sopraffanno la debole strutturazione istituzionale, l’autonomia e capacità degli apparati amministrativi e giudiziari»¹⁷⁶.

Una volta tracciate le caratteristiche salienti dei regimi ibridi e neo-patrimoniali risulta interessante vedere a livello empirico quali sono i fattori di potenziale instabilità di questi regimi, al fine di verificarne l’attendibilità rispetto ai recenti sconvolgimenti nel Nord Africa e in particolare alla vicina Tunisia, che saranno oggetto del capitolo successivo. A tal proposito la letteratura politologica ha formulato tre ipotesi che sostanzialmente possono portare al crollo del sistema e all’insorgenza di fenomeni rivoluzionari: la prima ipotesi si concentra nell’analisi della “cultura politica”¹⁷⁷, la seconda sulla distribuzione delle risorse e la terza sul concetto di istituzionalizzazione politica. Nella prima ipotesi detta anche “culturalista”, lo scarso coinvolgimento dei cittadini nel processo democratico e la loro scarsa consapevolezza della “cultura politica” genera una crisi di legittimità nel sistema che può condurre ad una instabilità politica difficilmente reversibile; la seconda ipotesi rintraccia le condizioni fertili per l’inasprimento del conflitto sociale e dell’esplosione e dell’instabilità del sistema l’esclusione di alcuni gruppi dalla distribuzione delle risorse socio-economiche e la concentrazione di quest’ultime nelle mani di altri gruppi. La *ratio* arbitraria dello scambio tra detentori del potere e gruppi privilegiati e l’esclusione permanente di altri gruppi può portare all’emergere del conflitto sociale, tanto ribelle quanto violento.

Se le prime due ipotesi rintracciano fattori sociali, esterni come potenziali elementi di erosione della stabilità del sistema, la terza ipotesi rimanda a fattori interni al regime, i cosiddetti elementi a-istituzionali, partiti, agenzie burocratiche, milizie, apparati statali)

¹⁷⁶ A. Gentili, *Lo Stato in Africa Sub-sahariana: da sudditi a cittadini?*, in “Scienza e Politica”, Vol.18, n. 34, 2006, p. 62.

¹⁷⁷ Per cultura politica si fa riferimento a quanto teorizzato da G.A. Almond, ovvero l’insieme degli orientamenti cognitivi, valutativi e affettivi degli individui rispetto alla struttura delle domande, delle risposte e al sistema politico generale. In particolare la diversa propensione degli individui rispetto all’azione politica divide i cittadini in tre macro categorie, cittadini partecipanti, cittadini provinciali e cittadini sudditi, in base al loro coinvolgimento nel processo democratico. Si rimanda per un approfondimento sul tema a G.A. Almond, S. Verba, *The civic culture*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

che incrinandosi o indebolendosi, possono innescare cicli di mobilitazione potenzialmente destabilizzanti¹⁷⁸.

I modelli proposti, benché impalcature teoriche che nella realtà trovano un'applicazione parziale o meno rigida, in cui spesso si fondono tra loro i diversi approcci, offrono un indubbio supporto teorico di partenza per meglio orientarsi nella comprensione degli avvenimenti del 2011, che sarà oggetto del capitolo successivo di questa trattazione.

¹⁷⁸ Per un approfondimento sulle tre ipotesi proposte si rimanda a G. Ieraci, *op. cit.*, pp. 7-15.

Capitolo 2

Algeria e Tunisia:

tra primavera arabe e mantenimento dello *status quo*.

Linee evolutive politico-istituzionali e costituzionali nel periodo 2011-2014.

2.1) Le Primavere Arabe: alcune considerazioni preliminari a proposito dello “tsunami” geopolitico che ha sconvolto il Nord Africa.

«17 dicembre 2010: la data, Sidi Bouzid: il luogo, Mohamed Bouazizi: il protagonista»¹⁷⁹.

Ecco dunque le coordinate spazio-temporali, ormai cristallizzate nella memoria collettiva, che hanno dato avvio a quel lungo, complesso ed eterogeneo fenomeno di rivolte, che ha sconvolto il mondo arabo e mediterraneo, ormai noto sotto l'espressione “Primavere Arabe”¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Come scrive D. Quirico, nessuna rivoluzione ha mai avuto una carta d'identità così precisa. Della scintilla che ha fatto esplodere le primavere arabe, i dettagli sono noti. Il 17 dicembre 2010, l'ambulante di verdure tunisino, il giovane Mohamed Bouazizi, si diede fuoco davanti al palazzo della Prefettura, a Sidi Bouzid, nel sud della Tunisia, esasperato a fronte dell'ennesimo sequestro della sua merce (due cassette di pere, tre di mele e sette chili di banane), da parte della polizia locale. Alcune fonti sia giornalistiche sia accademiche riportano che l'autrice del sopruso sia stata una poliziotta donna, Feyda Hamdi, aspetto non secondario che avrebbe aumentato il sentimento di frustrazione e umiliazione nel giovane ambulante. Cfr. *M. Bouazizi, due anni dopo*, “Il Post”, 4 gennaio 2013. M. Bouazizi morirà il 4 gennaio 2011 nell'ospedale di Ben Arous, pochi giorni dopo la visita al suo capezzale dell'allora Presidente Ben Ali. Per una ricostruzione dettagliata dell'episodio Cfr. F. Rizzo, *Mediterraneo in rivolta*, Roma, Castelvechi Editori, 2011, pp. 19-23. Cfr. D. Quirico, *Primavera araba. Le rivoluzioni dall'altra parte del mare*, Torino, Bollati Boringhieri, 2011, pp. 10-14.

¹⁸⁰ Circa l'origine dell'espressione “Primavera araba”, coniata dai media occidentali e diffusasi rapidamente anche nel mondo accademico, si attribuisce la paternità a M. Lynch, *Obama's “Arab Spring”?*, in “Foreign Policy”, 6 gennaio 2011, consultabile on-line: <http://foreignpolicy.com/2011/01/06/obamas-arab-spring/>, (Ultimo accesso 1° agosto 2015). Per la poliedricità degli avvenimenti e le loro differenti evoluzioni, in questa trattazione si è scelto di declinare il termine sempre al plurale. A partire dalla vulgata mediatica, molti autori hanno iniziato a far riferimento, in maniera più o meno esplicita, alla Primavera dei popoli del 1848, in alcuni casi alle rivolte del maggio del 1968; e sempre più frequenti e numerosi sono stati i parallelismi con le rivoluzioni del 1989, che a seguito della caduta del muro di Berlino hanno visto cambiare profondamente lo spazio post-sovietico. Proprio il riferimento al 1989 è stato oggetto del contributo a due voci di B. Stora, *Le 89 arabe, dialogue avec Edwy Plenel. Réflexiones ur le révolutions en cours*, Paris, Édition Stock, 2011, in cui lo storico francese si confronta con il giornalista Plenel, rintracciando negli eventi del 2011 l'eco sia del 1989 che del 1789 francese. In particolare il contributo al dibattito di Plenel pone l'accento sulla natura democratica e sociale di entrambe le rivoluzioni contraddistinte dall'assenza di leader, partiti o movimenti di avanguardia. L'approccio di Stora, più prudente, invece, tende a rintracciare nelle rivolte arabe del XXI secolo l'ultima tappa di quel lungo processo di emancipazione e lotta anti-coloniale, dopo decenni di “indipendenza confiscata”. Cfr. M. Camau, *Un printemps arabe? L'emulation protestataire et ses limits*, in “L'Année du Maghreb”, Vol. VII, 2012, pp. 22-47.

Secondo lo studioso K. F. Allam, la scelta del termine non è assolutamente casuale, poiché:

«la primavera implica una rinascita, ma anche un passaggio, una transizione, talvolta una cancellazione del passato, di ciò che è vecchio, e che deve scomparire perché impedisce l'inizio di una nuova vita. [...] Come le rivolte per l'indipendenza dal dominio coloniale della seconda metà del Novecento, anche la "Primavera araba" è il prodotto di contraddizioni latenti di quelle società che non sono mai riuscite a elaborare del tutto e che possono tradursi in comportamenti individuali o in moti collettivi che cercano di compensare il deficit di innovazione sociale, culturale e politica. Si arriva a un punto in cui le contraddizioni sono esacerbate e irrompe la violenza»¹⁸¹.

Il gesto del giovane tunisino, improvviso ed esasperato, alimentato dall'umiliazione e dalla frustrazione, non aveva, nelle intenzioni del suo autore, alcuna ambizione eroica, e neppure rivoluzionaria. Il luogo, Sidi Bouzid, un paese nel centro-sud della Tunisia, sconosciuto alle cronache, di circa 40.000 abitanti, con tassi di disoccupazione elevati e una povertà dilagante, sembrava quanto mai lontano dal divenire l'epicentro delle rivolte che, nel giro di pochi mesi, avrebbero sconvolto e rivoluzionato il panorama politico ed istituzionale del Mediterraneo e del Medio Oriente. L'ondata rapida di rivolte, che seguì ai fatti di Sidi Bouzid, ha infiammato Tunisi e i Paesi confinanti, portando il 14 gennaio 2011 alla fuga del Presidente Ben Alì, saldamente al potere da 23 anni in Tunisia; e infrangendo di fatto il paradigma dell'"eccezionalismo arabo", secondo cui l'inaffidabilità dei reggenti al potere, l'incompatibilità tra Islam e democrazia, l'apatia e l'indifferenza delle società arabe nei confronti dei loro governanti sono caratteristiche strutturali delle società arabe, difficili da scardinare¹⁸². La rapida successione di eventi che hanno investito i Paesi confinanti, come le rivolte di piazza Tahrir in Egitto, la sanguinosa guerra civile in Libia e in Siria, le più timide manifestazioni e richieste di riforme in Algeria e Marocco e ancora le insurrezioni brutalmente sedate in Barhein e

¹⁸¹Cfr. K. F. Allam, *Avere vent'anni a Tunisi e al Cairo. Per una lettura delle rivoluzioni arabe*, Venezia, Marsilio, p. 74.

¹⁸² Dell'ampia e variegata letteratura sul tema dell'"eccezionalismo arabo" si rimanda, a titolo esemplificativo, ad alcuni contributi che prendono in esame il tema in tempi e modi diversi. Cfr. A. Stepan, *An "arab" more than "muslim" electoral gap*, in "Journal of democracy", Vol. 14, n. 3, Luglio 2003, pp. 30-44; E. Bellin, *The robustness of authoritarianism in the Middle East: exceptionalism in comparative perspective*, in "Comparative Politics", Vol. 36, n.2, gennaio 2004, pp. 139-157; L. Diamond, *Why are there no arab democracies?*, in "Journal of democracy", Vol. 21, n. 1, gennaio 2010, pp. 93-112; I. Elbadawi, S. Makdisi, *The democracy deficit in the Arab World*, in I. Elbadawi, S. Makdisi, *Democracy in the arab world. Explaining the deficit*, New York, Routledge, 2011, pp. 313-327.

Yemen, non solo hanno ribaltato la convinzione diffusa dell'apparente immobilismo delle società medio-orientali e di realtà politicamente stagnanti, ma hanno radicalmente cambiato il profilo identitario della regione. Nel giro di pochi mesi i *rais* saldamente al potere da decenni abbandonano il Palazzo: Ben Ali, Presidente della Tunisia dal 1987, fugge il 14 gennaio in Arabia Saudita; l'11 febbraio la stessa sorte spetta a Hosni Mubarak, al potere in Egitto dal 1981; il 20 ottobre, il colonnello Gheddafi, guida della Libia dal 1969, viene catturato e ucciso vicino a Sirte¹⁸³.

Nei giorni e nei mesi successivi, le numerose analisi, a volte contrapposte, in taluni casi troppo generose, in altri invece improntate ad una lettura orientalista degli avvenimenti, hanno tentato di dare risposte allo *choc* che ha colpito il mondo intero¹⁸⁴, inerme e impreparato dinanzi ad un evento di portata storica inimmaginabile.

Lungi dal voler affrontare in maniera onnicomprensiva il fenomeno così complesso delle primavere arabe, che non può essere ricondotto sotto l'ombrello onnicomprensivo di un'unica grande rivoluzione araba, si cercherà, in questa sede, di tracciare brevemente una sorta di "anatomia" delle rivolte arabe, provando a individuarne i tratti salienti e a confutare quei luoghi comuni, spesso frutto di una massiccia disinformazione mediatica, che hanno contraddistinto un'analisi a volte frettolosa e riduttiva degli avvenimenti tutt'oggi in corso.

¹⁸³Non è questa la sede opportuna per un approfondimento sull'andamento sulle rivolte arabe nei diversi Paesi, e sulle loro evoluzioni e involuzioni, che presentano caratteristiche assai diverse e variabili; né è l'intento di questo lavoro offrire una visione complessiva degli eventi, che rischia di ridurre ad un *unicum* le singole specificità. Tuttavia, per una panoramica che guarda al complesso fenomeno delle rivolte arabe in maniera trasversale, si rimanda alla consultazione di alcuni volumi italiani, individuati nella numerosa produzione accademica e divulgativa prodotta nel periodo successivo all'esplosione delle rivolte. Cfr. K. Mezran, S. Colombo e S. Van Genugten (a cura di), *L'Africa Mediterranea. Storia e futuro*, Roma, Donzelli Editore, 2011; D. Quirico, *op.cit.*; F. Rizzi, *Mediterraneo in rivolta*, Roma, Castelvecchi Editori, 2011; P. Longo, D. Scalea, *Capire le rivolte arabe*, Roma, ISAG, 2011; M. Mercuri, S. Torelli (a cura di), *La primavera araba*, Milano, Vita e Pensiero, 2012; M. Campanini (a cura di), *Le rivolte arabe e l'Islam. La transizione incompiuta*, Bologna, Il Mulino, 2013. Inoltre si segnala la pubblicazione di alcuni volumi a carattere divulgativo, meritevoli di attenzione: AA. VV., *Il grande tsunami*, in "Limes", Vol. 1, 2011; AA.VV., *(Contro) rivoluzioni in corso*, in "Limes", Vol. 3, 2011; AA.VV., *Capire le primavere arabe. Rivoluzioni sull'altra sponda del Mediterraneo*, "Le Monde Diplomatique"/"Il Manifesto", 2011.

¹⁸⁴A proposito della percezione di sgomento e di choc registrata all'indomani delle rivolte si rimanda a M. Guidère, *Le choc de révolutions arabes*, Paris, Édition Autrement, 2012, pp. 6-7. L'autore parla dello choc delle rivoluzioni arabe come uno choc di immagini, uno choc di discorsi, uno choc di percezione, ma esclude fermamente l'ipotesi di uno choc di civilizzazione, confutando le tesi di coloro i quali, richiamando alla mente lo "scontro di civilizzazione" teorizzato da S. Huntington, avevano prefigurato una nuova guerra all'Occidente.

2.1.1) Rivolte, rivoluzioni, sommosse, *thawra*: quale identità per le primavere arabe?

Il primo elemento che merita di essere analizzato, e sul quale il dibattito resta tutt'ora aperto, riguarda la definizione stessa e i riferimenti storici delle primavere arabe. Come abbiamo già evidenziato, molti osservatori e studiosi hanno subito approntato l'etichetta di "rivoluzioni del XXI secolo" agli avvenimenti in questione. Non sono mancati i paragoni, forse azzardati, con le rivoluzioni del 1989 e i cambiamenti intercorsi, a seguito della caduta del Muro di Berlino, nell'Europa dell'Est post-sovietica, né con la Rivoluzione francese del 1789, o con le proteste sessantottine, tanto da far parlare lo già citato storico B. Stora di un "*89 arabe*", salvo poi richiamare alla mente la rivoluzione iraniana di Khomeini del 1979 e l'"inverno islamista", quando i partiti islamici hanno vinto le prime elezioni libere post primavere arabe in Egitto e Tunisia. Nelle richieste universalistiche di libertà (*hurriya*), dignità (*karama*) e cittadinanza (*muwatana*), espresse nelle piazze di Tunisi e del Cairo, è stata ritrovata l'eco delle utopie del 1789 e del maggio del 1968. Del tanto conclamato, poi rivelatosi parziale, "effetto domino" della rivoluzione dei gelsomini si è invece trovata traccia nelle rivolte propagatesi a catena in aree geografiche lontane, come le rivoluzioni latino-americane del 1810-25. Circa il ruolo del Movimento 6 aprile, che ha aperto la strada alle proteste di piazza in Egitto, offrendo supporto allo sciopero dei lavoratori di al-Mahalla al-Kubra, alle porte del Cairo, e più in generale dei sindacati autonomi che hanno esercitato pressioni sul regime a partire dal 2006, non sono mancati i parallelismi con le attività di Solidarność, quando agli inizi degli anni Ottanta, aprirono la strada al cambiamento. La primavera dei popoli del 1848, anticipata anch'essa da una crisi economica, quella del biennio 1846-47 e l'ampio coinvolgimento popolare che ne seguì nelle barricate cittadine, è stata in più occasioni evocata come la madre delle rivoluzioni arabe¹⁸⁵.

Oltre ai riferimenti alle grandi rivoluzioni occidentali, esterne al mondo arabo, non sono mancate le letture che hanno privilegiato un approccio più orientato a ricondurre le rivolte arabe nel quadro storico interno agli stessi Paesi. In linea generale, si evidenzia come le rivolte arabe siano in piena continuità con le lotte coloniali e portino a conclusione quel processo di emancipazione dei popoli arabi, iniziato nella seconda metà del novecento con le lotte per l'indipendenza e rimasto di fatto incompiuto e confiscato

¹⁸⁵ Cfr. A. Marzano, P. Rizzo, *Le rivolte arabe in prospettiva storica*, in "Il Mestiere dello storico", Vol. V, n. 1, 2013, pp. 33-35. In particolare si fa riferimento all'intervista proposta dagli autori a Daniela Melfa.

dai *rais* al potere, con la complicità delle ex potenze coloniali¹⁸⁶. Senza dubbio le esperienze pregresse di moti e rivolte interne agli stessi Paesi, come il caso delle rivolte nel bacino minerario di Gafsa nel 2008 in Tunisia, rappresentano elementi chiave di cui tener conto nell'analisi dei moti del 2011; sembra invece alquanto azzardato e rischioso il parallelismo con le grandi rivoluzioni occidentali citate, differenti per matrice storica, portata, ambizioni e contesto politico, sociale e culturale. Ogni rivoluzione, insurrezione e/o rivolta è il frutto del momento storico preciso che l'ha condizionata e che inevitabilmente ne condizionerà le prospettive future¹⁸⁷. In particolare, il richiamo al 1989 e al disfacimento dell'URSS induce a riflettere sulla dimensione internazionale delle rivolte: preponderante e catalizzatrice nell'esperienza citata e completamente assente nel contesto geopolitico del Mediterraneo odierno. Un evento epocale come la caduta del Muro di Berlino, la disintegrazione dell'Urss e la fine del mondo bipolare ha avuto effetti dirompenti sulla scena internazionale, epicentro di un terremoto senza pari, le cui onde sismiche si sono propagate a lungo e in largo. La stessa cosa non si è verificata per le primavere arabe¹⁸⁸. Per questo, il confronto con le grandi rivoluzioni occidentali può apparire un mero esercizio di stile, che contribuisce solo in maniera marginale al dibattito sulla comprensione del fenomeno e distoglie lo sguardo dalle prospettive di evoluzione future¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Tra gli altri esempi di rivolte interne al mondo arabo a cui fanno eco le primavere arabe si citano, nel caso egiziano, le rivolte anti-britanniche del 1919, la rivoluzione degli Ufficiali Liberi del 1952 e la contro rivoluzione di Sadat nel 1974; invece, nel caso tunisino si richiama alla mente, come precedente storico, la rivolta popolare del 1864 contro le ingiuste imposizioni fiscali e le ingerenze del capitale europeo e una serie di cosiddetti "appuntamenti mancati" con la democrazia che, a partire dall'indipendenza, hanno contraddistinto il Paese. Tuttavia le spie della rivoluzione dei gelsomini saranno oggetto di approfondimento del prossimo capitolo. *Ibidem*.

¹⁸⁷ Cfr. K. F. Allam, *op.cit.*, pp. 19-21.

¹⁸⁸ Le rivoluzioni pacifiche dell'Europa dell'Est non avrebbero avuto luogo se il fautore della Perestroika non avesse messo i governi dei Paesi satelliti dinanzi alle loro responsabilità, avvertendoli del mancato intervento dell'Armata Rossa in caso di contestazioni popolari. Inoltre, gli eventi nell'Europa dell'Est furono preceduti dalla nascita di movimenti di opposizione, già attivi sin dagli anni Settanta, in particolare Solidarność in Polonia e il gruppo Charta 77 in Cecoslovacchia, movimenti che per lungo tempo lavorarono nel silenzio per ottenere il consenso non solo interno, ma anche esterno, e che infatti godettero della simpatia delle diplomazie occidentali. Come vedremo meglio nel capitolo successivo, al momento dello scoppio delle rivolte, gli storici alleati europei del governo di Ben Ali, in particolare il governo francese e italiano, non hanno esitato a confermare il loro supporto al *rais* tunisino. Cfr. T. Tazdait, N. Chaabane, *Anatomia delle rivoluzioni*, in AA.VV., *Capire le primavere...*, cit., pp. 23-25.

¹⁸⁹ Ancora, anche il confronto con i moti del maggio del 1968 può risultare fuorviante. Tali moti, infatti, non possono essere ricondotti propriamente sotto la dicitura di "rivoluzione", perché non hanno prodotto quel cambiamento economico, politico e sociale che è proprio di una rivoluzione, ma si fregiano dell'appellativo di "rivoluzione culturale". In particolare, nelle rivolte arabe risulta essere assente la dimensione del conflitto generazionale, la rottura con l'autorità parentale che ha contraddistinto il maggio del Sessantotto, risulta assente invece nelle rivolte arabe. L'altro elemento che suggerisce di mantenere una certa cautela nel paragone tra i due eventi risiede nei mutamenti culturali e sociali che il Sessantotto ha

Come sapientemente espresso da O. Roy, anche nel confronto con la Rivoluzione iraniana del 1979, quella nasseriana del 1952 e la contro-rivoluzione di Sadat, appare evidente nelle rivolte arabe del 2011 l'assenza delle grandi questioni internazionali e ideologiche, che hanno invece contraddistinto le ondate rivoluzionarie citate. Anche il conflitto arabo-israeliano, ancora attuale, sembra mantenere una valenza soprattutto emozionale, trovando una posizione residuale sia nelle proteste di piazza sia nelle campagne elettorali tanto dei partiti islamici, quanto delle frange salafite¹⁹⁰.

Come detto in apertura, il dibattito attorno alle primavere arabe è stato e rimane ancora polarizzato attorno alla definizione stessa degli eventi, appellati come rivolte, sommosse, tumulti, rivoluzioni, insurrezioni o addirittura risveglio, accezioni con sfumature diverse per identificare lo stesso evento. I detrattori del termine "rivoluzioni" ritengono che la scelta di applicare il termine di "rivolte", che appare più riduttivo rispetto a quello di rivoluzioni, e indica di fatto un'azione più improvvisa e meno organizzata di quella rivoluzionaria, sia dettato dal tentativo, più o meno latente, da parte dell'opinione pubblica occidentale, di circoscrivere la portata degli eventi in corso, al fine di ridurre la profondità e l'intensità¹⁹¹. Lungi dal voler sottovalutare e minimizzare la portata di questi eventi e le genuine, spontanee e legittime ambizioni dei suoi autori, si ritiene però più consona utilizzare la dicitura di rivolte per definire gli avvenimenti che hanno scosso il Mediterraneo a partire dal gennaio 2011. In questo senso la lettura offerta da M. Campanini appare convincente e pienamente condivisibile:

«Confesso un certo disagio a usare il termine "rivoluzione". Che un avvenimento sia storicamente rivoluzionario lo si può verificare solamente nei tempi lunghi. Certamente le rivolte arabe hanno sconvolto un quadro politico per molti decenni sostanzialmente immobile, ma trovo prematuro parlare di rivoluzioni in quanto il processo è ancora in corso, esistono forti elementi di ambiguità nel loro svolgimento e inoltre molte premesse/promesse sono state tradite»¹⁹².

prodotto e che invece non sembrano aver accompagnato le rivolte arabe: il sorgere di una vera e propria sottocultura che ha investito le diverse sfere della società. *Ibidem*

¹⁹⁰ Cfr. A. Marzano, P. Rizzo, *op.cit.*, pp. 39-40. Si faccia riferimento all'intervista degli autori a Oliver Roy.

¹⁹¹ Cfr. C. Paonessa, *Rivoluzioni Arabe. Elementi per il superamento di una lettura orientalista*, in "Studi Storici", n. 1, 2013, pp. 79-104.

¹⁹² M. Campanini, *Le rivolte arabe: verso un nuovo modello politico?*, in M. Campanini, *op. cit.*, p. 7-23. L'autore preferisce usare l'espressione "tumulti" che, a suo avviso, al contrario di quanto diffuso, ha un'accezione positiva. Campanini definisce i tumulti come quella «conflittualità diffusa, sostenuta e alimentata dai movimenti giovanili e femminili, studenteschi e della società civile che da alcuni anni stanno

L'analisi del termine arabo utilizzato per designare le rivolte in atto e delle sfumature semantiche che esso comporta può essere un utile strumento nel tentativo di comprendere e meglio definire il fenomeno. Il termine con cui gli arabi hanno designato le rivolte è *thawra*, parola che deriva dalla radice composta triconsonantica¹⁹³ *th-w-r*, la cui valenza polisemantica risulta particolarmente più ricca e articolata della semplice espressione “rivoluzione”. Infatti, il verbo base *thâra* riconduce ai concetti, sia fisici che emozionali, di sollevare, alzarsi, insorgere, eccitarsi, bollire, assalire con rabbia, attaccare con collera. Il sostantivo *thawra*, dunque, traduce sia il sollevamento fisico e allegorico, l'eccitazione, il dispiego di un'energia potenziale, sia la sommossa, la rivolta e la rivoluzione, senza una precisa distinzione tra i sinonimi. Risulta evidente come il concetto arabo sia diverso e molto più complesso dell'espressione di derivazione latina di rivoluzione¹⁹⁴. Senza dubbio la complessità del fenomeno, che ha investito realtà differenti tra loro, la diversa intensità delle proteste e l'evoluzione assai variegata e tutt'oggi ancora incerta non ci consentono di definire le primavere arabe come rivoluzioni, nel senso pieno del termine. Solo un bilancio a posteriori potrà dirimere la questione; pertanto nella trattazione in oggetto si opterà per l'utilizzo del termine rivolte arabe o primavere arabe, entrato nell'uso comune anche in ambito accademico, provando

agitando le società benestanti dell'Occidente, così come le società dell'Oriente in piena evoluzione», facendo esplicito riferimento alle proteste degli *indignados* in Spagna, e al movimento di *Occupy Wall Street* in Europa. Campanini insiste sul fatto che i tumulti non siano riducibili alla semplice azione di protesta e contestazione ma presuppongono anche nuove esperienze democratiche e nuove forme di sovranità. L'accezione “rivoluzione” per tanto appare essere la meno opportuna e idonea alla definizione del complesso fenomeno arabo mediterraneo. Si rimanda per un maggior approfondimento al focus tematico *On revolution*, in “Journal of Modern European History”, Vol. 11, n. 2, 2013.

¹⁹³ Risulta opportuno ricordare che la lingua araba, in quanto lingua semitica, si basa sul tri-radicalismo consonantico. Il tri-radicalismo fa sì che quasi tutte le parole della lingua araba siano associate e ricondotte ad una radice di tre consonanti, che rappresenta quell'idea chiave alla quale poi le parole legate si rifanno. Un esempio classico può essere utile a spiegare le fondamenta della lingua araba. La radice k-t-b trasmette l'idea chiave di scrittura, che viene poi declinata nelle parole *kataba* = scrivere; *katib* = scrittore; *kitab* = libro; *maktub* = scritto; *maktaba* = libreria.

¹⁹⁴ Alla radice araba di *th-w-r* viene associato anche tutto il campo semantico relativo al paesaggio geografico del deserto: la polvere che si solleva, il cammello che si alza, l'aurora e la nascita di un nuovo giorno. L'origine della parola *thawra* è stata al centro di un dibattito negli anni Ottanta tra gli intellettuali B. Lewis e E. Said. Il primo riportava l'accento sulla declinazione fisica del verbo, sui concetti di alzare, eccitarsi, sollevarsi, facendo frequentemente richiamo al contesto geografico del deserto. Il secondo invece, insistendo sull'utilizzo circoscritto e marginale di questa variante semantica, tacciava Lewis di una lettura orientalista e insisteva sul legame tra sollevazione/mobilizzazione e rabbia, molto diffuso soprattutto nei Paesi del Maghreb. Cfr. K. F. Allam, *op.cit.*, pp. 14-16. Sul termine “rivoluzione” e le sue accezioni e declinazioni nel contesto extra-europeo e sul concetto arabo di *thawra* si rimanda a A. Rey, *Révolution. Histoire d'une mot*, Paris, Gallimard, 1989, pp. 319-334.

a non cedere alla tentazione eurocentrica di proiettare sulle rivolte arabe schemi e modelli appartenenti alla storia europea¹⁹⁵.

2.1.2) Una breve analisi dei caratteri distintivi delle rivolte

Altri aspetti che meritano di essere accennati, poiché concorrono a sostenere la tesi per cui non si possa parlare di rivoluzioni ma di rivolte, concernono la natura e le modalità con cui sono state condotte le proteste.

In primo luogo, si proverà a individuare quali sono state le cause esogene ed endogene alla base delle proteste che hanno incendiato gran parte dei Paesi nord-africani e medio-orientali. Molta enfasi è stata posta sugli slogan urlati nelle piazze: “pane”, “dignità”, “libertà”, “cittadinanza”, che confermano senza dubbio come le ragioni alla base del malcontento siano diverse e di vario genere, sia di natura socio-economica che politica e identitaria¹⁹⁶. Pur non potendo parlare di una regione economica omogenea, visto lo scarso livello di integrazione esistente tra le economie dei singoli Paesi del Nord Africa, è possibile rintracciare un modello di sviluppo abbastanza simile nei Paesi e delle caratteristiche socio-economiche analoghe che hanno influito in maniera decisiva sullo scoppio delle rivolte¹⁹⁷. Le aperture politiche ed economiche dei decenni precedenti hanno rapidamente rivelato i propri limiti, inasprendo le condizioni sociali e di vita delle popolazioni dei Paesi coinvolti. Il tasso crescente di disoccupazione, le precarie

¹⁹⁵ Cfr. M. Bennani-Chraïbi, O. Fillicule, *Pour une sociologie des situations révolutionnaires. Retour sur les révoltes arabes*, in “Revue française de Science Politique”, Vol. 62, n. 5-6, ottobre-dicembre 2012, pp. 767-797.

¹⁹⁶ Cfr. S. Ben Nèfissa, *Mobilisation et révolutions dans le pays de la Méditerranée arabe à l'heure de "l'hybridation" du politique*, in S. Ben Nèfissa, B. Destremau, *Protestation sociales, révolution civiles. Transformation du politique dans la Méditerranée arabe*, in “Revue du Tiers Monde”, hors-séries, n. 2, maggio 2011, pp. 5-27.

¹⁹⁷ I Paesi del Nord Africa non si presentano come una regione economica omogenea, dato lo scarso livello di integrazione tra i Paesi. Nonostante i tentativi di unione e integrazione economica, il valore degli scambi commerciali e dei legami economici tra i vari Paesi del Nord Africa rimane relativamente basso. Si vedano nel Cap. 3 gli approfondimenti sull'Union du Maghreb Arabe e sul processo di Agadir. Senza dubbio le cause della mancata integrazione economica sono varie e riconducibili non solo a questioni squisitamente economiche, ma anche politiche e di natura internazionale: si pensi alla chiusura delle frontiere tra Algeria e Marocco, a partire del 1994, per la questione del Sahara Occidentale. Fermandoci alla componente economica, sicuramente si può ravvisare una scarsa diversificazione tra le economie dei Paesi che non incentiva il commercio e che rende i Paesi poco complementari e fortemente competitivi. Anche le scoperte dei grandi giacimenti di idrocarburi nel sottosuolo non sembra aver modificato il quadro in maniera incisiva, i Paesi risultano sempre più orientati rivolgere i propri flussi economici verso il bacino settentrionale e verso l'UE piuttosto che a sperimentare formule nuove di cooperazione economica regionale, con costi economici e politici altissimi. Sui costi politici ed economici della mancata integrazione interna alla regione maghrebina, si rimanda nello specifico a F. Ghilès, *L'enorme spreco del Maghreb mancato*, in “Le Monde Diplomatique”, gennaio 2010. Cfr. T. Behr, *Il Nord Africa e l'economia globale*, in K. Mezran, S. Colombo e S. Van Genugten (a cura di), *op.cit.*, pp. 173-175.

condizioni di lavoro, la carenza di alloggi, l'accesso ai servizi sanitari, educativi e alle infrastrutture di base, rappresentano solo alcuni aspetti delle precarie condizioni socio-economiche che caratterizzano i Paesi della sponda meridionale del Mediterraneo.

Le cause delle odierne condizioni socio-economiche vanno rintracciate nei modelli di sviluppo simili intrapresi nel periodo successivo alle indipendenze, che affondano le proprie radici nella comune esperienza di colonizzazione. I forti livelli di crescita della popolazione, la massiccia urbanizzazione e l'età media della popolazione, relativamente giovane (di poco superiore a 25 anni), sono condizioni che hanno interessato verosimilmente tutti i Paesi a partire dal raggiungimento dell'indipendenza. Gli anni Sessanta e Settanta hanno visto quasi tutti i Paesi del Nord Africa intraprendere percorsi di statalizzazione e socializzazione in ossequio ai dettami economici dell'URSS e al contesto politico e ideologico della decolonizzazione¹⁹⁸. Ai fallimenti di questa prima fase è seguita la graduale apertura delle economie e l'approdo ad un modello capitalista, anche attraverso l'adozione di programmi di aggiustamento strutturale sponsorizzati dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale. La graduale liberalizzazione e privatizzazione delle industrie nazionali, unite a riforme strutturali volte a favorire la crescita attraverso le esportazioni e l'arrivo di capitali privati, è proseguita durante tutti gli anni Novanta e Duemila, parallelamente al rafforzamento della cooperazione economica e commerciale con l'UE, nel quadro del Processo di Barcellona e della Politica Europea di Vicinato¹⁹⁹. In termini di crescita economica i Paesi nord-africani hanno registrato, dopo le timide performance degli anni novanta, tassi di crescita più elevati nell'ultimo decennio. Tuttavia alle performance moderate e relativamente soddisfacenti non si è accompagnato miglioramento delle condizioni socio-economiche, hanno continuato a persistere le disuguaglianze nei redditi, l'alto tasso di disoccupazione e la corruzione endemica. Il graduale coinvolgimento nelle dinamiche economiche globali e la sempre crescente dipendenza dai mercati esteri, in particolare da quello europeo, ha rivelato i limiti di un sistema fallace, a partire dallo scoppio della crisi economica e finanziaria del 2008. Se la prima ondata della crisi finanziaria ha inciso marginalmente sulle economie nord-africane, gli effetti più visibili sono apparsi una volta che la crisi

¹⁹⁸ Si guardi alle politiche di nazionalizzazione dell'industria energetica in Libia e in Algeria, al processo di "marocanizzazione" delle terre in Marocco, alla socializzazione delle terre e alla pianificazione economica introdotta in Tunisia. *Ivi*, pp. 176-177.

¹⁹⁹ Circa il Processo di Barcellona e la Politica Europea di Vicinato si rimanda alla parte II della trattazione cap.4

finanziaria ha cominciato ad abbattersi sulle economie reali dell'UE e degli USA con evidenti ripercussioni anche sui Paesi nord-africani, particolarmente esposti al crollo della domanda mondiale e della caduta generalizzata dei prezzi delle materie prime. La dipendenza di gran parte di questi Paesi dalle esportazioni e dalle entrate derivanti dai trasferimenti esteri ha esacerbato ulteriormente l'impatto della crisi. La contrazione delle esportazioni di beni e servizi e il crollo della domanda di beni manufatti e servizi legati al turismo, uniti al crollo degli investimenti esteri ha avuto come conseguenze evidenti un arresto della crescita economica, un aumento vertiginoso dei beni di prima necessità, in particolare dei generi alimentari, l'aumento della disoccupazione soprattutto nella fascia di popolazione più giovane e l'accrescimento delle disuguaglianze all'interno della società²⁰⁰. La crisi economica del 2008-2010 ha fatto saltare quel tacito "patto sociale" tra società civile ed élites dirigenti, che garantiva la tenuta dei sistemi fino a quel momento vigenti. L'acutizzazione della crisi economica, la disoccupazione giovanile galoppante e la disomogeneità interna ai singoli Stati ha portato a far saltare il "contratto sociale" in piedi sin dall'indipendenza e costruito su una sapiente miscela di coercizione e consenso, che a fronte di misure d'intervento e capacità redistributiva dello Stato, soprattutto sul piano sociale, permetteva una progressiva limitazione delle libertà personali e la sopravvivenza dei regimi ibridi²⁰¹.

Appare evidente, dunque, il ruolo decisivo giocato dai fattori economici nello scoppio delle rivolte arabe. Sarebbe tuttavia illegittimo rintracciare nelle cause economiche le sole ragioni che hanno fatto saltare un sistema politico-economico e sociale sapientemente strutturato e oliato, che reggeva da decenni. Risulta pur vero affermare che queste siano state prevalenti e decisive. Il peso crescente dell'autoritarismo, la feroce repressione, la corruzione dilagante e l'assenza di libertà d'espressione, uniti alla rivendicazione di diritti civili e politici per anni negati, hanno occupato uno spazio altresì fondamentale nelle rivolte, che si sono tinte di toni più politici e sociali. Sicuramente sarebbe riduttivo ricondurre le primavere arabe nella cornice delle "rivolte del pane", che negli anni Ottanta in misura e forma diversa hanno scosso molti dei Paesi del Nord-Africa. Anche gli stessi attori delle proteste rifiutano questa lettura occidentale. La protesta economica ha incontrato la rabbia popolare di una popolazione, a cui per

²⁰⁰ Cfr. *ivi*, pp. 186-191.

²⁰¹ Sul concetto di "contratto sociale" tra popolazione civile e classe dirigente al potere, si fa riferimento al caso tunisino come espresso nel noto volume di B. Hibou, *La force de l'obéissance. Économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, 2006.

troppo tempo non è stato garantito nessuno spazio di partecipazione, nessuna reale rappresentanza democratica e nessun esercizio dei propri diritti e delle proprie libertà. Le primavere arabe hanno rivelato non solo il deficit democratico di quei modelli politico-istituzionali, anche detti regimi ibridi o pluralisti- autoritari, che a partire dalla fine degli anni Ottanta hanno preso piede nel mondo arabo, ma anche il fallimento delle ricette economiche neo-liberiste che hanno generato uno sviluppo iniquo e disomogeneo, amplificando e aggravando le già pesanti disuguaglianze interne ai Paesi²⁰².

Altri elementi comuni che meritano di essere accennati riguardano le caratteristiche dei protagonisti delle rivolte, e in particolar modo il loro dato anagrafico. Si è molto enfatizzato quanto siano stati i giovani, perlopiù giovanissimi, a trainare in piazza le generazioni più anziane. Si è parlato di giovani istruiti, laureati ma disoccupati, e per questo altamente frustrati e mossi da un sentimento di indignazione. Senza dubbio la componente giovanile, istruita, quella che M. Emiliani definisce “le nuove élites tecnocratiche”²⁰³, ha rivestito un ruolo fondamentale; tuttavia, bisogna ricordare come il numero esiguo di questa fetta della popolazione, centinaia e non migliaia di persone, sia stato decisivo al livello di impatto sociale e mediatico, ma accanto alle nuove élites tecnocratiche non sono mancati i vecchi e tradizionali attori della società civile, che pur in passato avevano prestato il fianco ai regimi al potere, come il sindacato UGTT in Tunisia. La saldatura generazionale tra le diverse componenti della società civile, giovani e donne, lavoratori e intellettuali, borghesi e contadini è stata fondamentale per la riuscita delle rivolte. L’aspetto più evidente è l’assenza di una leadership e di un’ideologia propulsiva e dominante nelle rivolte arabe, che contribuisce con maggior convinzione a maneggiare con cautela il concetto di rivoluzioni. Le rivolte si sono contraddistinte per tre caratteristiche, come evidenziato da M. Campanini. Sono state rivolte spontanee, trasversali e acefale. Circa la spontaneità e la trasversalità delle rivolte si è già accennato nelle pagine precedenti; ora si passerà ad analizzarne il carattere acefalo.

Come anticipato, le rivolte arabe sono state condotte da quella che viene definita una *moltitudine*, che senza differenze di ceto e genere ha contestato in maniera spontanea il potere in essere, provocando quell’effetto domino rapido ed espansivo tanto discusso. Tuttavia, l’assenza di partiti, con una chiara vocazione egemone, nel senso gramsciano del termine, di organizzazioni e strutture rappresenta forse il maggior limite delle rivolte

²⁰² Cfr. M. Emiliani, Medio Oriente. *Una storia dal 1991 ad oggi*, Bari, Editori Laterza, 2012, pp. 301-306.

²⁰³ *Ivi*, pp. 308-309.

arabe. La fluidità dei movimenti espone le rivolte stesse a due rischi potenziali: da un lato l'assenza di un'organizzazione partitica rischia di vanificare l'azione di protesta e disperdere quell'energia potenzialmente rivoluzionaria, senza riuscire a canalizzare le proteste e le richieste di piazza in azioni e programmi politici concreti, dall'altro gli stessi movimenti fluidi e per loro natura aperti alle incursioni esterne, sono potenzialmente esposti al rischio di infiltrazioni esterne, da parte di agenti provocatori, pronti a capovolgerne gli indirizzi in chiave opposta e spesso reazionaria. La pluralità dei movimenti rischia dunque di non dare risposte a quelle richieste di rappresentanza che proprio nelle piazze di Tunisi e del Cairo si levavano a gran voce. Purtroppo i fallimenti di gran parte delle rivolte arabe, esclusa l'eccezione tunisina, che sarà oggetto d'analisi del prossimo capitolo, rivelano la fondatezza dei limiti finora evidenziati²⁰⁴.

Come accennato, un'altra grande assente nelle primavere arabe è stata l'ideologia. Nelle rivolte di Piazza Tahrir e in Avenue Bourghiba è totalmente sparita la componente ideologica: nessuno slogan anti-israeliano o filo-palestinese, o in generale anti-occidentale, è stato urlato nelle piazze, nessuna bandiera americana è stata bruciata, nessun richiamo è stato fatto, nei giorni delle proteste, all'ideologia pan-araba, che da sempre aveva contraddistinto i moti di piazza nel mondo arabo. Se si esclude il caso egiziano, dove la presenza dei Fratelli Musulmani, ravvisabile nelle piazze sin dai primi momenti, si mescolava alla società civile, ai giovani e ai blogger, in nessun'altra piazza araba si è vista la partecipazione dei movimenti islamici alle proteste, movimenti che sono comparsi sulla scena solo in un secondo momento²⁰⁵.

Un ultimo aspetto su cui si è concentrata l'attenzione dei media e degli analisti è il ruolo giocato dai social-network nelle rivolte arabe, troppo spesso enfatizzato ed esasperato. Nella vulgata giornalistica, le rivolte arabe sono state etichettate come le "rivoluzioni 2.0", dall'espressione del blogger egiziano Ghonim, o le "rivoluzioni di facebook". Senza dilungarci troppo su questo aspetto, sì importante ma senza dubbio meno funzionale all'analisi in oggetto, ci limiteremo a rifuggire dalla vulgata giornalistica che, con troppa facilità, ha attribuito un ruolo decisivo ai social networks nelle rivolte arabe. Affermare che senza l'impiego dei social-media non si sarebbero registrate le

²⁰⁴ Cfr. M. Campanini, *op.cit.*, pp. 23-26.

²⁰⁵ Cfr. K. Mezran, S. Colombo e S. Van Genugten (a cura di), *op.cit.*, pp. IX-XII. O. Roy, sottolinea anche come l'aggettivo di rivolte *arabe* e non musulmana, che pone l'accento sul cittadino, sull'individuo e non sulla *umma*, la comunità dei credenti, si un'ulteriore riprova dell'assenza sia di una componente ideologica che religiosa, nelle proteste. *The transformation of the arab world*, in "Journal of democracy", Vol. 23, n.3, pp. 5-18.

imponenti manifestazioni di piazza e non si sarebbe avuto quell'effetto domino a livello regionale equivale a negare quella saldatura inter-generazionale tra vecchie e nuove élites precedentemente analizzata. Le reti sociali hanno giocato certamente un ruolo chiave nella prima fase delle rivolte, contribuendo a sventrare il controllo securitario in Tunisia e ad accendere la miccia delle rivolte in Egitto: i social media, e soprattutto quella generazione di giovani tecnocrati, capace di sfruttare sapientemente i potenti mezzi della rete, hanno avuto il merito di catalizzare l'attenzione della comunità globale sulle prime fasi delle rivolte, svelando le drammatiche condizioni politiche e socio-economiche in cui vertevano i Paesi del Nord Africa²⁰⁶. Tuttavia, al fine di ricondurre il fenomeno dei *social-media* nelle sue dimensioni reali, occorre ricordare che, nell'autunno 2010, solo il 10% della popolazione tunisina aveva un profilo attivo sui social networks. Un'ulteriore considerazione che merita attenzione concerne il ruolo svolto invece da Al-Jazeera che, combinatamente ai *new media*, ha trasmesso la visione delle prime immagini e dei primi video, ripresi durante le manifestazioni di Sidi Bouzid, permettendone una definitiva diffusione popolare²⁰⁷.

Dopo aver tracciato agilmente quelli che sembrano essere i tratti comuni delle rivolte arabe, cercando di fare chiarezza sulle principali caratteristiche comuni e di attenuare alcune lettere troppo generose e superficiali dei recenti fenomeni di rivolta, si analizzerà l'evoluzione del percorso politico-istituzionale e costituzionale condotto in Tunisia nel periodo 2011-2014 e la natura delle rivolte più miti in Algeria, nonché la resistenza del sistema algerino al cosiddetto "effetto domino" delle primavere arabe. Senza dubbio il 2011 passerà alla storia come l'anno delle "primavere arabe", che hanno scosso il quadro geopolitico della regione mediterranea, solo l'analisi di lungo periodo rivelerà però la reale natura e portata delle rivolte in corso. Il periodo successivo alle rivolte ha puntualmente alternato momenti di grande speranza e momenti di disperazione,

²⁰⁶Il ruolo delle nuove tecnologie per essere compreso a pieno, va letto sostanzialmente in chiave comparata con l'elemento demografico e l'aumento del livello di istruzione. Infatti il trinomio scolarizzazione, aumento demografico e capacità di utilizzo delle nuove tecnologie si è rivelato decisivo per lo scoppio delle primavere arabe.

²⁰⁷Nello specifico sul ruolo di Al-Jazeera e dei nuovi media si rimanda a M. Bénilde, *Internet getta il seme della democrazia*, in AA.VV. *Capire le primavere...*, cit., pp. 26-28. Per ulteriori approfondimenti sul legame tra primavere arabe e reti sociali, si rimanda a D. M. Faris, *Le révolte en réseau: le printemps arabe et le médias sociaux*, in "Politique étrangère", n. 1, 2012, pp. 99-109; H. H. Khondker, *Role of new media in Arab Spring*, in "Globalization", Vol. 8, n. 5, pp. 675-679; C. Christensen, *Twitterrevolution? Addressing social media and dissent*, in "The communication Review", Vol. 14, n. 3, 2011, pp. 155-157; F. Comunello, G. Anzara, *Will the revolution be tweeted? A conceptual framework for understanding the social media and the Arab Spring*, in "Islam and Christian-Muslim Relations", Vol. 23, n. 4, 2012, pp. 453-470.

O. Roy ha affermato che «qualcosa di irreversibile è accaduto e la democrazia sta iniziando a radicarsi nel mondo arabo»²⁰⁸. Tuttavia, il passaggio dalla *pars destruens*, la fase delle rivolte di piazza, alla *pars costruens*, gli appuntamenti elettorali, il consolidamento del cambiamento e la ricostruzione dell'architettura istituzionale dei Paesi, ha rivelato una serie di limiti e contraddizioni interni ai movimenti stessi di rivolta, svelando l'incapacità dei movimenti di piazza di canalizzare i temi della protesta in proposta politica, e lasciando spazio ai partiti islamici nei primi appuntamenti elettorali di Tunisia ed Egitto.

Il ritorno dei militari al potere in Egitto, la messa al bando della Fratellanza musulmana e il pantano libico e siriano, gli Stati falliti, sconvolti dalle guerre civili fanno apparire il futuro prossimo alquanto incerto e fosco, ponendo pesanti interrogativi sull'avvenire della regione e imponendo un'assunzione sempre più urgente di responsabilità politica da parte della comunità e degli attori internazionali, Unione Europea in primo luogo.

2.2) Il difficile cammino della Tunisia: dalla rivoluzione dei gelsomini all'adozione della nuova Costituzione (2011-2014).

La Tunisia è il Paese dove tutto inaspettatamente è cominciato. Un Paese relativamente piccolo, con alti tassi di scolarizzazione e per anni considerato dalla comunità internazionale, Occidente e UE *in primis*, il modello di stabilità per eccellenza, un Paese compreso nella morsa securitaria sapientemente eretta dal Presidente Ben Ali, da 23 anni al potere, ma attraversato da profondi squilibri socio-economici²⁰⁹.

Sulla scintilla scatenante la cosiddetta “Rivoluzione dei gelsomini”²¹⁰ e sulle cause che hanno condotto il giovane al drammatico gesto, si è ampiamente dibattuto; secondo

²⁰⁸ O. Roy, *op.cit.*, pp. 5-18.

²⁰⁹ Cfr. M.C. Paciello, *Tunisia la sfida del cambiamento*, in K.Mezran, S. Colombo e S. Van Genugten (a cura di), *op.cit.*, pp. 125, 137.

²¹⁰ Sull'espressione esotica “rivoluzione dei gelsomini” si fa riferimento alla funzione simbolica di questo fiore, simbolo di purezza e mitezza, generalmente donato dalla popolazione tunisina in segno benaugurante agli ospiti e ai turisti; inoltre durante i primi giorni delle rivolte alcune fonti riportano che la folla nelle strade e nelle piazze avesse donato i fiori di gelsomino all'esercito invitandolo a non aprire il fuoco sui manifestanti. Senza dubbio la presente ricostruzione appare un po' troppo romanzata e forse poco attendibile. L'espressione richiama alla mente altre rivoluzioni associate a fiori e colori, la rivoluzione dei garofani portoghese, la rivoluzione delle rose in Georgia e anche la rivoluzione arancione in Ucraina. La paternità della definizione è stata rivendicata il 17 gennaio 2011 dal blogger tunisino Zied El-Heni. La scelta dell'espressione allegorica è stata oggetto di numerose critiche soprattutto da parte di coloro che trovavano inappropriato accostare un avvenimento comunque drammatico, con relativi spargimenti di sangue, alla purezza e alla delicatezza del gelsomino. Inoltre bisogna ricordare che la stessa espressione fu

molti osservatori non è un caso che le rivolte abbiano preso avvio proprio in una delle regioni più povere del Paese, dove la disoccupazione giovanile tocca percentuali altissime. Abbiamo già accennato alle motivazioni socio-economiche alla base delle rivolte arabe, cercheremo ora di comprendere come esse si sono saldate con le rivendicazioni più squisitamente politiche, che hanno preso corpo in un secondo momento e hanno visto le diverse componenti della società civile che chiedevano a gran voce, nelle piazze di Tunisi, non solo “pane”, “libertà” e “dignità” ma anche la caduta del regime di Ben Alì. Si tenterà brevemente di comprendere in che modalità, a partire dal gesto disperato del giovane ambulante M. Bouazizi nella città di Sidi Bouzid, le rivolte si siano propagate nelle città più ricche del Nord, fino raggiungere la costa e la capitale, Tunisi e ancora oltre, estendendosi nei Paesi vicini, provocando la caduta di regimi longevi e tracciando uno spartiacque nella storia del mondo arabo e mediterraneo.

Le prime rivendicazioni dei giovani manifestanti, soprattutto nel centro sud del Paese²¹¹, traducevano un sentimento di collera e frustrazione: nelle strade si reclamava a gran voce l’assenza di infrastrutture universitarie e ospedaliere, la disoccupazione massiccia dei giovani, non solo diplomati, e l’assenza di prospettive sociali. La risposta del regime fu immediata e letale, la repressione poliziesca non tardò ad arrivare, causando due vittime nel corso di una manifestazione poco lontano da Sidi Bouzid, il 24 dicembre. Sul piano politico, solo il 28 dicembre 2011 Ben Alì fece il suo primo intervento pubblico in televisione, nel quale dichiarava, in maniera vaga e generica, di impegnarsi ad accogliere le richieste dei manifestanti. Un ruolo determinante nell’inquadramento delle proteste è stato giocato dal sindacato tunisino, l’UGTT, che, attraverso le sue sezioni locali ha garantito sia la strutturazione e la politicizzazione del movimento, che l’amplificazione e l’estensione geografica delle proteste²¹². Man mano che le proteste si

utilizzata da Ben Alì nel 1987 per far riferimento alla sua presa di potere. Cfr. *Révolution du jasmin, une expression qui ne fait pas l’unanimité*, “Le Monde”, 17 gennaio 2011, articolo disponibile al link: http://www.lemonde.fr/afrique/article/2011/01/17/revolution-du-jasmin-une-expression-qui-ne-fait-pas-l-unanimité_1466871_3212.html. (Ultimo accesso 1° agosto 2015).

²¹¹ Da Sidi Bouzid, la protesta si è estesa rapidamente alle città vicine, Menzel Bouzaiane, al-Maknasi, al-Mazuna, Argab, BinBinAoun, Jilma, Souq al-Jadid, Bi’r al-Hafi e infine Sabala. Il 22 dicembre a Sidi Bouzid si è registrato un secondo suicidio, ancora una volta l’attore del gesto violento è stato un giovane, Houcine Nejji, operaio, che si è lanciato da un pilone dell’elettricità.

²¹² Sul ruolo del sindacato, inizialmente controverso e ambiguo perché teso alla mediazione dei conflitti, nella politicizzazione del movimento ed estensione delle proteste fino al raggiungimento della capitale, si rimanda alle interviste condotte dai ricercatori dell’International Crisis Group alle segreterie sia locali, che nazionali dell’UGTT. Cfr. AA.VV. International Crisis Group, *Soulèvements populaires en Afrique du Nord et au Moyen Orient: la voie tunisienne*, in « Rapport MoyenOrient/ Afrique du Nord », n. 106,

estendevano alle principali città del Paese, e il movimento polarizzava attorno a sé il sostegno di attori sociali nuovi e acquisiva una dimensione politica sempre più netta, le frustrazioni e le rivendicazioni sociali si trasformavano rapidamente nella contestazione aperta del regime e dei suoi simboli²¹³. Dinanzi all'acuirsi della protesta, il regime manifestò tutta la sua debolezza politica, mostrando il suo volto duro e repressivo. Bisognerà aspettare il 10 gennaio per la seconda uscita ufficiale di Ben Ali, nel comunicato diffuso dai media, in cui l'allora Presidente tunisino promise la creazione di 300.000 posti di lavoro entro due anni e l'investimento di 5 miliardi di dollari in progetti di sviluppo e non esitò a denunciare le rivolte come vili "attacchi terroristici", eterodiretti da infiltrazioni esterne, contribuendo a inasprire ancor di più l'intensità delle proteste. Nell'ultimo discorso ufficiale tenuto da Ben Ali alla vigilia della sua partenza, il rais annunciò la sua volontà di non ricandidarsi alle successive elezioni legislative, che si sarebbero dovute tenere nel 2014, e il lancio di riforme politiche più ampie²¹⁴. Tuttavia, le promesse sembrarono poco credibili e insufficienti a placare i tumulti, che, forti anche dell'estraneità dell'esercito alle repressioni, continuarono con forza a chiedere la dipartita del Presidente, cosa che avvenne il 14 gennaio 2011. Il processo di politicizzazione e ascesa del movimento sulla capitale ha raggiunto la sua maturazione e il suo traguardo apicale, la cacciata del Presidente, grazie al ruolo giocato da alcuni fattori e attori sociali. Oltre alla già citata sapiente azione di coordinamento dell'UGTT, che ha agito da cassa di risonanza, dando maggior profondità e ampiezza alle proteste, va ricordato il ruolo dei media, in particolare dei social network che, lungi dall'essere la principale causa della caduta del regime di Ben Ali, hanno dato una visibilità inedita alle rivolte, agendo come strumento di politicizzazione delle classi medie urbane e di una parte dei giovani. Risulta interessante osservare anche quegli attori che invece hanno mantenuto un ruolo marginale durante le proteste, contribuendo anche con la loro inazione alla riuscita di quest'ultime.

Tunis/Bruxelles, 28 aprile 2011, pp. 5-7; C. Hmed, *Réseaux dormants contingence et structures. Genèses de la révolution tunisienne*, in "Revue française de Science Politique", Vol. 62, n. 5-6, 2012, pp. 797-820.

²¹³ Man mano che le proteste si estendevano geograficamente incontravano il consenso di altri settori e segmenti della società civile: in questo senso merita di essere menzionato il ruolo dell'Ordine nazionale degli avvocati tunisini, che organizzò il 31 dicembre 2010 una serie di manifestazioni simultanee nelle città di Tunisi, Monastir, Gafsa, Sousse e Jendouba e annunciò lo sciopero generale della categoria il 6 gennaio 2011. Altre componenti importanti nel radicamento delle proteste furono i sindacalisti e i lavoratori del settore dell'educazione e dell'istruzione secondaria e i lavoratori delle strutture ospedaliere. *Ibidem*.

²¹⁴ Per il testo integrale dell'ultimo discorso del Presidente Ben Ali, *The last official address by tunisian President Zine el-Abdeline Ben Ali*, si veda AA.VV., *The new arab revolt*, Lexington, Council of Foreign Relation, 2011, pp. 404-407.

Circa il ruolo avuto dai partiti politici ci limiteremo a rilevare come l'azione dei partiti tradizionali sia risultata alquanto limitata, se non del tutto assente. Le formazioni partitiche d'opposizione legali hanno partecipato in maniera indiretta alle proteste, attraverso strumenti deboli e scarsamente incisivi, quali comunicati di sostegno e appelli diffusi quasi esclusivamente via internet, e la simbolica partecipazione ad alcune manifestazioni. Anche il contributo della principale formazione islamista d'opposizione, *Ennahda*, la cui capacità organizzativa risultava fortemente ridotta e minata dagli anni di repressione e di clandestinità, è risultato decisamente assente durante i giorni delle rivolte. Durante il processo di rivolte, *Ennahda* si è limitata all'emanazione sporadica di qualche comunicato. Più incisivo è risultato invece il contributo dell'associazione *Liberté et Équité*, molto vicina al movimento islamico, che, sin dai primi giorni delle proteste, ha denunciato con forza le pesanti repressioni poliziesche, facendo appello alla necessità di riforme sociali urgenti in favore dei giovani diplomati, laureati e disoccupati. La rapida caduta del regime di Ben Ali non può essere compresa a pieno senza un breve passaggio sul ruolo mantenuto dal RCD. Il partito di Ben Ali, pur contando nominalmente su un milione di sostenitori, tra iscritti e simpatizzanti, ha rivelato tutta la sua staticità e debolezza intrinseca. Il fatto che il RCD non sia stato capace di organizzare alcuna manifestazione lealista a sostegno del regime durante i giorni più critici delle proteste, è indicativo della fiacchezza della struttura partitica egemone, che nella sua inerzia ha consapevolmente deciso e scelto di non salvare il regime²¹⁵.

In chiusura merita di essere analizzato il ruolo dell'esercito, il "finto grande muto", decisivo per le sorti della caduta del regime. In ossequio alla tradizione storica tunisina di *bourghibiana* memoria, che vuole "i militari nelle caserme", l'esercito tunisino non ha giocato neanche in questa circostanza un ruolo politico. Da sempre numericamente ridotto e marginalizzato in favore del protagonismo delle forze di polizia e di sicurezza nazionale²¹⁶, l'esercito non aveva alcun interesse a preservare la stabilità del regime.

²¹⁵ «*Si le régime est tombé rapidement, est parc-que le RCD a laissé faire. Personne ne voulait plus défendre le Président*». Affermazione riportata da M. Gheriani, ex Segretario Generale del partito RCD nell'intervista rilasciata ai ricercatori dell'International Crisis Group. Il paradosso più evidente risiede nella scelta del Segretario Generale del RCD di convocare una manifestazione di sostegno al regime il giorno dopo la partenza di Ben Ali per l'Arabia Saudita, contestualmente allo sciopero generale invocato dall'UGTT. *Ivi*, p. 9.

²¹⁶ Ufficialmente, l'esercito tunisino nei giorni delle proteste contava 35.000 uomini dell'esercito, di cui però una grande percentuale era impiegata in funzioni e mansioni amministrative. Gli uomini effettivamente impiegati nelle attività di difesa risultavano essere circa 15-18.000 con un equipaggiamento e una dotazione assai inferiori a quelli dei servizi di sicurezza: per quattro elicotteri di cui disponeva l'esercito, le forze di sicurezza ne avevano ben 12. Cfr. *ivi*, pp. 11.

Infatti, già nelle prime giornate di protesta in Avenue Bourghiba, l'esercito si interpose tra i manifestanti e la polizia, ma la rottura definitiva e decisiva arrivò il 10 gennaio 2011, quando, durante una riunione congiunta tra esercito, polizia, guardie presidenziali e servizi di sicurezza, i generali dell'esercito si rifiutarono di seguire le istruzioni ricevute, annunciando ufficialmente la propria diserzione, motivata anche da un lungo periodo di insoddisfazione.

Non si comprenderebbe il successo della rivoluzione dei gelsomini, senza guardare all'intreccio di tutti i fattori citati e al ruolo giocato dai diversi attori coinvolti nelle rivolte; il movimento popolare di protesta sarebbe forse rimasto circoscritto e confinato alle aree povere ed emarginate del Paese, come successo in altre occasioni nella storia del Paese²¹⁷, e non avrebbe assunto quella valenza politica e quell'estensione geografica decisiva nella caduta del regime, se il sistema sociale, politico e istituzionale non fosse stato profondamente incrinato e inquinato alle sue fondamenta. La caduta del longevo regime di Ben Alì può essere spiegata con la già citata celebre espressione di B. Hibou, ovvero la rottura del tacito "patto sociale" esistente tra governanti e governati, che aveva permesso per oltre vent'anni la sopravvivenza del regime attraverso un generoso sistema di welfare che controbilanciava le misure restrittive e autoritarie.

Secondo il giurista J. Sayah, nel caso specifico della Tunisia, è possibile parlare a buon diritto di rivoluzione e non di rivolte per diverse ragioni. In primo luogo, l'autore fa riferimento alla dimensione geografica e territoriale, il sollevamento popolare e/o la rivolta rimane confinata ad uno spazio territoriale ristretto, mentre il superamento dell'accezione localista e periferica delle rivolte ad una dimensione urbana e nazionale fa sì che la rivolta assuma i tratti di una rivoluzione. Ancora, Sayah insiste sulle aspirazioni universaliste della rivoluzione tunisina e sulla sua portata generale; gli obiettivi delle rivolte sono invece generalmente circoscritti ad una situazione contingente e mirano

²¹⁷ Circa le precedenti rivolte che avevano attraversato il Paese e nelle quali si possono rintracciare le spie di un malessere diffuso e di una richiesta di giustizia sociale, si rammentano le rivolte del pane degli anni Ottanta e in modo particolare le sollevazioni del bacino minerario di Gafsa nel 2008. Sicuramente non si può mettere in stretta correlazione i due avvenimenti, ma negli scioperi di Gafsa si possono rintracciare le prime avvisaglie di una stregua opposizione al sistema di potere implementato da Ben Alì e dal suo entourage. Almeno tre elementi presentano una certa continuità tra gli scioperi del 2008 e le manifestazioni del 2011: la composizione sociale dei protagonisti delle rivolte, nel primo caso i diplomati disoccupati e gli operai della regione, nel secondo i giovani, sia laureati che diplomati, disoccupati delle zone periferiche, la classe media delle città costiere e della capitale; la localizzazione geografica delle rivolte, più o meno la stessa per entrambe le sollevazioni; e infine lo stato d'animo di indignazione ed esasperazione verso un potere poliziesco e un regime usurpatario. Cfr. F. Rizzi, *op.cit.*, p. 25-26; A. Allal, *Trajectoire "révolutionnaires" en Tunisie. Processus de radicalisations politiques, 2007-2011*, in "Revue française de Science Politique", Vol. 62, n. 5-6, 2012, pp. 821-841.

all'ottenimento di diritti e al miglioramento delle condizioni di vita di una parte definita della società, in questo senso il confronto con le rivolte di Gafsa del 2008 può apparire illuminante. Infine, un ultimo tratto che contraddistingue gli avvenimenti del 2011, come rivoluzione e non come rivolta, è rintracciabile nella forza delle azioni di protesta, capaci di rompere e rovesciare un ordine pre-costituito da anni²¹⁸. Senza dubbio la lettura dell'autore può apparire convincente; tuttavia, bisogna sposare la tesi per cui, all'indomani della caduta di Ben Ali, si tratti di una rivoluzione ancora aperta, che necessita di ulteriori passaggi e momenti fondamentali per essere definita tale.

Se, infatti, al momento della fuga di Ben Ali, il Paese sembrava attraversato da una certa convergenza tra gli attori sociali e politici, impegnatisi in forme e modi diversi nelle rivolte, questa convergenza rivelerà tutti i suoi limiti all'indomani 14 gennaio 2011, nel difficile percorso di transizione democratica.

Nelle pagine seguenti si cercherà di analizzare il percorso di transizione democratica, avviato dalla Tunisia, che, nonostante le numerose *impasse*, sembra oggi l'unico riuscito nel fosco panorama delle Primavere arabe. Si guarderà al processo di transizione focalizzando l'attenzione sull'intreccio tra i fatti costituenti, di natura politico-sociale, e gli atti costituenti, di natura giuridico-costituzionale, ritenuti inscindibili tra loro²¹⁹. Particolare interesse sarà dedicato all'*iter* costituzionale, conclusosi con l'adozione della nuova Costituzione nel gennaio 2014. L'analisi della Carta Costituzionale occuperà uno spazio centrale nella trattazione, a cui seguirà un breve *focus* sulle elezioni legislative e presidenziali del 2014, che, ancora una volta, hanno capovolto le previsioni di studiosi e analisti.

²¹⁸ Cfr. J. Sayah, *La révolution tunisienne: la part du droit*, Paris, L'Harmattan, 2013, pp. 24-34. A conferma e sostegno della sua tesi, l'autore rintraccia i principi cardine della Rivoluzione francese del XVIII sec. nella rivoluzione tunisina del XXI sec. In particolare insiste sulla triade libertà, dignità e uguaglianza. La dignità viene letta come la matrice della rivoluzione tunisina, il motore delle contestazioni. Tuttavia affinché la dignità, la libertà e l'uguaglianza siano salvaguardate, anche dopo l'atto rivoluzionario, bisogna procedere alla costruzione di un nuovo ordine politico, istituzionale, giuridico che dia piena traduzione e attuazione ai principi invocati nelle piazze. Il passaggio dall'atto rivoluzionario all'atto costituente, vera sfida della transizione tunisina, sarà oggetto del prossimo paragrafo.

²¹⁹ Cfr. T. Abbiate, *La transizione costituzionale tunisina, tra vecchie e nuove difficoltà*, in "Federalismi, Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo", Focus Africa, 14 luglio 2014, p. 1-35.

2.2.1) La prima fase della transizione democratica tunisina: i governi provvisori e l'elezione dell'Assemblea Nazionale Costituente.

Una volta archiviata la fase delle rivolte di piazza, una volta partito Ben Ali, il Paese si trovava dinanzi alla situazione paradossale in cui l'emblema, l'epicentro del sistema era caduto, ma l'architrave politico istituzionale pre-rivolte continuava ad essere in funzione.

Come sapientemente osservato dal giurista J. Sayah, alla dolorosa rivoluzione politica e socio- economica dovrebbe succedere una rivoluzione normativa, al fine di liquidare le vestigia giuridiche del vecchio regime e costruire una nuova architettura giuridico-costituzionale, più conforme al nuovo ordine socio-politico. La fase che segue i moti di rivolte viene identificata come un periodo di *plasticità normativa*, una sorta di “rivoluzione nella rivoluzione”: al diritto spetta dunque il compito di eternizzare il nuovo rapporto socio-politico ottenuto con la forza e tradurre i principi invocati nelle piazze in norme giuridiche e costituzionali²²⁰.

Il 17 gennaio, ai sensi dell'articolo 57²²¹ della previgente Costituzione, il Presidente della Camera dei deputati F. Mebazaa aveva assunto l'incarico di supplente, venendo delegato a svolgere le funzioni di Presidente della Repubblica, mentre M.Ghannouchi, figura di spicco del vecchio regime, Primo Ministro uscente, incaricato di guidare il nuovo esecutivo provvisorio. L'art. 57, però, delimitava i poteri del Presidente della Repubblica, stabiliva un limite massimo di 60 giorni per l'esercizio delle sue funzioni, e impediva al presidente stesso di esercitare i poteri d'emergenza. Al fine di superare i limiti insiti nell'art. 57, si è proceduto all'applicazione combinata degli art. 39 e 28 e alla promulgazione, il 7 febbraio 2011, della *Loi d'habilitation*, che permetteva al Presidente di legiferare mediante decreti legge²²². Il primo governo guidato da M. Ghannouchi ebbe

²²⁰ Cfr. J. Sayah, *op.cit.*, pp. 49-51.

²²¹ La Costituzione del 1959 conteneva in realtà due disposizioni relative alla vacanza del Presidente della Repubblica: l'art. 56, che riguardava il caso di impedimento temporaneo, e l'art. 57, che riguardava il caso di impedimento permanente. Inizialmente i rappresentanti del vecchio regime hanno tentato di applicare l'art. 56, che sanciva la possibilità per il Presidente della Repubblica di delegare per decreto le sue funzioni al Primo ministro in caso di “impedimento temporaneo”. Questo tentativo ha visto però una forte opposizione da parte dei manifestanti e la questione è stata risolta, il 15 gennaio 2011, dal Consiglio costituzionale, che ha dichiarato invalida l'applicazione dell'art. 56. Secondo il Consiglio costituzionale, la vacanza di Ben Ali era da intendersi infatti come “permanente”, con conseguente applicazione dell'art. 57 della Costituzione e assunzione temporanea dei poteri da parte del Presidente della Camera dei Deputati, Fouad Mebazaa. Cfr. T. Abbiate, *op. cit.*, p. 8-10.

²²² In particolare l'art. 39, comma 2, permetteva di prorogare il mandato presidenziale in caso di guerra o pericolo imminente; e l'art. 28 comma 2 prevedeva la possibilità per il Parlamento di autorizzare il Presidente ad esercitare l'attività normativa tramite decreti-legge, per un periodo di tempo limitato e per

vita breve, fu costretto a rassegnare le dimissioni dopo soli 10 giorni, a seguito delle numerose manifestazioni di piazza, *Kasbah 1*, che denunciavano la forte continuità con il vecchio regime²²³. Il secondo governo fu nominato il 27 gennaio 2011, sempre sotto la guida di M. Ghannouchi, che tentò di compiere qualche passo avanti accogliendo all'interno alcuni membri della società civile, tuttavia la persistenza di legami con l'ex presidente e la sua famiglia, non placò il malumore e le proteste, *Kasbah 2*, che indussero M. Ghannouchi e altri due Ministri a rassegnare le dimissioni il 27 febbraio dello stesso anno²²⁴. Il terzo governo provvisorio fu nominato 7 marzo 2011, la guida dell'esecutivo fu affidata a BéjiCaïdEssebsi, già Ministro degli Esteri durante la presidenza di Bourghiba, e lontano dalla scena politica dal 1994, qualificato da R. Ghannouschi come "l'uomo tirato fuori dagli archivi". La compagine governativa del nuovo governo, pur non contemplando esponenti di spicco del vecchio regime, fu comunque contestata e criticata, soprattutto dagli attori emersi nelle rivolte, i giovani, che non vedevano nell'ottantaquattrenne Essebsi la possibilità di dare continuità alle loro aspirazioni²²⁵.

Se i primi due governi provvisori, guidati da Ghannouchi, hanno agito sostanzialmente in linea di continuità con il vecchio regime, il terzo, guidato da Essebsi, ha cercato di inserire nella sua agenda di governo elementi di rottura con il passato, in particolare il 9 marzo si è proceduto allo scioglimento ufficiale del RCD e allo smantellamento del Dipartimento di Sicurezza Nazionale, messo in piedi da Ben Alì come principale strumento di potere e controllo del vecchio regime.

A fronte della sostanziale continuità dei primi due governi provvisori di M. Ghannouchi, le opposizioni, riunite nel cosiddetto *Fronte del 14 gennaio*²²⁶, assieme alle

scopi specifici. Cfr. *ibidem*, ma anche R. Ibrido, *Tunisia prosegue il processo di transizione verso la prima Costituzione del dopo Ben Ali*, DPCE on line, n. 2, 2011, pp. 1- 3.

²²³ Pur includendo alcuni esponenti dei partiti di opposizione, i dicasteri strategici della nuova compagine governativa, Difesa, Finanza, Interni ed Esteri, erano occupati da figure di spicco del vecchio regime. A conferma della sostanziale continuità con il regime di Ben Alì, si rammenta l'elezione dei 24 governatori delle Province, avvenuta il 3 febbraio 2011, che non solo non ha visto alcuna consultazione popolare, né delle forze politiche del Paese, ma per giunta ha premiato ben 19 ex esponenti del RCD che sono stati posti ai vertici di rispettive 19 province. Cfr. M.C. Paciello, *op.cit.*, p. 139-140.

²²⁴ *Ibidem*, con l'espressione *Kasbah 1* e *Kasbah 2*, si identificano i movimenti spontanei di protesta che ebbero appunto luogo nella *Kasbah* di Tunisi.

²²⁵ F. Genoux, *Le jeunes ne se reconnaissent pas dans Béji Caïd Essebsi*, "Le Monde", 28 febbraio 2011. Articolo disponibile al link: http://www.lemonde.fr/afrique/article/2011/02/28/tunisie-la-pression-de-la-rue-ne-devrait-pas-diminuer_1486127_3212.html

²²⁶ Il Fronte del 14 gennaio, sorto il 20 gennaio, tre giorni dopo la nomina di Ghannouchi a I Ministro, si contraddistingueva per una esplicita ispirazione di sinistra, raccoglieva le principali forze di opposizione di sinistra, nonché associazioni, giovani disoccupati, avvocati e sindacalisti di base. Invocando una cesura immediata con il passato istituzionale e costituzionale del vecchio regime, chiedeva l'immediato

associazioni in difesa dei diritti umani, agli ordini professionali, all'Ordine nazionale degli avvocati, a esponenti del sindacato e al partito *Ennahda*, hanno dato vita al *Conseil National pour la Protection de la Révolution*- CNPR. L'organo, auto-proclamatosi l'11 febbraio 2011 a Tunisi, rivendicava il suo ruolo centrale nel processo decisionale, in virtù della piena legittimità acquisita in quanto attore del processo rivoluzionario e denunciava l'illegittimità del governo di Ghannouchi, in piena continuità politica e costituzionale con il vecchio regime²²⁷. Al fine di guidare la transizione democratica, il governo di Ghannouchi, nella metà di gennaio 2011, ha istituito tre commissioni formalmente indipendenti: la *Commission sur les exactions et la répression*, incaricata di fare luce sugli abusi commessi dal regime a partire dall'inizio delle rivolte; la *Commission sur les malversations financières*, preposta a indagare la corruzione e le appropriazioni indebite perpetuate dal regime di Ben Ali; e la *Commission supérieur pour la réforme politique*, presieduta dall'emerito professore e giurista Ben Achour²²⁸. In particolare, quest'ultima nasceva con l'obiettivo, "semplice ma allo stesso tempo complesso", di «organiser des élections dans les délais les plus raisonnables. Le travail des commissions ne doit pas être opaque, c'est pour cela que nous pensons à un système à deux étages: un premier cercle, composé de juristes, de constitutionnalistes, d'experts, et un second cercle, ouvert sur la société civile»²²⁹. Dinanzi alle critiche mosse in particolare dal CNPR, la Commissione Ben Achour è stata riformata il 18 febbraio 2011, mediante il decreto legge n. 6 del 2011, e ribattezzata *Haute Instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, pour la réforme politique et la transition démocratique*²³⁰. L'Ente Ben

scioglimento delle Camere e del Consiglio Superiore della Magistratura, e l'elezione di un'Assemblea Costituente entro un anno.

²²⁷ Interessante risulta essere la partecipazione di *Ennahda* al CNPR; il partito islamico, grande assente nei giorni delle rivolte, a partire dalle settimane successive alla fuga di Ben Ali, stava gradualmente rientrando sull'agone politico. Il ritorno del leader del movimento R. Ghannouschi dall'esilio londinese, il 30 gennaio 2011, e la partecipazione alle manifestazioni popolari di Kasbah I sono state tra le prime mosse del movimento, che ha subito pubblicamente affermato la propria volontà di dialogare con tutte le forze politiche. L'adesione al CNPR conferma in questo senso la strategia di *Ennahda* di non voler agire in maniera autonoma in un momento così complesso della transizione; strategia che si rivelerà alquanto efficace nel medio termine. Cfr. A. Santilli, *Al-Nahda e il processo di transizione tunisino: genesi e strategie di un partito in movimento*, in M. Campanini, *op.cit.*, p. 56-57.

²²⁸ Non sono mancate le critiche da parte dell'opposizione rispetto all'istituzione delle Commissioni, formalmente aperte ai contributi della società civile, ma nei fatti vittime di un estremo tecnicismo e *longa manu* del governo. Cfr. International Crisis Group, *op.cit.*, pp. 13-14.

²²⁹ Interviste condotte dai ricercatori dell'International Crisis Group al Presidente della Commissione Ben Achour, *ibidem*.

²³⁰ L'*Haute Instance*, anche detta Commissione Ben Achour, nella sua prima versione prevedeva la partecipazione di 72 membri, esponenti dei partiti politici, delle associazioni, degli ordini nazionali e di personalità di spicco del Paese. A seguito delle proteste e delle critiche ricevute circa la scarsa rappresentatività data alla società civile e in particolar modo alle reali forze che avevano fatto la rivoluzione,

Achour, ai sensi dell'art. 2 del decreto legge, era incaricato di «*procéder à l'étude des textes législatifs ayant un rapport à l'organisation politique [...], de proposer des réformes susceptibles de réaliser les objectifs de la révolution en relation avec le processus de transition démocratique*». Aldilà delle critiche mosse, l'Ente ha ricoperto un ruolo decisivo nella transizione democratica, contribuendo in primo luogo a fornire un progetto preliminare di riforma costituzionale, il cosiddetto "Patto Repubblicano"²³¹, e proponendo poi la creazione di un ente indipendente che avrebbe guidato e condotto il Paese a nuove elezioni. Per la sua composizione vasta e articolata, l'*Haute Instance* ha esercitato le funzioni di «un'assemblea legislativa assai speciale, chiamata ad elaborare testi normativi necessari per la transizione»²³²

Con la nomina del governo Essebsi si apriva anche una nuova fase di maggior armonizzazione e normalizzazione del processo di transizione democratica, contraddistinta dall'emanazione di una serie di atti normativi²³³. Il primo atto di rilevante importanza fu il decreto legge n. 14 /2011 del 23 marzo 2011 (*portant organisation provisoire des pouvoirs publics*), il quale, di fatto, si sostituiva alle norme della Costituzione relative all'organizzazione delle istituzioni. In particolare, il decreto scioglieva i principali organi costituzionali: Camera dei deputati, Camera dei consiglieri, Consiglio Costituzionale e Consiglio Economico e Sociale; abilitava il Presidente della Repubblica *ad interim* a riformare larghi settori della legislazione ordinaria (ad esempio attraverso l'adozione di un codice elettorale, una legge sui partiti politici ed un provvedimento di amnistia generale) mediante decreti-legge; e affidava l'esercizio del

la sua composizione fu allargata a 155 membri. Il Presidente e il Vicepresidente erano nominati attraverso decreto *ad hoc*, mentre gli altri membri erano scelti dal Primo ministro, su proposta delle varie organizzazioni professionali e di categoria, il Presidente della Commissione Ben Achour era altresì incaricato della nomina di un comitato di esperti, con l'obiettivo di redigere i progetti di legge, mentre l'organo nel suo insieme doveva nominare un portavoce ufficiale dei lavori. Ai sensi dell'art. 5 del decreto-legge, le decisioni dovevano essere prese per consenso o a maggioranza. Cfr. E. Gobe, *Tunisie An I: les chantiers de la transition*, in "L'Année du Maghreb", Vol. VIII, 2012, pp. 433-454; T. Abbiate, *op.cit.*, p. 10.

²³¹ Il "Patto Repubblicano" avrebbe dovuto fissare i limiti e i paletti invalicabili per i lavori della futura Assemblea Costituente; questa occasione di fatto si configurò come il primo reale momento di scontro tra le forze islamiste e le forze laiche del Paese. Infatti, *Ennahda* abbandonò i lavori dell'Ente accusandolo di sconfinare i limiti del suo mandato, e di porre le basi per limitare l'azione islamista. Cfr. A. Santilli, *op. cit.*, p. 59.

²³² 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, p. 51.

²³³ Per la periodizzazione delle fasi del processo di transizione democratica e costituzionale si ritiene molto interessante quella individuata da T. Abbiate, ovvero: I fase di cacofonia costituzionale 14 gennaio-15 marzo 2011; II fase di normalizzazione 15 marzo-23 ottobre 2011; III fase di transizione democratica 23 ottobre- dicembre 2011; IV fase di superamento del clima di violenza e adozione della Costituzione dicembre 2011-gennaio 2014. Cfr. T. Abbiate, *op. cit.*, p. 8.

potere esecutivo al Presidente della Repubblica *ad interim*, assistito dal governo provvisorio diretto dal Primo Ministro²³⁴.

Un'altra tappa fondamentale è stata rappresentata dalla creazione dell'*Instance Supérieure Indépendante pour les Élections*, ISIE²³⁵, incaricata di organizzare le future elezioni dell'Assemblea Nazionale Costituente. Sulla base delle indicazioni sopraggiunte da quest'ultima, il Presidente della Repubblica ha emanato una serie di decreti che disciplinavano la materia elettorale, il cosiddetto Codice elettorale. In particolare, si è optato per un sistema completamente proporzionale, a liste bloccate a base circoscrizionale; inoltre, sono stati introdotti meccanismi volti a garantire il rispetto del principio di uguaglianza tra i generi nella futura composizione dell'ANC²³⁶.

Una volta definita la legge elettorale, sulla base dei poteri conferiti dal decreto n. 14/ 2011, il Presidente della Repubblica ha indetto, per il 23 ottobre 2011, le elezioni per la nomina dell'Assemblea Nazionale Costituente, organo investito della doppia funzione legislativa e costituzionale. Le prime elezioni del post Ben Ali, definite dagli osservatori internazionali regolari e libere, hanno visto la partecipazione di circa il 90% degli aventi diritto al voto e sono state contraddistinte da un accentuato pluralismo politico²³⁷. Infatti, oltre cento formazioni politiche hanno preso parte alla competizione elettorale e ben 27 (partiti o liste indipendenti) hanno ottenuto almeno un seggio nella nuova ANC, insediatisi nel Palazzo del Bardo con 217 membri, di cui il 24% donne. Il marcato pluralismo che ha contraddistinto le elezioni dell'ANC ha destato tuttavia una serie di

²³⁴ Il testo completo del decreto legge n. 14 /2011 del 23 marzo 2011 *Portant organisation provisoire des pouvoirs publics* è consultabile al seguente link:

<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/tn/tn052fr.pdf>; (Ultimo accesso 3 Agosto 2015).

²³⁵ L'ISIE, istituita tramite decreto legislativo, n. 27/2011, del 18 aprile 2011, *Portant la création d'une instance supérieure indépendante pour les élections*, si configurava come un'organizzazione indipendente, creata *ad hoc* per l'organizzazione e il monitoraggio delle elezioni che avrebbero condotto all'istituzione dell'ANC. L'ISIE, composta da 16 membri, nominati per decreto legge tra giudici, avvocati, giuristi e rappresentanti della società civile, costituiva una novità assoluta nel panorama tunisino, dove per la prima volta l'organizzazione delle elezioni non era appannaggio interno del Ministero degli Interni. Cfr. C. Gaddes, *op.cit.*, p. 51, T. Abbiate, *op.cit.*, p. 12-13. Per un approfondimento sull'ISIE si rimanda a L. Chouika, *L'Instance Supérieure Indépendante pour les élections et le processus électoral tunisien: un témoignage de l'intérieur*, in "Confluences Méditerranée", Vol. 3, n. 82, 2012, pp. 171-185.

Il testo integrale del decreto legge è disponibile al sito:

http://majles.marsad.tn/fr/isie/page_isie_texte (Ultimo accesso 3 agosto 2015).

²³⁶ Per quanto riguarda l'elettorato passivo, veniva stabilito un limite minimo di età di 23 anni, erano esclusi dall'elettorato passivo i militari di carriera e quanti stavano prestando servizio militare, nonché coloro che avevano ricoperto incarichi di governo durante la Presidenza di Ben Ali, con l'eccezione di coloro che non erano stati membri dell'RCD o comunque non avevano ricoperto incarichi rilevanti nel partito. Lo stesso articolo escludeva dall'elettorato passivo anche «chiunque avesse chiamato il Presidente decaduto a candidarsi per un nuovo mandato nel 2014».

²³⁷ Se al 14 gennaio 2011 la Tunisia contava solo 9 formazioni partitiche, alla vigilia delle elezioni si contano ben 123 partiti.

interrogativi circa il reale rafforzamento democratico del Paese. L' estrema frammentazione politica, che si è riflessa nella composizione dell'ANC, è risultata sintomatica della debolezza del quadro democratico della Tunisia all'indomani delle primavere arabe²³⁸.

I risultati delle elezioni hanno visto il partito islamico di *Ennahda* trionfare, con il 41% dei voti, 90 seggi su 271, andando ben oltre le previsioni pre-elettorali. Senza dubbio, la vittoria di *Ennahda* è stata favorita dalla frammentazione delle storiche forze di opposizione al regime di Ben Ali e dall'impreparazione della miriade di liste indipendenti²³⁹. Nonostante l'ottimo risultato elettorale, il sistema proporzionale non permetteva ad *Ennahda* di avere la maggioranza in seno all'ANC e di governare da solo, per tanto il partito di R. Ghannouchi si è trovato costretto a cercare alleanze in seno alla Costituente. *Ennahda*, assieme alle altre due principali formazioni partitiche, il *Congrès pour la république* (CPR) e il *Forum démocratique pour le travail et les libertés* (*Ettakatol*)²⁴⁰, che hanno ottenuto rispettivamente 30 e 21 seggi, ha allora formato un

²³⁸ Cfr. M. Campanini, *op.cit.*, p. 31. L'autore pone la stessa osservazione anche per l'Egitto.

²³⁹ La vittoria di *Ennahda* sembrava inserirsi in quel *trend* che, all'indomani delle primavere arabe, ha visto i partiti islamici moderati, affiliati alla Fratellanza Musulmana, ottenere ottime performance elettorali. Sicuramente la scelta di premiare i partiti islamici risiedeva nella volontà di "punire" quei partiti laici e secolari che per anni avevano rappresentato il potere. Il voto al partito islamico, *Ennahda* nel caso specifico tunisino, può esser letto come una condanna del nepotismo e della corruzione del vecchio regime, laico e secolare. Senza dubbio, l'assenza dall'agone politico di *Ennahda* ha giocato un ruolo decisivo nel presentare il partito come martire della repressione del regime e allo stesso tempo estraneo a qualsiasi forma di complicità con l'apparato di Ben Ali. Inoltre, il messaggio islamico propugnato da *Ennahda* sembrava ben risponderle alle richieste di dignità, emerse nelle piazze. Dal punto di vista organizzativo *Ennahda*, non solo è riuscita nel giro di pochissimo tempo a inserirsi nell'arena politica istituzionale che ha condotto il Paese alle elezioni, ma ha anche elaborato una campagna elettorale diretta ed efficace, grazie anche al supporto di una *task force* di 182 esperti. L'utilizzo massiccio del classico "porta a porta" e il sapiente sistema di assistenza della rete islamica ha permesso al partito islamico di raggiungere le zone più periferiche del Paese e le fasce meno scolarizzate della popolazione; allo stesso tempo, una campagna comunicativa semplice e diretta, è risultata decisiva. Il coinvolgimento di moltissimi attivisti e militanti e la presenza capillare in tutte le circoscrizioni, compresa quella estera, hanno costituito un altro punto di forza della campagna elettorale di *Ennahda*. Il risultato elettorale ha visto *Ennahda* trionfare praticamente in tutte le circoscrizioni, esclusa quella di Sidi Bouzid. Pur non conoscendo precisamente la fisionomia dell'elettorato di *Ennahda*, si presuppone che esso abbia conquistato un consenso trasversale, attingendo voti da classi e ceti differenti. Cfr. A. Santilli, *op. cit.*, pp. 62-63; E. Gobe, *op.cit.*, pp. 433-454; Per un approfondimento sulla svolta istituzionale di *Ennahda* si rimanda a S.M. Torelli, *L'Islam politico in Tunisia: l'evoluzione istituzionalista di al Nahda*, in "Rivista italiana di studi sull'Islam politico", n. 0, 2013, pp. 81-101.

²⁴⁰ Il CPR è stato fondato da M. Marzouki, ex Presidente della Lega Tunisina per i Diritti dell'Uomo, uomo che ha trascorso circa 10 anni lontano dalla Tunisia, in esilio in Francia. Il partito di Marzouki, si contraddistingue come un partito laico, molto sensibile e alle tematiche dei diritti umani, è arrivato secondo alle elezioni, con un distacco netto dal partito islamico, ha ottenuto le migliori performance elettorali nei centri urbani, del centro nord del Paese, invece al sud è arrivato prima solamente nella cittadina natale della Cabilia del Presidente Marzouki. Si ipotizza che precedentemente alle elezioni *Ennahda* e il CPR abbiano sottoscritto una alleanza implicita che contemplava l'accordo di coalizione in caso nessuno dei due partiti avesse ottenuto una maggioranza assoluta. *Ettakatol* invece si presentava come un partito laico, social

governo di coalizione composto dalla cosiddetta “troika”, e guidato dal partito di maggioranza relativa. Al fine di rispettare l’esito elettorale, le posizioni apicali della nuova architettura istituzionale tunisina sono state occupate dagli esponenti di spicco dei tre partiti della coalizione: rispettivamente, M. Marzouki per il CPR è stato eletto alla Presidenza della Repubblica, M. Ben Jaafar per *Ettakatol* è stato nominato Presidente dell’ANC e H. Jebali per *Ennahda* è stato nominato Primo ministro. L’Assemblea costituente, nel giro di due anni, ossia entro il 2013²⁴¹, avrebbe dovuto completare l’elaborazione della Carta costituzionale e condurre il Paese a nuove elezioni, completando quella che è stata definita una “*seconde indépendance*”²⁴².

2.2.2) Il lungo iter dell’Assemblea Nazionale Costituente: dall’impasse all’adozione della nuova Carta.

La prima seduta dell’ANC ha avuto luogo un mese dopo la sua elezione, il 22 novembre 2011, in quest’occasione M. Ben Jaafar è stato eletto Presidente dell’ANC. I primi mesi di lavoro dell’ANC hanno visto i deputati impegnati nell’adozione di un regolamento di funzionamento esterno e degli strumenti fondamentali alla transizione²⁴³.

democratico, fondato dal medico M. Ben Jafaar e già noto all’elettorato perché legale sin dal 2002. L’elettorato di riferimento del terzo partito risiedeva nella media borghesia tunisina, il partito risultava ben radicato a Tunisi e nei grandi centri urbani del Nord. *Ibidem*.

²⁴¹ Ancor prima dell’insediamento della nuova ANC, su iniziativa di Ben Achour, fu convocata una conferenza relativa al processo transitorio, cui presero parte le principali formazioni partitiche che si apprestavano a partecipare alla competizione elettorale. Dalla conferenza emerse la cosiddetta “dichiarazione sul processo costituente”, nella quale i leaders dei principali partiti si impegnavano a concludere i lavori della futura ANC non oltre un anno. Solamente il partito di Marzouki si rifiutò di firmare la suddetta convenzione, ritenendo che i tempi fissati fossero irrealistici, perché troppo brevi, e presagendo che il processo costituzionale avrebbe necessitato di almeno tre anni. Il limite alla durata dei lavori dell’ANC è stato eliminato dagli stessi membri dell’Assemblea una volta eletti. Cfr. C. Gaddes, *op.cit.*, p. 52.

²⁴² Si fa riferimento alle parole del Presidente della Repubblica M. Marzouki: «*Après l’indépendance, ce sont de minorités issues du combat nationale qui se sont glissées dans les habits des colonos, C’est pourquoi je désigne le moment que nous vivons comme une “seconde indépendance”: nous avons d’abord été libérés d’une oligarchie étrangère et nous sommes désormais émancipés d’une oligarchie nationale*». Cfr. M. Marzouki, *L’invention d’une démocratie. Les leçons de l’expérience tunisienne*, Paris, La Découverte, 2013, p. 37.

²⁴³ Il regolamento interno, organizzato in 143 articoli, disciplinava la doppia natura dell’ANC che aveva sia funzione legislativa che costituente. Per l’attività legislativa era prevista la formazione di gruppi parlamentari, costituiti da un minimo di dieci deputati e l’istituzione dei seguenti ordini interni: la Presidenza, l’Ufficio dell’Assemblea, la Conferenza dei Presidenti, le commissioni permanenti costituenti, le commissioni permanenti legislative e le commissioni speciali. Per l’attività costituente furono istituite sei commissioni specializzate per materia, incaricate di elaborare singoli progetti di articoli relativamente all’ambito di loro competenza: 1) la commissione del preambolo, dei principi fondamentali e della revisione costituzionale; 2) la commissione per i diritti e libertà; 3) la commissione per il potere legislativo ed esecutivo e relazione tra i due poteri; 4) la commissione per l’organizzazione giudiziaria ordinaria,

Il primo atto dell'ANC, dopo soli cinque giorni di lavori, è stato l'adozione della Legge Costituzionale concernente l'organizzazione provvisoria dei poteri pubblici, *Loi constituante n 2011-6 du 16 décembre 2011, relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics*. Il documento costituzionale provvisorio, composto di 26 articoli, si basava sul precedente d.l. 2011-14 du 23 mars 2011, *portant organisation provisoire des pouvoirs publics*, precedentemente citato. Alcuni elementi del presente documento si rivelano spie utili alla comprensione del nuovo corso intrapreso dal costituzionalismo tunisino. «Tale legge, rispetto alla Costituzione del 1959, sembrava diretta a valorizzare un percorso di progressiva “parlamentarizzazione” dell’assetto di governo tunisino, consolidando la posizione del Primo ministro rispetto a quella del Capo dello Stato. Si pensi, ad esempio, alla scelta di attribuire la Presidenza del Consiglio dei ministri al premier, funzione che la Costituzione del 1959 assegnava invece al Presidente della Repubblica. Si pensi, ancora, alla previsione di strumenti volti a rendere più stabile il rapporto di fiducia che lega Primo ministro e Assemblea costituente: questa, successivamente alla designazione del premier da parte del Presidente della Repubblica, è infatti chiamata ad approvare il programma politico del nuovo Governo, essendo dotata, tra l’altro, del potere di rimuovere il Primo ministro mediante l’approvazione di una mozione di sfiducia»²⁴⁴.

Aldilà di questa prima legge, che di fatto mirava a dotare il Paese di una Costituzione provvisoria, anche detta “piccola Costituzione”, i lavori della Costituente tardarono a decollare.

Su pressione delle proteste della società civile, le commissioni costituenti hanno inaugurato i lavori solo il 13 febbraio 2012, dopo ben quattro mesi dall’elezione

amministrativa, finanziaria e costituzionale; 5) la commissione per le questioni costituzionali; 6) la commissione per le collettività pubbliche regionali e locali. Cfr. C. Gaddes, *op.cit.* 52-53; T. Abbiate, *op.cit.*, p. 20.

²⁴⁴ D. Fiumicelli, M. Barbarito, *Il sistema di “checks and balances” nell’area del Maghreb. La forma di governo di Algeria, Marocco e Tunisia, tra evoluzione storica e “primavera arabe”*, in “Federalismi. Rivista di diritto pubblico italiano e comparato”, Focus Africa, 14 luglio 2014, p. 28. La legge, costituita da un preambolo e da ventotto articoli, assegna sia l’attività costituente che l’attività legislativa ordinaria all’ANC, incaricata anche dell’elezione del Presidente della Repubblica (art. 10). Ai sensi dell’art. 15, il Presidente della Repubblica nomina Capo di Governo il leader del partito che ha ottenuto la maggioranza dei voti alle elezioni per l’Assemblea, il quale a sua volta propone una lista di ministri, che verrà nominata dal Presidente della Repubblica; il Governo è sottoposto alla fiducia dell’ANC. Per quanto riguarda il potere giudiziario, la legge prevede che l’Assemblea istituisca un organo provvisorio incaricato di monitorare e riorganizzare le funzioni giudiziarie (art. 22); il Tribunale amministrativo e la Corte dei Conti continuano ad esercitare le loro funzioni (art. 23). Il documento si chiude con le disposizioni relative alla Banca centrale (art. 26) e le disposizioni finali relative all’entrata in vigore delle previsioni normative suddette (artt. 27-28). Cfr. R. Ibrido, *Tunisia, adotta una Costituzione provvisoria*, DPCE on-line, n. 2, 2012, pp. 1-3.

dell'ANC; e solo nell'estate 2012 è stata presentata la prima bozza di Costituzione, che ha ampiamente deluso le aspettative. Alla prima bozza sono seguite altre tre bozze provvisorie, presentate rispettivamente nel dicembre 2013, nell'aprile 2013 e nel giugno 2013. Dopo la lunga *impasse* e la ripresa dei lavori nel settembre 2013, si è giunti all'adozione della nuova Costituzione nella notte tra il 26 e il 27 gennaio 2014, con un'ampia convergenza di voti (200 voti a favore su 216 deputati, 12 contrari e 4 astenuti).

Prima di procedere alla lettura analitica del testo, si proverà a spiegare i motivi endogeni all'ANC, che per lungo tempo hanno condotto alla paralisi dei lavori costituzionali, facendo riferimento al clima politico esasperato in cui questa transizione è avvenuta.

Dal punto di vista interno all'ANC le ragioni principali dei ritardi sono diverse. Come osservato da C. Gaddes, in primo luogo sembra che i parlamentari abbiano mal interpretato la doppia funzione dell'ANC, privilegiando l'aspetto legislativo su quello costituzionale, comportandosi come un vero e proprio organo legiferativo e non come una camera costituente. In secondo luogo, la frammentarietà e l'inesperienza della nuova classe politica ha avuto riflessi all'interno dell'ANC: ai numerosi traghettamenti dei singoli parlamentari da una formazione all'altra, si è accompagnata una scarsa consapevolezza e conoscenza degli elementi basilari del diritto costituzionale e un limitato coinvolgimento delle strutture partitiche. Inoltre, le lacune suddette non sono state colmate con il coinvolgimento di esperti esterni, che avrebbero potuto contribuire all'elaborazione del testo; anche lo stesso lavoro preparatorio della *Haute Instance* di Ben Achour non è stato preso in considerazione dall'ANC²⁴⁵.

I principali ostacoli ad una fluida stesura del nuovo testo costituzionale sono stati rappresentati essenzialmente dalla frattura interna all'ANC tra la componente laica e secolare e la componente islamista, rappresentata dal partito *Ennahda*. Il principale nodo del disaccordo, attorno al quale si sono polarizzate le due correnti dell'ANC, ha riguardato il ruolo spettante all'Islam all'interno del nuovo assetto statale, e per conseguenza i diritti e le libertà ad esso collegati.

La dialettica interna all'ANC si è riversata anche all'esterno del Palazzo del Bardo, esasperando ancor di più il contesto socio-politico, già frammentato ed esacerbato dalla crisi socio-economica imperante.

²⁴⁵ Cfr. C. Gaddes, *op. cit.*, pp. 54-55.

Diversi sono stati gli articoli che hanno visto la maggior contrapposizione tra le forze laiche progressiste e le forze islamiche, a titolo esemplificativo ricordiamo quello relativo all'art.1 riguardante la natura dello Stato tunisino e quello relativo all'art. 37 (II bozza, nella Costituzione definitiva il principio di uguaglianza tra i sessi è disciplinato all'art. 21), relativo al principio di uguaglianza uomo-donna.

A partire dall'inizio dei lavori della Costituente la frangia più estremista di *Ennahda* ha tentato di introdurre la *Sharia* come legge fondamentale dello Stato, chiedendo un aperto richiamo ad essa nel primo articolo del testo costituzionale²⁴⁶. Alle rivendicazioni dell'“ala dura” del partito si sono contrapposte le posizioni ufficiali del leader R. Ghannouschi e dei principali esponenti di spicco di *Ennahda*, i quali esprimevano pieno consenso all'art. 1, così come formulato nella Costituzione del 1959, che esprimeva in maniera sufficientemente chiara il carattere arabo-islamico dello Stato²⁴⁷. Con piena convergenza e unanimità, la Commissione costituente ha votato l'art. 1 nella sua seguente formulazione (invariata rispetto alla precedente Costituzione): «*La Tunisie est un État libre, indépendant et souverain, l'Islam est sa religion, l'arabe sa langue et la République son régime. Il n'est pas permis d'amender cet article*».

La seconda principale occasione di scontro ha riguardato la potenziale messa in discussione del principio di uguaglianza tra uomo e donna²⁴⁸. Nel dibattito interno alla Commissione costituente è stata proposta la seguente formulazione dell'articolo: «*l'État garantit la protection des droits de la femme et le renforcement de ses acquis considérant qu'elle est un partenaire authentique de l'homme, dans la construction de la patrie et par*

²⁴⁶ L'offensiva di *Ennahda* in seno alla Costituente è stata accompagnata da sonore manifestazioni di piazza in cui gruppi salafiti, con il supporto dell'ala più dura di *Ennahda*, invocavano l'applicazione della *Sharia* e l'istituzione di uno Stato islamico come una “rivendicazione popolare”. Alla piazza di stampo islamista è seguita la contro-offensiva della piazza laica, condotta dalle opposizioni. Cfr. L. Chouika, E. Gobe, *La Tunisie en 2012 : Heurs et malheurs d'une transition qui n'en finit pas*, in “L'Année du Maghreb”, Vol. IX, 2012, pp. 385-407.

²⁴⁷ In particolare, sia il Primo Ministro Jebali, che il filosofo del partito, Lourimi, enfatizzavano quanto l'art. 1 della precedente Costituzione fosse coerente con il progetto di *Ennahda* di costruire uno Stato “civile” e non teocratico e ritenevano fosse un grave errore apportare degli emendamenti a questo articolo. Cfr. P. Longo, *L'Islam nella nuova Costituzione*, in T. Groppi, I. Spigno (a cura di), *op. cit.*, pp. 112-113. Tra gli emendamenti proposti in sede di Commissione costituente, i più espliciti facevano aperto riferimento all'Islam come fonte principale della legislazione, alla Sunna e al Corano come fonti principali della legislazione e alla Tunisia come parte della *umma* araba. Per l'analisi dell'articolo e gli emendamenti ad esso proposti si rimanda al link del progetto *Marsad*: <http://majles.marsad.tn/fr/constitution/article/>, (ultimo accesso 4 Agosto 2015).

²⁴⁸ Il principio stesso viene disciplinato all'art. 21, che però non è stato oggetto di discussione e risulta ad oggi formulato in tal senso: «*Les citoyens et les citoyennes, sont égaux en droits et devoirs. Ils sont égaux devant la loi sans discrimination aucune. L'État garantit aux citoyens les libertés et les droits individuels et collectifs. Il leur assure les conditions d'une vie décente*».

leurs rôles complémentaires au sein de la famille», espressione che di fatto mirava al depotenziamento della formale uguaglianza tra i sessi. Il riferimento al ruolo complementare della donna all'interno della famiglia, proposto da alcuni deputati di *Ennahda*, ha nuovamente surriscaldato il clima sia all'interno dell'ANC, sia all'esterno. La proposizione di questa disposizione ha spinto numerose associazioni femminili a scendere in piazza il 13 agosto 2012 in difesa dei diritti delle donne e del principio di uguaglianza tra i sessi. L'adesione del blocco democratico e delle principali organizzazioni associative e sindacali del Paese e la grande eco mediatica della protesta hanno portato al ritiro della proposta di introduzione del suddetto articolo²⁴⁹.

Anche in questa occasione le posizioni ufficiali di *Ennahda* hanno preso le distanze dalle frange più radicali, nel tentativo di salvaguardare l'alleanza con le forze laiche della coalizione e di mantenere fede agli annunci fatti in sede di campagna elettorale, dove lo stesso R. Ghannouschi confermò in più occasioni la volontà di preservare l'integrità del Codice di Statuto Personale e il principio di uguaglianza tra i sessi²⁵⁰. Il primo anno di lavoro dell'ANC è stato contraddistinto dal sostanziale braccio di ferro tra le forze islamiste e quelle laiche, che ebbe modo di esprimersi in diverse e svariate occasioni, ritardando ulteriormente il complicato lavoro dei padri costituenti. Le prime due bozze costituzionali (agosto 2012 e dicembre 2012) si sono rivelate ben al di sotto delle aspettative e sono state oggetto di numerose osservazioni da parte della società civile, dei partiti e degli esperti²⁵¹. Tuttavia, i mesi successivi sono stati contraddistinti da

²⁴⁹ La Commissione costituzionale durante i lavori del secondo *draft* costituzionale approvò la proposta dei deputati di *Ennahda* con 12 voti favorevoli e 8 contrari. A seguito delle forti voci di dissenso all'interno dell'ANC e delle manifestazioni di piazza, l'articolo fu revocato, non trovando spazio nel *draft* ufficiale e sostituito dall' art. 37 che recitava: «*L'État garantit l'égalité des chances entre la femme et l'homme pour assumer les différentes responsabilités. L'État garantit l'élimination de toutes les formes de violence à l'égard de la femme*». Si faccia attenzione che si sta facendo riferimento alla prima bozza costituzionale presentata il 14 dicembre 2012. Una versione completa del testo della II bozza è disponibile al link: http://majles.marsad.tn/uploads/documents/constitution_tunisie_fr_2012_12_14.pdf.

(Ultimo accesso il 3 agosto 2015). Cfr. E. Ceccherini, *La questione dell'uguaglianza uomo-donna*, in T. Groppi, I. Spigno (a cura di), *op. cit.*, pp. 117-128; P. Longo, *Islamic Constitutionalism and Constitutional Politics in Post-Revolutionary Tunisia*, Working Papers, UNILU Center for Comparative Constitutional Law and Religion, pp. 31-33.

²⁵⁰ Il comportamento dei leaders di *Ennahda* nelle due occasioni citate (dibattito relativo all'art. 1 e dibattito relativo allo *status* della donna), a detta di alcuni autori, mette in risalto la natura pragmatica della politica costituzionale del partito, volta a bilanciare sia le alleanze con i partiti laici della coalizione che il mantenimento dell'elettorato conquistato nelle elezioni politiche. Cfr. *ibidem*.

²⁵¹ A proposito del ruolo della società civile nel processo costituente tunisino, T. Abbiate ha annoverato l'esperienza tunisina nel modello di "costituzionalismo partecipativo", sviluppatosi a partire dal XX secolo in diverse esperienze costituzionali. Il processo costituente tunisino ha infatti contemplato nel suo percorso la partecipazione della società civile declinata in varie modalità: a titolo esemplificativo si segnalano le cosiddette "giornate aperte" dell'ANC, in cui la sede del Bardo è rimasta aperta al pubblico, a testimonianza della trasparenza e della pubblicità dei lavori, l'organizzazione di incontri tra deputati e studenti universitari

un'escalation di violenza che ha ulteriormente esacerbato la polarizzazione tra la componente islamista e quella laica, contribuendo a ritardare e complicare ulteriormente il lavoro dell'ANC. Gli omicidi politici, presumibilmente per mano di organizzazione terroristiche di stampo salafita, di C.Belaid, leader emblematico della sinistra tunisina, nel febbraio del 2013, e di M.Brahmi, leader del partito *Mouvement Populaire*, deputato dell'ANC nel luglio dello stesso anno, hanno rappresentato il momento più buio della lunga transizione democratica, mettendo seriamente in discussione la tenuta del sistema istituzionale e facendo sprofondare il Paese in una crisi securitaria senza precedenti. Le pesanti critiche giunte ad *Ennahda*, autore di diversi episodi di violenza, accusato di prestare il fianco all'islamismo militante, di aver monopolizzato le istituzioni interne all'ANC e di aver condotto il Paese in una spirale di violenza avevano indotto il Primo Ministro Jebali a ipotizzare l'idea della formazione di un governo tecnico, ipotesi rifiutata da R. Ghannouschi, che ha portato alle dimissioni di Jebali e alla nomina di A. Larayedh a Primo Ministro, l'11 marzo 2013.

Tuttavia, anche il nuovo esecutivo è risultato incapace di dare nuovo slancio ai lavori dell'ANC, sempre più ostaggio della frattura ideologica tra islamisti e laici. Le successive bozze Costituzionali sono state presentate rispettivamente il 22 aprile e il 1° giugno 2013, ma ancora una volta i testi proposti non sono approdati alla fase finale di votazione: oltre alle ripetute fratture ideologiche interne all'ANC, le ultime due versioni della Carta sono state oggetto di numerose critiche procedurali da parte degli stessi deputati dell'ANC²⁵². Al fine di riconciliare la lacerata ANC e procedere verso l'adozione

e la raccolta di pareri e proposte da parte della società civile. Al coinvolgimento *top-down* della società civile, si sono accompagnate manifestazioni spontanee sia oppositive (quali sit-in o vere e proprie proteste di piazza) sia complementari e collaborative (si pensi al già citato ruolo dell'Associazione Al Bawsala e alla cosiddetta "*Constituante civile*", una sorta di ANC ombra) che confermano l'interessamento della società civile al processo costituente. Cfr. T. Abbiate, *La partecipazione popolare al processo costituente*, in T. Groppi, I. Spigno (a cura di), *op. cit.*, pp. 66-74.

²⁵² La III bozza preparata frettolosamente nel periodo successivo alla morte di C. Belaid fu oggetto non solo di numerosi dibattiti ma anche di pesanti critiche sul piano metodologico da parte dei deputati, che accusarono la Commissione di redazione e coordinamento di aver snaturato il testo, minacciando il ricorso al Tribunale amministrativo. La IV e ultima bozza, pur essendo stata sottomessa alla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, nota come Commissione di Venezia e rappresentando di fatto il testo che maggiormente si avvicina alla Costituzione del 2014, è stata oggetto di numerose critiche da parte dei deputati che non hanno ancora una volta riconosciuto il lavoro della Commissione interna di redazione e coordinamento. In particolare, in quest'ultimo testo era assente la sezione finale dedicata alle disposizioni transitorie, la scelta del relatore generale di inserire questa parte a sua discrezione, senza il coinvolgimento dell'ANC, è stata il principale motivo di disconoscimento da parte dei deputati. Cfr. C. Gaddes, *op.cit.*, p. 56-57. Tuttavia è opportuno ricordare che il parere della Commissione di Venezia (Avis 733/2013 del 17 ottobre del 2013) è stato tenuto in profonda considerazione dai costituenti. Cfr. Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Avis sur le projet final de la Constitution de la République tunisienne*, Avis 733/2013 Adopté par la Commission de Venise lors de sa 96e session plénière,

della nuova Carta, il 18 luglio 2013 è stata istituita la cosiddetta *Commission des Consensus*, con lo scopo di favorire la ricomposizione interna all'ANC e portare a conclusione l'*iter* di approvazione del testo²⁵³. Tuttavia, il già citato omicidio di M. Brahmi ha condotto alla paralisi istituzionale e costituzionale del Paese; i lavori della Costituente sono stati interrotti a partire dal 6 agosto 2013, gettando un'ombra incerta sull'*iter* costituzionale intrapreso.

Dopo alcuni mesi di stallo nell'ottobre del 2013, ad ogni modo, ha preso avvio, su impulso dell'UGTT e di altri attori non istituzionali, il cosiddetto "dialogo nazionale" tra le principali forze politiche tunisine²⁵⁴. Il percorso portato avanti dal cosiddetto "quartetto" ha portato all'individuazione di M. Jomaa quale nuovo Primo ministro e ha dato un forte impulso ai lavori della Costituente, che nella notte tra il 26 e il 27 gennaio 2014 hanno votato la nuova Costituzione.

Venezia 11-12 ottobre 2013. Il testo integrale del documento è consultabile al seguente link: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)032-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)032-f). (Ultimo accesso 3 agosto 2015).

²⁵³ La *Commission des Consensus* è stata istituita il 18 luglio 2013 senza alcun fondamento giuridico, presieduta dal Presidente dell'ANC e composta dai Presidenti dei gruppi parlamentari o da loro rappresentanti. Solo nel gennaio 2014, in virtù delle modifiche apportate al Regolamento interno dell'ANC, è stata formalmente istituita la suddetta Commissione speciale, di fatto già attiva e operante da 6 mesi. La Commissione è stata formalmente incaricata di studiare le questioni oggetto di divergenza in seno all'ANC e avanzare delle proposte di revisioni in sede di assemblea plenaria. Le decisioni della Commissione hanno un parere vincolante. Nonostante le procedure atipiche con cui essa è stata attivata, essa ha contribuito in maniera decisiva all'accelerazione dei lavori e al successo dell'ultima fase transitoria, tanto da essere stata indicata come "l'artisan du modelage du projet de constitution du 1^{er} juin". Cfr. Ivi, 59-60 e E. Gobe, L. Chouikha, *La Tunisie politique en 2013: de la bipolarisation idéologique au «consensus constitutionnel»*?, "L'Année du Maghreb", n. 11, 2014, pp. 301-322.

²⁵⁴ Oltre all'UGTT, il "dialogo nazionale" è stato promosso dall'*Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat* (UTICA), l'*Ordre national des avocats de Tunisie* (ONAT) e dalla *Ligue tunisienne des droits de l'homme* (LTDH). Su pressione dei quattro attori è stata fissata una *road map* per condurre il Paese fuori dalla crisi politica, concludere il processo di transizione costituzionale e traghettare il Paese verso nuove elezioni. Nel primo incontro sono state fissate le quattro priorità dal "Dialogo Nazionale": 1) dimissioni del governo in carica, formazione di un governo di esperti, composto e guidato da personalità indipendenti; 2) ripresa dei lavori dell'ANC e completamento dei suoi lavori; 3) avvio delle consultazioni per la formazione di un governo indipendente; 4) approvazione di un calendario per la convocazione delle prossime elezioni legislative e presidenziali. Un forte impulso a superamento della crisi è arrivato anche dagli attori esterni, dalla comunità e dalle istituzioni internazionali, che attraverso pressioni congiunte hanno spinto gli attori interni a trovare una soluzione all'*impasse*. In modo particolare un ruolo chiave è stato giocato dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale, dall'UE e dalle cancellerie dei Paesi europei, degli Stati Uniti e dell'Algeria. Nello specifico per la risposta dell'UE alle primavere arabe e il sostegno ai processi di transizione democratica, si rimanda all'ultima parte della presente trattazione. Cfr. *Ibidem*; e AA. VV., *L'exception tunisienne. Succès et limits du consensus*, International Crisis Group, Briefing Moyen Orient et Afrique du Nord, n. 37, Tunis/Bruxelles, 5 giugno 2014, pp. 1-20.

2.2.3) La nuova Costituzione tunisina.

Il testo approvato nella notte tra il 26 e il 27 gennaio 2014, con una maggioranza schiacciante (200 voti a favore, 4 astenuti e 12 contrari), nell'euforia generale del Palazzo del Bardo, riflette a pieno titolo la pluralità di vedute, che, sebbene spesso inconciliabili e diametralmente opposte, sono riuscite a trovare una sintesi più alta al momento del voto definitivo. L'adozione della nuova Costituzione rappresenta una fase storica per la Tunisia, considerata, a detta di molti analisti, l'"eccezione" delle primavere arabe e una "locomotiva" per tutti gli altri Stati dell'area nord-africana.

La frammentazione dell'ANC emerge nel compromesso che in parte il testo costituzionale finale rappresenta. Le parole del deputato dell'ANC S. Ben Abdeselem sono in tal senso illuminanti: «*chacun des Chapitres de la Constitution illustre un compromis entre aspirations du bloc islamo-conservateur mené par Ennahda et celui des Démocrates de l'opposition et des éléments progressistes et libéraux des deux autres partis de la "troika". Les compromis qui ont succédé à la confrontation de ces deux blocs apparaissent ainsi dans quasiment tous les Chapitres de la Constitution*»²⁵⁵.

Proprio la lettura della Carta come estremo compromesso, per certi versi esasperato, ha indotto diversi osservatori a definire la nuova Costituzione tunisina come "contraddittoria e schizofrenica"²⁵⁶. Si ritiene, però, che la Carta, più che di giudizi affrettati e letture ingenerose, necessiti un'analisi attenta alla luce della Costituzione del 1959 e delle bozze preliminari, in particolare della IV bozza che ne rappresenta il testo di partenza.

²⁵⁵ S. Ben Abdeselem, *La Constitution tunisienne: les dix points clefs, Tunisie "le grand bond en avant... démocratique!"*, in "Observatoire des mutations politiques dans le monde arabe" – IRIS (Institut de Relations Internationales et Stratégiques), febbraio 2014, p. 5. Il testo integrale dell'articolo è consultabile al link: http://www.iris-france.org/docs/kfm_docs/docs/obs-monde-arabe/ben-abesselem-fvrier-2014.pdf. (Ultimo accesso 4 agosto 2015).

²⁵⁶ Alcuni autori, come Kaïs Saïed (professore universitario e vice-Presidente dell'Associazione tunisina di diritto costituzionale), hanno affermato che "l'absence de volonté politique pour une réelle révision du système et créer un nouveau régime en rupture avec le passé est patente". Cfr. F. Dahmani, *Tunisie: "L'erreur c'est la Constitution elle-même"*, 31 gennaio 2014. L'intervista a Kaïs Saïed è consultabile al link: <http://www.jeuneafrique.com/165867/politique/tunisie-l-erreur-c-est-la-constitution-elle-m-me/>. (Ultimo accesso 4 agosto 2015). Anche alcuni membri della stessa Assemblea Nazionale Costituente, come ad esempio Selma Baccar (regista, produttrice, esponente del partito di centrosinistra *El Massar*), hanno sottolineato come «nonostante le importanti battaglie vinte su molti articoli, si ha la sensazione che la nuova Costituzione sia un "patchwork" pieno di trappole linguistiche (e la ricchezza della lingua araba è un terreno molto fertile), che possono dar luogo a interpretazioni legislative ispirate da concetti conformisti e reazionari». Cfr. F. Bellino, *Tunisia, insidie e promesse della nuova Costituzione*, 21 gennaio 2014. Il testo dell'intervista a Selma Baccar è consultabile al link: <http://www.reset.it/reset-doc/tunisia-insidie-e-promesse-della-nuova-costituzione-parla-selma-baccar>. (Ultimo accesso 4 agosto 2015).

Nelle pagine che seguono si passerà ad un'analisi più profonda solo di alcune parti del testo costituzionale, in particolare di quelle ritenute funzionali alla comprensione dei cambiamenti in atto nel contesto politico-istituzionale tunisino e di quelle che riflettono maggiormente la polarizzazione interna all'ANC. Nello specifico, in questa sede si accennerà brevemente al capitolo VI, relativo alle istanze costituzionali indipendenti, al capitolo VII relativo alle autorità locali e le disposizioni finali, al capitolo IX e alle disposizioni transitorie, infine al capitolo X.

La nuova Costituzione si compone di 149 articoli, organizzati in 10 capitoli e preceduti da un Preambolo, rimasto di fatto invariato rispetto alla bozza del giugno del 2013. Il Preambolo si configura come una dichiarazione di intenti e principi, un manifesto programmatico, in cui si richiama l'origine rivoluzionaria del testo e i valori di riferimento del nuovo ordinamento costituzionale. Accanto al riferimento all'Islam, che assume un carattere identitario dello Stato, così come la lingua araba, trova spazio il rispetto dei principi cardine del costituzionalismo democratico-liberale, quali l'uguaglianza tra i cittadini, la separazione dei poteri, la sovranità popolare e la tutela dei diritti umani.

Il capitolo I (artt. 1-20) è dedicato ai principi generali dello Stato e si apre con due disposizioni che rappresentano il frutto del lungo negoziato in seno all'ANC. L'art. 1, come precedentemente anticipato, riprende testualmente il medesimo articolo della Costituzione del 1959 e recita: «*La Tunisie est un État libre, indépendant et souverain, l'Islam est sa religion, l'arabe sa langue et la République son régime*», mentre l'art. 2 sancisce che: «*La Tunisie est un Etat à caractère civil, basé sur la citoyenneté, la volonté du peuple et la primauté du droit*». Entrambi gli articoli non sono emendabili. Dalla lettura combinata dei due articoli si riflette lo sforzo dei padri costituenti di conciliare il carattere identitario dello Stato con i principi cardine del costituzionalismo democratico-liberale. Fin dal suo *incipit*, pertanto, la Costituzione accosta principi che costituiscono l'*acquis* del costituzionalismo contemporaneo a disposizioni che rispondono al contesto culturale, storico e religioso del Paese, riguardanti nello specifico la religione islamica.

Sul dibattito relativo all'art. 1 e al ruolo riservato all'Islam in seno alla Costituzione si è già ampiamente fatto riferimento nelle pagine precedenti. Rispetto al rapporto Stato-Religione un altro articolo che merita di essere analizzato è l'art. 6, sottoposto a numerosi emendamenti e dal contenuto piuttosto ambiguo e controverso, il quale recita: «*L'État est gardien de la religion. Il garantit la liberté de croyance et de conscience et le*

libre exercice du culte. Il est le protecteur du sacré, garant de la neutralité des mosquées et lieux de culte par rapport à toute instrumentalisation partisane. L'Etat s'engage à diffuser les valeurs de modération et de tolérance, à protéger les sacrés de toute violation, à proscrire l'accusation d'apostasie et l'incitation à la haine et à la violence et à s'y opposer». La disposizione, apertamente criticata da numerose ONG impegnate per la tutela dei diritti umani, in primo luogo da Amnesty International e Human Rights Watch, presenta una formulazione contraddittoria e, allo stesso tempo, eccessivamente generica, che rischia di non impedire in modo efficace interpretazioni “repressive”, specialmente per il riferimento alla nozione di “offesa al sacro”. Inoltre, nonostante le modifiche apportate rispetto alla IV bozza e al recepimento delle osservazioni della Commissione di Venezia, che si erano espresse nel merito di questo articolo ravvisando il pericolo di una limitazione dei principi di neutralità e non discriminazione, il rapporto Stato-religione nella nuova Costituzione tunisina appare sbilanciato in favore della confessione maggioritaria, la religione islamica²⁵⁷. Come osservato da P. Longo, la lettura combinata degli artt. 1 e 6 definisce un nuovo quadro del rapporto Stato-Religione all'interno dell'ordinamento tunisino, decretando la graduale transizione da Stato confessionale neutrale, nella Costituzione del 1959, a Stato confessionale ma protettore, nella Costituzione del 2014²⁵⁸. Il I capitolo si conclude con una serie di disposizioni che fanno eco alle cause scatenanti la rivoluzione dei gelsomini: lotta alla corruzione e all'evasione; valorizzazione dei giovani; impegno al fine di garantire una maggior giustizia sociale, uno sviluppo sostenibile e una minore sperequazione sociale.

Il Capitolo II (artt. 21-49), relativo invece alle disposizioni in materia di “diritti e libertà”, che nel complesso registra un avanzamento rispetto alle bozze precedenti, si apre con il famigerato art. 21 che disciplina l'uguaglianza formale tra i sessi e si pone come “architrave del sistema di garanzia dei diritti”: *«Les citoyens et les citoyennes, sont égaux en droits et devoirs. Ils sont égaux devant la loi sans discrimination aucune. L'État*

²⁵⁷ In particolare il secondo comma dell'articolo, in cui si fa appello all'impegno dello Stato nella diffusione dei valori della moderazione, della tolleranza e della protezione del sacro, sembra inizialmente estendere la protezione dello Stato non solo alla religione islamica, ma potenzialmente anche ad altre religioni. L'ultimo sintagma invece, nel quale si esplicita il divieto di pronunciare accuse di miscredenza (in arabo il *tafkir* è un istituto dell'Islam) è stato aggiunto come garanzia contro l'ala radicale degli islamisti che più volte si sono resi protagonisti di pericolose azioni di questo genere.

Cfr. T. Abbiate, *La transizione...*, cit., pp. 21-22; P. Longo, *L'Islam nella nuova...*, cit., pp. 112-116; P. Longo, *La Tunisia approda alla sua nuova Costituzione tra alterne vicende*, in “ISPI Commentary”, pp. 1-5.

²⁵⁸ Cfr. *Ibidem*.

garantit aux citoyens les libertés et les droits individuels et collectifs. Il leur assure les conditions d'une vie décente». Rispetto all'enunciazione dei diritti nelle Costituzioni liberal-democratiche occidentali, si nota come il costituente tunisino abbia omesso gli ambiti in cui si vieta qualsiasi tipo di discriminazione (razza, religione, lingua, sesso, opinioni politiche ecc.). L'ANC, anche in questo caso, come per l'art. 1, dopo l'aspra battaglia tra la componente secolare e quella laica, ha ripreso il testo enunciato nella Costituzione del 1959, potenziandolo rispetto al passato. Altra assenza rilevante nell'articolo è la mancanza di un impegno esplicito da parte dello Stato alla rimozione delle differenze. Tuttavia, questa mancanza viene compensata se si legge l'articolo in maniera combinata con l'art. 46: *«L'Etat s'engage à protéger les droits acquis de la femme, les soutient et œuvre à les améliorer. L'État garantit l'égalité des chances entre la femme et l'homme pour assumer les différentes responsabilités et dans tous les domaines. L'Etat œuvre à réaliser la parité entre la femme et l'homme dans les conseils élus. L'État prend les mesures nécessaires afin d'éradiquer la violence contre la femme*» e l'art. 34: *«Les droits d'élection, de vote et de se porter candidat sont garantis, conformément aux dispositions de la loi. L'Etat veille à garantir la représentativité des femmes dans les assemblées élues*». Tuttavia, come osservato da E. Ceccherini, le due disposizioni (art. 46 e art. 34) sembrano ripetersi nel loro intento programmatico e offrire una mera copertura istituzionale in materia di azioni positive al futuro legislatore²⁵⁹.

Nel complesso, rispetto alla precedente Costituzione risulta evidente come il principio di uguaglianza tra i generi trovi una maggior costituzionalizzazione nell'attuale testo. Non bisogna dimenticare che la Carta del 1959 seguiva al Codice di Statuto Personale del 1956, che predisponava uno status fortemente avanzato per le donne già all'epoca. L'art. 22 relativo al diritto alla vita (*«Le droit à la vie est sacré, il ne peut lui être porté atteinte que dans des cas extrêmes fixés par la loi»*) è anch'esso oggetto di una lettura ambivalente, perché se da un lato afferma che il diritto alla vita è sacro, dall'altro subordina al legislatore la possibilità di limitare questo diritto, lasciando trapelare la possibile introduzione della pena di morte nell'ordinamento statale tunisino. L'art. 23 sembra parzialmente ridurre i timori legati all'ambiguità del precedente articolo; infatti, il costituente tunisino dispone che: *«L' État protège la dignité de la personne et son*

²⁵⁹Va anche segnalata l'attenzione dell'ANC al ruolo dello Stato nella lotta alla violenza sulle donne. L'inserimento nella legge fondamentale di questo comma è indicativo della portata raggiunta ormai dal problema. Cfr. E. Ceccherini, *op.cit.*, pp. 122-123.

intégrité physique, et interdit la torture morale et physique. Le crime de torture est imprescriptible». Il II capitolo, dopo la sezione relativa alle libertà personali, riproduce la ripartizione classica dei diritti tipica del costituzionalismo liberal-democratico, di stampo occidentale; seguono pertanto le disposizioni relative ai diritti politici, civili e sociali²⁶⁰. Una importante novità è rappresentata da una gamma di diritti e libertà “nuovi”, che attengono al diritto all’accesso all’informazione (art.31), al diritto alla ricerca scientifica indipendente (art. 33), al sostegno statale allo sport (art. 43), al diritto all’acqua (art. 44), al diritto all’ambiente (art. 45) e ai diritti dei disabili (art. 48)²⁶¹.

La parte centrale della Costituzione è dedicata all’organizzazione dei poteri, il Capitolo III (art. 50-70) concerne il potere legislativo, il Capitolo IV (art. 71-101) concerne il potere esecutivo e infine il Capitolo V (art. 102-124) riguarda il potere giudiziario.

La forma di governo della II Repubblica tunisina, designata nella Costituzione, è di tipo semipresidenziale, con un Parlamento monocamerale e un esecutivo bicefalo e riflette la negoziazione e il compromesso avvenuti in seno alle forze politiche dell’ANC. Infatti, *Ennahda*, forte dei precedenti risultati elettorali e certa di un sicuro successo alle prossime elezioni, propendeva per un assetto marcatamente parlamentare, mentre le forze politiche laiche prediligevano l’istituzione di una forma di governo presidenziale, nella speranza di vedere eletto un Presidente della Repubblica capace di controbilanciare il partito islamico. Come osserva T. Abbiate,

«Ne è derivato un sistema che tenta di bilanciare il potere dei vari organi costituzionali dello Stato, anche se non sempre in modo coerente. La via del compromesso ha fatto nascere un assetto semipresidenziale “atipico”, che non prevede una divisione dei poteri “a fisarmonica” tra le due più alte cariche, Primo ministro e Capo dello Stato, le quali, ad esempio, hanno autonomo potere di iniziativa legislativa»²⁶².

²⁶⁰ Per evidenti ragioni di economicità non si riporteranno in questa sede tutte le disposizioni costituzionali relative ai diritti sociali, politici e civili. Si segnala però la valenza innovativa attribuita al diritto di sciopero (art. 36), assente nella versione del 1959, e l’alto valore simbolico dell’art. 31 che enuncia le libertà di espressione, pensiero, informazione e pubblicazione, che non possono essere sottoposte a nessun tipo di censura preventiva.

²⁶¹ Cfr. T. Abbiate, *La transizione...op. cit.*, pp. 23-24; P. Longo, *La Tunisia approda...*, cit.

²⁶² *Ivi*, p.31. Si veda anche, a tal proposito, la critica esposta nel parere 733/2013 della Commissione di Venezia, che rintraccia una possibile fonte di sovrapposizioni tra i due organi del potere esecutivo e, di conseguenza, di uno sviluppo inefficiente dell’azione politica. Interessante risulta il parallelismo proposto da T. Abbiate con il caso finlandese: «La forma di Governo delineata dalla Costituzione tunisina presenta quindi alcuni punti di contatto con il semi-presidenzialismo finlandese che, in seguito alle revisioni costituzionali del 1999 e del 2011, ha visto un rafforzamento dei poteri del Primo ministro nei confronti del Capo dello Stato, anche se il Presidente della Repubblica resta un organo chiave della forma di governo

La Costituzione assegna il potere legislativo all'Assemblea dei rappresentanti del popolo (*Assemblée des représentants du peuple-ARP*), organo monocamerale, composto da 217 membri, eletto a suffragio universale, libero, segreto, diretto, onesto e trasparente. Conformemente a quanto stabilito dalla legge elettorale²⁶³, l'ARP viene eletta per un mandato di 5 anni, estendibile di un anno, in caso di pericolo imminente, (artt. 55-56). L'iniziativa legislativa spetta congiuntamente all'ARP, attraverso la proposta di almeno dieci deputati, al Presidente della Repubblica o al Primo Ministro. All'ARP spettano, oltre alle funzioni legislative, quelle di indirizzo politico e di controllo parlamentare.

Il potere esecutivo è esercitato congiuntamente dal Presidente della Repubblica e dal Primo Ministro (art. 71). Il Presidente della Repubblica, che ai sensi dell'art. 74 deve essere «tunisino, di religione musulmana e almeno di anni 35», «è capo dello Stato, simbolo della sua unità e garantisce la sua indipendenza e la sua continuità, definisce la politica generale dello Stato, la politica estera e di difesa ed è il comandante delle Forze Armate» (artt. 72 e 77). Il Presidente della Repubblica, è eletto per cinque anni e il suo mandato è reiterabile una sola volta, come previsto all'art. 75. Il medesimo articolo, nella parte relativa al limite dei mandati, così come i primi due articoli della Costituzione, non è suscettibile di modifiche, come espressamente previsto in chiusura della disposizione²⁶⁴. In virtù dell'esperienza passata, la nuova Costituzione cerca in tal modo di arginare quelle derive "presidenzialiste" che avevano portato prima Bourghiba a nominarsi "Presidente a vita", e poi Ben Ali a sopprimere nel 2002 il limite dei mandati, presente nella precedente Costituzione, garantendo la sua permanenza al potere fino al 2011. Interessante risulta la disposizione prevista all'art. 80, che ricorda l'art.16 della Costituzione francese del 1958, il quale a sua volta aveva largamente influito sull'art. 32 della Costituzione tunisina del 1959, nonché sulle esperienze costituzionali di diversi

finlandese, come si evince dall'art. 93 c.1 che prevede che la politica estera sia definita dal Presidente della Repubblica di concerto con il Governo». T. Abbiate, *La transizione...*, cit., p. 26.

²⁶³ L'ANC ha approvato, il 1° maggio 2014, a larga maggioranza (132 voti favorevoli, 11 contrari e 9 astenuti), la nuova legge elettorale, che prevede un sistema fortemente proporzionale privo di soglie di sbarramento; si formerà in tal modo un organo "ultra rappresentativo", che rischia proprio per questo però di risultare "politicamente debole", in quanto eccessivamente frammentato tra i partiti che accederanno agli scranni parlamentari. Cfr. P.F. Naudé, *La Tunisie adopte enfin sa nouvelle loi électorale*, in "Jeune Afrique", 2 maggio 2014, articolo disponibile al link: <http://www.jeuneafrique.com/164049/politique/la-tunisie-adopte-enfin-sa-nouvelle-loi-lectorale/>. (Ultimo accesso il 5 agosto 2015). Il testo integrale della Loi organique n. 16, relative aux élections et au référendums, del 26 maggio 2014 è disponibile al link: <http://www.legislation-securite.tn/fr/node/33764>. (Ultimo accesso: 5 agosto 2015).

²⁶⁴Il comma 5 dell'art. 75 recita: «*Nul ne peut occuper le poste de Président de la République pendant plus de deux mandats complets successifs sous séparés. En cas de démission, le mandat est considéré comme mandat complet de 5 ans. Il n'est pas possible d'amender cet article en vue de revoir à la hausse le nombre de mandats*».

Paesi del Nord Africa, ex colonie francesi. L'art. 80 disciplina la possibilità del Presidente di «prendere misure necessarie, in caso di pericolo imminente che minacci le istituzioni della Nazione, la sicurezza e l'indipendenza del Paese e impedisca il funzionamento regolare dei poteri pubblici». Tuttavia, l'art. 80 non specifica né il contenuto di tali misure e non prevede nessun obbligo per il Presidente della Repubblica di consultare il I Ministro e di ottenere da quest'ultimo una sorta di consenso.

Risulta evidente come i poteri e il ruolo del Presidente della Repubblica nell'assetto istituzionale restino rilevanti²⁶⁵; tuttavia, i costituenti hanno cercato di inserire al riguardo vari “contrappesi” istituzionali, nel tentativo di potenziare e rafforzare il governo e la figura del Primo ministro. Già dalla dicitura scelta, “Capo di Governo”, e non Primo ministro o Presidente del Consiglio, si evince la primazia di tale organo nell'esecutivo.

Rispetto al governo, l'art. 89 disciplina la sua formazione, prevedendo che, entro una settimana dalle consultazioni elettorali, il Presidente della Repubblica incarichi il leader del partito o della coalizione di maggioranza di formare la compagine governativa. Appare evidente come nel nuovo assetto istituzionale il Presidente non sia libero di scegliere il “suo” Primo ministro, ma risulti vincolato agli esiti delle elezioni o alle indicazioni delle concertazioni tenute con i partiti, in caso di incapacità della formazione di maggioranza di esprimere il Primo ministro, come predisposto all'art. 89.

Inoltre, il Primo ministro appare più fortemente collegato all'elezione popolare dell'Assemblea, dinanzi alla quale il governo è responsabile. Infatti, oltre alla sostanziale investitura popolare, il Primo ministro può contare su alcune importanti funzioni, sia in materia legislativa (iniziativa legislativa, emanazione di decreti legge su delega dell'Assemblea) che di “guida” dell'azione di governo (il Primo ministro sceglie e revoca i Ministri e i Segretari di Stato; determina la politica generale dello Stato, vigilando sulla

²⁶⁵ Circa i poteri del Presidente della Repubblica si rimanda all'art. 70 della Costituzione, il quale stabilisce che, in caso di scioglimento dell'ARP, il Presidente della Repubblica possa emanare decreti legge, con il consenso del Capo del Governo, che saranno poi sottoposti all'approvazione dell'Assemblea nella sua sessione ordinaria. Oltre alle competenze in materia di difesa e politica estera, il Presidente della Repubblica mantiene numerose prerogative in materia di decisione politica, attraverso il potere di iniziativa (art. 62), di rinvio delle leggi all'Assemblea dei rappresentanti (art. 81), e di nomina di quattro giudici della Corte costituzionale (art. 118). Circa il ruolo istituzionale del Presidente della Repubblica si tenga presente la sua compartecipazione nella scelta dei ministri degli Affari esteri e della Difesa (art. 89). Inoltre, il Presidente presiede il Consiglio dei ministri nelle sessioni in cui all'o.d.g. sono previste discussioni inerenti la difesa, gli affari esteri, la sicurezza nazionale; è lasciata invece libera facoltà al Presidente della Repubblica di partecipare alle “altre riunioni”, L'assenza di limiti chiari relativamente alla partecipazione del Presidente alle riunioni del Consiglio dei ministri potrebbe creare conflittualità con il Primo ministro e incentivare derive “presidenzialiste”, in caso di presenza eccessiva del Capo dello Stato, come osservato dal rapporto della Commissione di Venezia.

sua attuazione). Il rapporto tra il Primo ministro e l'Assemblea viene disciplinato dallo strumento della fiducia e dalla mozione di sfiducia. Oltre alla cosiddetta "fiducia preventiva"²⁶⁶, l'art. 98 disciplina la possibilità del Capo di governo di porre la questione di fiducia all'Assemblea relativamente alla prosecuzione del suo mandato, si tratta della cosiddetta "fiducia astratta", che generalmente viene posta a fronte di eventi politici eccezionali che abbiano messo in dubbio la sussistenza del governo stesso. La fiducia così espressa deve essere posta dal Capo di governo all'Assemblea e votata a maggioranza dei suoi membri, in caso di mancato ottenimento della fiducia il governo è considerato dimissionario. Sulla questione della fiducia la Costituzione tunisina però presenta un'anomalia non rintracciabile in altri ordinamenti costituzionali²⁶⁷, ovvero la questione della fiducia su richiesta del Presidente della Repubblica, disciplinata dall'art. 97. Risulta evidente come tale dispositivo controverso offra ampi margini di manovra al Presidente della Repubblica e possa configurarsi come un sostituto *de facto* del potere presidenziale di nomina del governo. Aldilà dell'anomalia suddetta, l'art. 99 disciplina che in caso di rimando al voto di fiducia al governo per due volte, anche il Presidente della Repubblica è dimissionario. All'art. 97 invece è previsto il meccanismo tipico dei regimi parlamentari: la cosiddetta mozione di sfiducia costruttiva, sul modello tedesco²⁶⁸.

Il Capitolo V (artt. 102-124) è dedicato al potere giudiziario e si articola in due titoli ulteriori, rispettivamente «la giustizia ordinaria, amministrativa e finanziaria» e «la giustizia costituzionale». Le novità maggiori del nuovo testo sono rappresentate dall'introduzione di una Corte costituzionale, disciplinata dagli artt. 118-120, che potrà

²⁶⁶ Il Capo del governo designato, una volta composto il governo, è tenuto a presentarsi dinanzi all'Assemblea per l'esposizione del programma e per l'ottenimento della fiducia a maggioranza assoluta (art. 89).

²⁶⁷ Risulta interessante notare che il solo precedente di questa particolare tipologia di fiducia, è rintracciabile nel progetto di revisione costituzionale adottato dalla Commissione bicamerale sulle riforme costituzionali del Parlamento italiano, nel novembre 1997, presieduta dall'on. M. D'Alema. L'anomalia è rintracciabile su due piani, sia dal punto di vista logico, sia giuridico, poiché la richiesta di fiducia non è posta da uno dei due soggetti coinvolti nel rapporto fiduciario, ma da un soggetto terzo, il Presidente della Repubblica, che per l'appunto non rientra nella relazione fiduciaria. L'art. 99 predispose che il ricorso a questo tipo di strumento possa essere fatto solamente due volte, in caso di mancata fiducia (che necessita sempre della maggioranza assoluta) il governo è dimissionario. Cfr. M. Olivetti, *La forma di governo*, in T. Groppi, I. Spigo, *op.cit.*, p. 142-143.

²⁶⁸ La mozione di sfiducia può essere sollevata, ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione, da almeno un terzo dei deputati: la fiducia, però, è revocata solo se si esprime in tal senso la maggioranza assoluta dei deputati e si presenta un candidato alla sostituzione del Primo ministro che, in caso di esito positivo della mozione, sarà incaricato di formare un nuovo Governo. Nel caso in cui la mozione di sfiducia non sia approvata dalla maggioranza assoluta, invece, è fatto divieto di presentarne una nuova nei sei mesi successivi.

esercitare un controllo di costituzionalità sia a priori che a posteriori²⁶⁹, e dalle maggiori garanzie di indipendenza della nomina dei magistrati, disciplinate all'art. 106, che subordina la nomina dei magistrati ad un decreto presidenziale, sulla base di una lista proposta in maniera esclusiva dal CSM e dietro consultazione del Primo ministro²⁷⁰.

Entrambi gli aspetti osservati dimostrano il tentativo della nuova Costituzione di evitare che il potere giudiziario risulti relegato ad un ruolo servente rispetto al potere esecutivo e legislativo, come invece previsto in passato. La lettura incrociata dei tre suddetti capitoli, concernenti i tre poteri costituzionali, ha permesso di «intravedere alcuni elementi di avvicinamento ad un sistema più strutturato di “*checks and balances*” [...]. La Costituzione del 2014, in definitiva, sembra perciò essersi diretta verso la soppressione di quei meccanismi giuridici che avevano favorito la nascita e il mantenimento del regime autoritario, come la natura, la composizione e le funzioni di un Parlamento bicamerale poco efficiente, o le deboli figure del Primo ministro e dei membri dell'Esecutivo, ridotti in precedenza ad un mero “*rôle d'exécution*”. Organismi e istituti che avevano aiutato la deriva “presidenzialista” e che sono stati ripensati in fase di riforma, anche se in modo non sempre chiaro o coerente»²⁷¹.

Il Capitolo VI (artt. 125-130) è dedicato alle Istanze Costituzionali Indipendenti (ICI), una vera e propria novità nel panorama costituzionale tunisino. Come disciplinato all'art. 125, le ICI operano per il rafforzamento della democrazia, sono dotate di autonomia amministrativa e finanziaria e sono elette dall'Assemblea, cui presentano annualmente un rapporto circa la loro attività. L'istituzione delle Istanze sembra essere mutata dalla recente riforma costituzionale marocchina del 2011, che al suo interno ha

²⁶⁹ La Corte Costituzionale è composta da 12 giudici, eletti per un mandato unico di 9 anni dal Parlamento, su proposta del Presidente della Repubblica, del Presidente del Parlamento e del CSM. Anche rispetto all'art. 120, si registra un'attenzione della Costituente a recepire le osservazioni del parere della Commissione di Venezia. In particolare, nella bozza del 1° giugno, la possibilità di deferire alla Corte era riservata solo al Presidente della Repubblica, tale prerogativa viene estesa nel testo finale anche al Primo ministro e ai membri dell'Assemblea. La Corte è altresì competente a pronunciarsi circa il regolamento interno dell'Assemblea dei rappresentanti su richiesta del Presidente dell'Assemblea, ed è incaricata anche di esercitare un controllo sulle proposte di revisione alla Costituzione. Per un approfondimento sul ruolo della Corte costituzionale si rimanda a Nicola Vizioli, *Le garanzie giurisdizionali: il ruolo della Corte costituzionale*, in T. Groppi, I. Spigo, *op.cit.*, pp. 168-179.

²⁷⁰ In tal senso è opportuno ricordare come, ancora una volta, le pressioni della società civile abbiano inciso in maniera favorevole sul miglioramento del testo. Infatti, a seguito di un emendamento proposto in sede ANC, che subordinava la nomina dei magistrati alle proposte del Ministero della Giustizia, è stato invocato uno sciopero dei magistrati, che ha portato alla revoca del suddetto emendamento, scongiurando l'ipotesi di dipendenza del potere giudiziario dal potere esecutivo.

²⁷¹ D. Fiumicelli, M. Barbarito, *Il sistema di “checks and balances” ...cit.*, p. 34.

predisposto l'istituzione del Consiglio Nazionale dei diritti dell'uomo, preso a prestito per la formulazione dell'Istanza dei diritti dell'uomo.²⁷²

Il Capitolo VII (artt. 131-142) è composto da 12 articoli, dedicati agli Enti Locali. Pur non entrando nel merito delle disposizioni, è importante sottolineare come rispetto alla precedente Costituzione, che conteneva un solo articolo relativo agli Enti Locali, il nuovo testo miri a dare grande rilievo al decentramento amministrativo. La natura fortemente centralizzata della I Repubblica tunisina rifletteva la tendenza fortemente presidenziale e mal si conciliava con le forme di autonomie locali. La Costituzione del 2014 invece sembra ribaltare questa prospettiva, assumendo un orientamento fortemente sbilanciato a favore del decentramento amministrativo, che trova consacrazione nella Carta fondamentale²⁷³. La valorizzazione degli Enti locali riflette la volontà dei costituenti di voler dare risposte concrete ai forti squilibri regionali interni, attraverso il riconoscimento di un nesso stretto tra democrazia e decentramento.

Il capitolo VIII, concernente la revisione costituzionale è composto di due soli articoli (artt. 143-144). La Costituzione prevede un procedimento aggravato, elemento questo che conferma ancora una volta la collocazione della nuova Costituzione tunisina nell'alveo delle costituzioni liberal-democratiche²⁷⁴. Risulta interessante notare che, nelle bozze precedenti, il Capitolo VIII comprendeva un articolo *ad hoc* (art. 141), che elencava le materie non suscettibili di revisione costituzionale: ovvero, le disposizioni relative all'Islam come religione di Stato, la lingua araba come lingua ufficiale, il regime

²⁷² Le Istanze previste sono sei: «Istanza per le elezioni», «Istanza per la comunicazione audiovisiva», «Istanza per i diritti dell'uomo», «Istanza per lo sviluppo sostenibile ed i diritti delle generazioni future», e «Istanza per la *good governance* e la lotta alla corruzione». Si noti che la dicitura "Istanza" è stata scelta per fare espresso riferimento all'ISIE. Per un approfondimento sul ruolo delle Istanze si rimanda a S. Spada, *Una novità della Costituzione del 2014: le Istanze Costituzionali Indipendenti*, in T. Groppi, I. Spigo, *op.cit.*, pp. 180-189.

²⁷³ Per un approfondimento sugli Enti locali e sul decentramento nella nuova Costituzione tunisina, si rimanda a L. Tarchouna, *Il decentramento territoriale: novità e sfide*, in T. Groppi, I. Spigo, *op.cit.*, pp. 132-167 e G. Milani, *Decentramento e democrazia nell'evoluzione costituzionale della Tunisia*, in "Federalismi, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato", Focus Africa, 14 luglio 2014, pp. 1-28.

²⁷⁴ L'iniziativa di revisione può provenire dal Presidente della Repubblica o da 1/3 dei deputati all'ARP, ed in entrambi i casi il Presidente della Repubblica è tenuto a sottoporre la proposta ad un controllo preventivo della Corte costituzionale, volto a verificare che la revisione non riguardi materie coperte da un limite esplicito di revisione. Successivamente, la proposta è sottoposta ad una doppia deliberazione da parte dell'ARP: una prima "approvazione di principio" e una seconda "approvazione della revisione". Infine, si prevede che il Presidente della Repubblica possa decidere di sottoporre la proposta di revisione a referendum, previa approvazione da parte dei due terzi dell'Assemblea dei rappresentanti. Anche sulla revisione costituzionale si era espressa la Commissione di Venezia, la quale aveva infatti raccomandato di allargare anche a un certo numero di membri del Parlamento l'accesso alla Corte costituzionale in tema di revisione costituzionale, anche in quest'occasione l'ANC, nella sua ultima revisione, sembra aver accolto le istanze della Commissione.

repubblicano, il carattere civile dello Stato, le disposizioni inerenti il limite dei mandati presidenziali, e i diritti dell'uomo e le libertà garantite dalla Costituzione. L'articolo è stato soppresso e agli articoli riguardanti le disposizioni suddette (artt. 1, 2, 49 e 75) è stato aggiunto un emendamento che specifica l'impossibilità di apporre emendamenti, che recita: «*Il n'est pas possible d'émender cet article*».

Gli ultimi due capitoli, IX e X, riguardano rispettivamente le disposizioni finali e transitorie, che contengono indicazioni in materia di interpretazione della Costituzione e fanno riferimento alla promulgazione del testo stesso e all'entrata in vigore delle disposizioni costituzionali.

2.2.4) Osservazioni conclusive: la Tunisia tra “twin tolerance” e sfide future

Una volta analizzata in maniera sintetica la Carta costituyente, risulta opportuno tracciare un breve bilancio della “primavera costituzionale” tunisina al fine di comprendere meglio quali saranno le sfide future, sul piano politico e istituzionale, che la Tunisia si appresta ad affrontare.

Alla luce dell'esito positivo del lungo e complesso processo di *constitution-making*, si può a buon diritto affermare che l'esperienza di transizione costituzionale tunisina rappresenti un *unicum* all'interno del variegato panorama delle primavere arabe. Attualmente risulta invece difficile esprimere considerazioni e giudizi sul processo di *constitution-building*, tutt'ora ancora aperto e impossibile da decifrare. Qualsiasi previsione risulterebbe azzardata e poco confacente allo scopo scientifico e analitico che la presente trattazione si pone.

Partendo dai rapporti elaborati da *Freedom House* nel 2015 (relativi all'anno 2014), si osservi come la Tunisia risulta essere il primo Paese arabo ad acquisire la connotazione di “Paese libero” e il Paese che registra le migliori performance nel campo delle libertà fondamentali²⁷⁵. Sempre per lo stesso anno la prestigiosa classifica “*Democracy Index 2014*”²⁷⁶, stipulata dalla *Intelligence Unit dell'Economist*, su 167 Paesi analizzati, annovera la Tunisia tra le 52 democrazie imperfette, sancendo così il superamento del

²⁷⁵ Il rapporto di *Freedom House* 2014 è scaricabile e consultabile al seguente link: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Freedom%20in%20the%20World%202014%20Booklet.pdf> (Ultimo accesso 5 Agosto 2015).

²⁷⁶ Il “*Democracy Index 2014*” è scaricabile e consultabile al seguente link: <http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf> (Ultimo accesso il 5 Agosto 2015).

regime ibrido, relativo all'ultima classifica del 2010. Sarebbe miope non salutare con successo questi primi importanti traguardi, pur dovendo mantenere un atteggiamento vigile e cauto rispetto alle sfide e alle prospettive future.

Senza dubbio, la polarizzazione del processo costituente tra la componente religiosa e quella secolare ha rappresentato il punto nodale dell'*iter* costituzionale e costituisce uno dei temi più roventi a cui prestare attenzione nei mesi e negli anni a venire, contribuendo ad alimentare il longevo dibattito sulla possibile convivenza e compatibilità tra Islam e democrazia. La dialettica tra istanze religiose e istanze democratiche si è riversata e tradotta in maniera evidente sul testo costituzionale, come ampiamente descritto, giungendo a soluzioni conclusive di mediazione e concertazione, talvolta ambigue e opache, ma abbastanza soddisfacenti. Tuttavia, il complesso equilibrio raggiunto in seno alla costituente e il percorso politico-istituzionale intrapreso dalla Tunisia all'indomani della caduta di Ben Ali hanno portato diversi autori a ricondurre l'esperienza di transizione tunisina all'interno del cosiddetto modello democratico di "*twin tolerance*", teorizzato in politologia da A. Stepan²⁷⁷.

Partendo dalla confutazione della celebre tesi di S. Huntington²⁷⁸, il quale rintracciava nell'Islam il principale ostacolo allo sviluppo di istituzioni democratiche, gli autori controbattono l'assioma per cui la laicità sia pre-condizione necessaria alla democratizzazione, e propongono invece il concetto di "*twin tolerance*", ovvero "tolleranza reciproca", intesa come principio di differenziazione e rispetto mutuale tra autorità religiosa e autorità secolare, come *conditio sine qua non* per una efficiente transizione democratica²⁷⁹.

Il modello di "*twin tolerance*" differisce dalla laicità "dura" della Francia repubblicana²⁸⁰ o della Turchia post ottomana di K. Ataturk, e si basa piuttosto sull'idea

²⁷⁷ Il modello di "*twin tolerance*" affonda le sue radici nello studio condotto da A. Stepan e J. Linz, nella seconda decade degli anni Novanta, sulle transizioni democratiche dei paesi dell'America Latina e dell'Europa orientale e meridionale. Cfr. A. Stepan, *Tunisia's transition and the "twin tolerance"*; in "Journal of Democracy", 23, 12 (April 2012), pp. 89-103; L. Diamond, M.F. Plattner (a cura di), *Democratization and authoritarianism in the Arab World*, Baltimore, J. Hopkins University Press, 2014, pos. 5320-5591 (formato e-book).

²⁷⁸ S. P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon and Schuster, 1996.

²⁷⁹ Cfr. A. Stepan, *Religion, democracy and twin tolerance*, in "Journal of democracy", Vol. 11, n. 4, 2000, pp. 37-57.

²⁸⁰ Il modello di "*twin tolerance*" differisce dai cosiddetti modelli di laicità "dura" e "aggressiva", di cui quello francese è un emblema, che prevedono la netta distinzione tra sfera pubblica e sfera religiosa e l'espulsione della componente religiosa dallo Stato, l'idea di "*twin tolerance*" presuppone che le due sfere si incontrino e una partecipazione delle istituzioni religiose alla sfera pubblica. Si noti anche la differenza con il modello anglosassone di laicità anglosassone basato sulla sottomissione della sfera religiosa a quella

di reciproca tolleranza intesa come non interferenza tra le istituzioni religiose e le istituzioni democratiche.

«Democratic institutions must be free, within the bounds of the constitution and human rights, to generate policies. Religious institutions should not have constitutionally privileged prerogatives that allow them to mandate public policy to democratically elected governments. At the same time, individuals and religious communities, consistent with our institutional definition of democracy, must have complete freedom to worship privately. In addition, as individuals and groups, they must be able to advance their values publicly in civil society and to sponsor organizations and movements in political society, as long as their actions do not impinge negatively on the liberties of other citizens or violate democracy and the law»²⁸¹.

In altri termini, Stepan insiste sulla necessità di una tolleranza reciproca: da un lato le istituzioni religiose accettino e rispettino le istituzioni democratiche nel loro esercizio del potere normativo, rinunciando infine a invocare la sovranità divina; dall'altro, invece, le istituzioni democratiche devono garantire il pieno e libero esercizio dei valori confessionali all'interno della società.

Il rispetto di questa "reciproca tolleranza" consentirà il consolidamento della democrazia, lontano dalle derive dello Stato teocratico e della Stato laico-aggressivo. L'equilibrio tra istituzioni religiose e istituzioni pubbliche, rintracciato da Stepan, si deve accompagnare ad altre quattro condizioni "necessarie": 1) un consenso largo e sufficiente sulle procedure necessarie alla formazione di un governo; 2) un governo al potere mediante il libero voto popolare; 3) la reale autorità e capacità del governo di implementare *policies*; 4) un potere esecutivo, legislativo e giudiziario che non subiscano incursioni da parte di forze esterne e istituzioni terze²⁸² nell'esercizio delle loro funzioni statuale.

Secondo il politologo statunitense, la Tunisia, diversamente dall'Egitto, altro *case-study* nell'analisi di Stepan, sembra aver intrapreso la strada della transizione democratica, soddisfacendo a pieno i quattro requisiti suddetti. A ragione della tesi

pubblica. Infine, risulta interessante anche la prossimità della laicità italiana al modello di "twin tolerance", in particolar modo guardando agli art. 7, 8 e 19 della Costituzione italiana vigente. Cfr. P. Longo, *L'islam...*, cit., pp.108-109.

²⁸¹ A. Stepan, *Religion, democracy...*, cit.

²⁸² In questo caso si allude all'esercito o per l'appunto alle autorità religiose. A. Stepan, *Tunisia's...*, cit., pos. 5353-5354.

suddetta vengono rintracciate essenzialmente tre questioni fondamentali, esemplificative del successo tunisino:

- 1) Ennahda ha compreso non solo l'importanza ma anche la necessità della democrazia, accettando concretamente di esercitare il potere congiuntamente alle forze secolari.
- 2) La coalizione innovativa tra le forze laiche e quelle secolari rompe uno degli assiomi su cui si è fondato il regime ibrido, ovvero lo spettro del fondamentalismo islamico e la demonizzazione dei partiti islamici moderati;
- 3) La società civile sta giocando un ruolo fondamentale in questa transizione, non solo nella *pars destruens* ma anche e soprattutto nella *pars costruens*, come confermato dalla partecipazione attiva al processo costituente.

Benché sussistano numerose incertezze anche sulla genuina aspirazione democratica di *Ennahda* e sul compimento della transizione democratica, che da sempre rappresenta una grande incognita per tutti i Paesi (e in questo senso la Tunisia non fa eccezione), Stepan rintraccia nell'evidenza della storia tunisina le basi per il pieno recepimento del modello di "tolleranza reciproca", facendo ben auspicare sugli esiti della transizione in corso²⁸³.

Non si può negare che il modello di *twin tolerance* proposto da Stepan offra spunti interessanti e a tratti convincenti per la lettura delle prospettive future della transizione democratica tunisina, ma non risulta risolutivo rispetto a tutte le complesse sfide che la Tunisia si appresta a affrontare.

Senza dubbio, l'approvazione della Costituzione del 2014, il lungo lavoro di compromesso e mediazione politica fra le parti in seno all'ANC, che rivela l'esistenza di un forte *cleavage* "secolari vs laici" presente all'interno del Paese, il coinvolgimento della società civile nel processo costitutivo, la previsione di vari strumenti di riequilibrio dei poteri al suo interno, al fine di evitare ulteriori derive "presidenzialiste" e garantire una gestione meno accentrata del potere, l'assenza di una esplicita *supremacy clause*, la presenza di un ampio catalogo di diritti e libertà e il riconoscimento dell'autonomia degli Enti locali, rappresentano un primo grande passo verso la costruzione di uno Stato di diritto reale e di una democrazia compiuta.

²⁸³ L'autore ripercorre la storia tunisina del XIX secolo, rintracciando nell'esperienza della prima Costituzione del 1861 e nella lunga tradizione intellettuale e pedagogica tunisina, che ha coniugato sapientemente istituti secolari e religiosi, le condizioni fertili per un'applicazione del modello di tolleranza reciproca. Tuttavia, l'accesso all'indipendenza e soprattutto il processo di secolarizzazione forzato, nonché di persecuzione alle componenti islamiche ha minato tali premesse. Cfr. *ivi*, pos. 55499-5578.

La piena attuazione delle disposizioni della Carta, il cosiddetto passaggio dalla Costituzione formale alla Costituzione materiale, e i primi appuntamenti istituzionali ed elettorali della fine del 2014²⁸⁴, hanno rappresentato tuttavia una sfida importante e complessa, alla quale la Tunisia sembra aver ben risposto con l'archiviazione della fase di transizione e l'avvio del sistema dell'alternanza, tipico dei regimi democratici, confermandosi di fatto la vera eccezione delle "primavere arabe". Al processo di transizione democratica deve però ancora affiancarsi una profonda e strutturata riforma del sistema socio-economico del Paese, infatti la persistenza di profonde disuguaglianze, in seno alla società tunisina, e di precarie condizioni socio-economiche, che sono state le ragioni scatenanti le rivolte del 2011, rischiano di paralizzare il percorso intrapreso e minare l'architettura del nuovo assetto statale. Gli ultimi mesi hanno visto il Paese colpito da una profonda deriva securitaria, l'escalation di violenza e i recenti fatti di cronaca, che per ovvie ragioni di economicità e lucidità di analisi non potranno trovare spazio nel presente lavoro, pongono ulteriori e pesanti incognite sul futuro del Paese²⁸⁵.

2.3) L'eccezione algerina e il mantenimento dello *status quo*.

Il maremoto che ha investito le terre del Nord Africa sembra aver lambito solo marginalmente la costa algerina. Dinanzi al dilagare delle proteste nelle piazze di Tunisi e del Cairo, anche ad Algeri e nelle principali città del Paese si sono registrate proteste e tumulti di piazza tra il 28 dicembre 2010 e i primi giorni del 2011. I manifestanti hanno sfidato lo stato d'emergenza che vige nel Paese dal 1992 e vieta raduni e assembramenti,

²⁸⁴ Le prime elezioni dell'Assemblea dei Rappresentanti del popolo hanno avuto luogo il 26 ottobre 2014, mentre le prime elezioni presidenziali si sono tenute il 23 novembre e il 21 dicembre 2014, rispettivamente I e II turno. La prima tornata elettorale della Tunisia all'indomani dell'approvazione della Costituzione ha visto il fronte laico trionfare, il partito *Nidaa Tounes*, partito laico, fondato nel 2012 da Essebsi e contestato per la vicinanza di alcuni suoi membri al vecchio, che ha conquistato 85 dei 217 seggi dell'ARP; *Ennhada*, il grande favorito alla vigilia delle elezioni, ha ottenuto 69 seggi. Alle elezioni presidenziali, Essebsi, leader del partito laico *Nidaa Tounes*, ha vinto la tornata con il 55,68% dei voti contro il 44,32 % del rivale Marzouki, il presidente uscente sostenuto al ballottaggio da buona parte dell'elettorato islamista. Per le prime analisi relative agli esiti delle elezioni parlamentari e presidenziali si rimanda agli aggiornamenti pubblicati dalle riviste "Jeune Afrique": <http://www.jeuneafrique.com/> e "Limes": <http://www.limesonline.com/> e agli attenti dossier degli analisti dell'ISPI: <http://www.ispionline.it/it/tag/tunisia>

²⁸⁵ In particolare, si fa riferimento agli attentati di matrice islamica, presumibilmente condotti dalle milizie affiliate al sedicente Stato Islamico, che hanno colpito il Museo del Bardo il 18 marzo 2015 e le spiagge della città turistica di Sousse il 26 giugno 2015. Per una lettura più attenta dei recenti fatti di cronaca si rimanda agli aggiornamenti pubblicati dalle riviste "Jeune Afrique": <http://www.jeuneafrique.com/> e "Limes": <http://www.limesonline.com/> e agli attenti dossier degli analisti dell'ISPI: <http://www.ispionline.it/it/tag/tunisia>.

protestando essenzialmente contro il rincaro dei beni di prima necessità. Alla prima risposta repressiva del governo, che ha causato 5 morti e circa 800 feriti, sono seguite misure volte a calmare il malcontento generale. L'abbassamento dei prezzi e alcune misure economiche di sussidio, quali prestiti alla popolazione giovanile e politiche occupazionali nel campo del settore energetico, hanno temporaneamente arenato i disordini. L'esacerbarsi delle rivolte nei Paesi vicini ha indotto anche in Algeria una riacutizzazione delle proteste, i principali partiti d'opposizione, riuniti nel cosiddetto Coordinamento Nazionale per il Cambiamento e la Democrazia-CNCD, hanno invocato una serie di sit-in di piazza, sfidando nuovamente lo Stato d'emergenza, ma ancora una volta il massiccio dispiego delle forze militari, unite a una scarsa partecipazione cittadina, hanno soffocato sul nascere le embrionali rivolte popolari²⁸⁶. La caduta di Ben Alì e di Moubarak e il potenziale effetto domino nel Paese, ha spinto Bouteflika e l'entourage al potere ad annunciare l'adozione di riforme non solo più economiche, ma anche politiche.

Per prima cosa, il 23 febbraio 2011 è stato revocato lo Stato d'emergenza; il 15 aprile, con un messaggio alle televisioni, dopo cinque anni di assenza, Bouteflika ha annunciato non solo l'adozione di riforme politiche che avrebbero rafforzato e dato nuovo slancio alla democrazia, ma anche la revisione della Costituzione. Tuttavia, anche questa misura è risultata meramente formale, poiché è stata accompagnata da un inasprimento delle misure di prevenzione e lotta al terrorismo. Dal punto di vista economico, sempre nel mese di febbraio, il governo ha approvato una decisiva manovra di bilancio, incrementando la spesa pubblica del 25%, al fine di finanziare misure di *welfare state*, quali politiche abitative, strumenti di accesso al credito agevolato per i giovani, aumento dei salari pubblici e sussidi per i generi di prima necessità²⁸⁷.

Sotto il profilo politico, invece, mediante il supporto della Commissione nazionale per la consultazione sulle riforme politiche, il governo ha predisposto la riforma delle leggi riguardanti il regime elettorale, lo statuto dei partiti e la rappresentanza delle donne

²⁸⁶ Dinanzi alle mobilitazioni spontanee degenerate spesso in disordini e violenze, i principali partiti di opposizione, il Rassemblement pour la culture e la démocratie RCD, il Front des Forces socialistes (FFS) e il Mouvement démocratique et sociale, hanno deciso di mettersi alla testa del movimento costituendo il CNCD. Tuttavia, il Coordinamento si è mostrato alquanto debole e incapace di mobilitare la società civile e di creare alleanze trasversali. Cfr. C. Roggero, *L'eccezione algerina in un Nord-Africa in cambiamento*, in "Rivista italiana di studi sull'Islam politico", n. 0, 2013, p. 72-78. Per una ricostruzione degli eventi accaduti in Algeria a partire dalla fine del 2010 si rimanda a F. Volpi, *Algeria vs Arab Spring*, in "Journal of Democracy", Vol. 24, n. 3, luglio 2013, pp. 104-111.

²⁸⁷ S. Dennison, *Algeria after the arab spring: vindicated model or regime on the rocks*, in *Algeria three years after the arab spring*, in "Mediterranean Paper Series", IAI, Gennaio 2014.

nelle assemblee, promulgate dal Presidente della Repubblica nel gennaio dell'anno successivo. Ancora una volta il sistema di *pouvoir* ha ripetuto gli ingranaggi rodati e collaudati nel corso di oltre dieci anni; secondo il sapiente “metodo Boutef” si è tentato di dare una parvenza di democraticità e di partecipazione alle riforme, questa volta attraverso il ruolo della Commissione nazionale per la consultazione, introducendo revisioni minime, che non hanno alterato e intaccato lo *status quo*²⁸⁸.

Dai contenuti dei testi è possibile evincere la natura essenzialmente “cosmetica” e propagandistica delle riforme: in particolare la legge 12- 03, sull'accesso delle donne alle assemblee elettive, sembra incidere minimamente in questa direzione, poiché prevede l'obbligo di inserire almeno il 50% di donne nelle liste elettorali, ma non introduce nessuna azione di discriminazione positiva, volta a garantire l'effettiva rappresentanza delle donne nelle assemblee. In un sistema elettorale a liste bloccate sarebbe stato auspicabile introdurre precise disposizioni riguardanti la collocazione delle donne nelle liste. La legge 12- 06, relativa alla libertà di associazione, stabilendo il criterio di autorizzazione alla formazione di associazioni e partiti, risulta in aperta violazione

²⁸⁸ Il lavoro di consultazione dei partiti e della società civile fatto della Commissione è durato poco più di un mese, ed è stato boicottato dalle principali forze di opposizione FFS e RCD. Il 12 gennaio 2012 il Presidente ha promulgato le seguenti riforme: *Loi* 12-01, riguardante la riforma del processo elettorale, che affida il controllo del procedimento al potere giudiziario e quello dello scrutinio a 500 osservatori esterni; *Loi*, 12-02 riguardante i criteri di incompatibilità con l'esercizio del mandato parlamentare; *Loi* 12-03, riguardante le misure positive volte ad aumentare l'accesso delle donne nelle assemblee, che vincola le singole liste elettorali ad avere almeno il 50% dei candidati di genere femminile; *Loi* 12-04 sui partiti politici, che impone l'obbligo di motivare il rifiuto alla formazione di nuovi partiti politici, *Loi* 12-05 sui mass-media, che riforma il settore audiovisivo, ponendo fine al monopolio di Stato e autorizzando l'ingresso dei privati; *Loi* 12-06 sulle libertà d'associazione. Contestualmente, il Ministero degli Interni ha firmato l'autorizzazione per formazione di dieci nuovi partiti, alcuni dei quali di impronta islamica e il governo, mediante decreto presidenziale, ha aumentato i seggi della Camera bassa da 389 a 462. Numerose criticità permangono sulle presenti riforme e inducono a porre seri dubbi sulla loro stessa efficacia. Cfr. C. Sbailò, *Diritto pubblico nell'Islam mediterraneo. Linee evolutive degli ordinamenti nord-africani contemporanei: Marocco, Algeria, Tunisia, Libia ed Egitto*, Lavis, Cedam, 2015, pp. 68-69. Per i testi delle leggi, si rimanda alla consultazione di: Code Electorale, *Loi organique* n° 12-01 du 18 Safar 1433, correspondant au 12 janvier 2012 relative au régime électoral, testo integrale consultabile al link: <http://www.joradp.dz/TRV/FElect.pdf>; *Loi organique* n° 12-02 du 12 janvier 2012 fixant les cas d'incompatibilité avec le mandat parlementaire, testo integrale consultabile al link: <http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmItem.aspx?html=35&s=2>; *Loi organique* n° 12-03 du 18 Safar 1433 correspondant au 12 janvier 2012 fixant les modalités augmentant les chances d'accès de la femme à la représentation dans les assemblées élues; consultabile al link: <http://www.joradp.dz/JO2000/2012/001/FP39.pdf>; *Loi organique* n° 12-04 du 18 Safar 1433 correspondant au 12 janvier 2012 relative aux partis politiques, consultabile al link: http://www.apn.dz/fr/images/textes_reformes_politiques_fr/08-loi_organique12-04.pdf; *Loi organique* n° 12-05 du 18 Safar 1433 correspondant au 12 janvier 2012 relative à l'information; consultabile al link: <http://www.joradp.dz/TRV/FInfo.pdf>, *Loi* n° 12-06 du 18 Safar 1433 correspondant au 12 janvier 2012 relative aux associations, consultabile al link: <http://www.premier-ministre.gov.dz/media/PDF/reformes/loi12-06.pdf>. (Ultimo accesso 10 agosto 2015).

dell'Accordo Internazionale sui diritti civili e politici. Ancora la legge elettorale per la Camera bassa, legge organica 12-01, insiste sull'intento del legislatore a garantire elezioni aperte, trasparenti ed esenti da brogli elettorali, a favorire il ricambio generazionale e a vietare l'utilizzo strumentale dei luoghi di culto a vantaggio di alcune formazioni politiche o candidati durante la campagna elettorale. Tuttavia, l'intento innovatore e riformatore delle seguenti disposizioni viene inficiato dal grande margine di discrezionalità di cui gode l'esecutivo. Il controllo sulle elezioni è affidato in prima battuta alla Commissione nazionale di controllo sulle elezioni e in seconda battuta al Consiglio costituzionale; tuttavia, la composizione e la nomina della Commissione, 316 giudici e comprendente i giudici della Corte Suprema, del Consiglio di Stato e delle altre giurisdizioni, nominati per decreto presidenziale, pone seri dubbi sull'indipendenza e l'autonomia della Commissione. Il Consiglio Costituzionale resta formalmente l'unica garanzia di corretto svolgimento del procedimento elettorale, ma anche il Consiglio non è esente da critiche: non sono mancate infatti le ripetute denunce per l'archiviazione di esposti sui brogli elettorali da parte delle opposizioni e aperte testimonianze dei legami che intercorrono tra l'esecutivo e i vertici della giurisdizione²⁸⁹.

Il primo banco di prova per la tenuta del regime è stato offerto dalle elezioni per il rinnovo dei membri dell'Assemblea Nazionale Popolare (ANP) nel maggio 2012, alla quale hanno preso parte 44 partiti e 186 candidati indipendenti e la cui principale novità è stata rappresentata dalla presenza della cosiddetta "Alleanza verde", cartello elettorale dei tre partiti islamici, composto dal *Mouvement de la société pour la paix* (MSP), che, dopo anni, ha deciso di rompere l'esperienza di governo in coalizione con il FLN e il RND e di unirsi ai due principali partiti islamici all'opposizione, *Ennahda* e *El Islah*²⁹⁰. Le recenti esperienze dei partiti vicini, che avevano solo pochi mesi prima visto trionfare i partiti di ispirazione islamica nelle diverse elettorali, facevano presagire un risultato simile anche nella stessa Algeria. Alcune affermazioni e dichiarazioni della società civile algerina possono essere interessanti in tal senso. Rachid Grim, politologo, ha per esempio sostenuto:

²⁸⁹ Anche le primavere arabe hanno offerto prova di ulteriori commistioni tra l'esecutivo e il giudiziario, in particolare al fine di sedare le proteste. Il governo ha sapientemente dosato le misure repressive con i servizi di intelligence, e ha fatto forti pressioni sulla giurisdizione affinché adottasse una linea dura con i principali responsabili dei disordini e delle proteste. *Ivi* 75-76.

²⁹⁰ Bisogna ricordare che, oltre ai tre partiti dell'Alleanza Verde, numerose erano le neo-nate formazioni partitiche di aperta ispirazione islamica presenti: dei 30 partiti sorti alla luce delle riforme del gennaio 2012, ben la metà si richiamavano all'Islam nella loro dicitura. Cfr. C. Roggero, *op.cit.* p. 75.

«da noi l'islamismo è già al potere. Fa parte del governo: ma sarà la forza vincitrice delle prossime elezioni, [...] a condizione che siano libere. Meglio, se le consultazioni saranno del tutto libere, ci sono forti possibilità che accada quello che è già successo in Tunisia, in Marocco e in Egitto [...]. Dappertutto, nelle scuole, per le strade, l'islamismo ha preso piede»²⁹¹.

Anche l'avvocato Miloud Brahimi, fondatore della Lega dei Diritti dell'Uomo, ha condiviso questa previsione:

«le prossime elezioni saranno vinte dagli islamisti, è inevitabile e occorre prepararsi [...]; avremo certamente al potere degli islamisti soft in un primo tempo; ma del dopo nessuno sa niente. E salvo voler riprendere la marcia verso l'abisso, è tempo di mettere in atto delle garanzie costituzionali per mettere in sicurezza un sistema democratico, come è stato fatto in Turchia sotto Mustafa Kemal Atatürk»²⁹².

Tuttavia ancora una volta i risultati delle urne hanno confermato l'eccezionalità algerina, contraddicendo le previsioni di analisti e osservatori, le paure e i timori di molti, e il paradigma “primavera laica, inverno islamista”. Il FLN, il partito storico dell'Algeria, dato sul viale del tramonto da anni, ha vinto le elezioni, ottenendo ben 220 seggi su 462, seguito dall'altro partito di governo il RND, fratello minore del FLN, che ha ottenuto 68 seggi. La performance registrata dall'Alleanza Verde si è mostrata ben al di sotto delle aspettative, ottenendo solo 48 seggi. Le ragioni alla base della sconfitta dell'Alleanza Verde sono rintracciabili negli stessi motivi che non hanno permesso alle primavere arabe di attecchire in Algeria: il ricordo ancora troppo vivido del decennio nero e la paura di vedere sprofondare il proprio Paese nuovamente nelle spirale di violenza per mano del fondamentalismo islamico hanno funzionato da deterrente per la popolazione algerina, che ha preferito confermare la propria adesione al solido sistema implementato da Bouteflika all'indomani della sua prima elezione nel 1999.

Il secondo appuntamento elettorale di rilievo dopo le primavere arabe è stato rappresentato dalle elezioni presidenziali, che hanno avuto luogo nell'aprile 2014. Come da copione le elezioni non hanno riservato alcuna sorpresa né agli algerini, né agli osservatori esterni. Bouteflika è stato rieletto per il suo IV mandato con l'81,5% dei

²⁹¹M. Zupi, C. Hassan, *L'eccezione algerina e le possibili evoluzioni dello scenario*, in “Approfondimenti” n. 47, Osservatorio di Politica Internazionale, febbraio 2012, p. 20.

²⁹² *Ivi*, p. 21.

consensi; il voto però ha registrato un tasso di astensionismo molto alto, solo il 51% degli algerini si è recata alle urne, confermando un disinteresse e diffuso²⁹³.

La sfida più interessante dei prossimi mesi sembra essere rappresentata dal varo delle modifiche costituzionali, lanciato all'indomani dei disordini del 2011 e tutt'oggi non ancora terminato, il processo di revisione costituzionale, sembra essere contraddistinto da luci (poche) e ombre (molte). Sulla base delle pubblicazioni ufficiali della Presidenza algerina si proverà in queste ultime pagine a tracciare le caratteristiche salienti della riforma in corso.

L'iter di revisione, condotto sempre sotto la sapiente regia della Presidenza della Repubblica, guidata da Ouyahia, intende attribuire centralità al Parlamento eletto nel 2012, che dovrà assolvere alle funzioni di una "mini-costituente", e alla Commissione consultiva, che mira ad timido coinvolgimento della società civile²⁹⁴. La revisione costituzionale risulta ancora in fase embrionale; l'opacità che contraddistingue l'iter di revisione e il debole dibattito in seno alla società civile²⁹⁵ non permettono di verificarne la piena attendibilità e di analizzarne nel profondo la reale portata.

Dai documenti pubblicati dalla Presidenza della Repubblica si comprende che il progetto intende focalizzare la revisione su quattro assi portanti. La portata innovativa e, si oserebbe dire, "rivoluzionaria" è rappresentata dal I asse, volto a rispondere ad un'esigenza di democrazia e concernente la revisione dell'art. 74, che intende reintrodurre il limite dei mandati per il Presidente dalla Repubblica. La proposta di emendamento

²⁹³ Per un quadro completo delle presidenziali algerine del 17 aprile 2014 si rimanda al dossier *Présidentielle algérienne*, presente sul sito Jeunafrique.com e reperibile al link: <http://www.jeunafrique.com/presidentielle-algerienne-2014.php>. Si rimanda anche al dossier pre-elezioni predisposto dai ricercatori dell'ISPI, *Algeria verso un Bouteflika IV*, disponibile al link: <http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/algeria-verso-un-bouteflika-iv-1026>. (Ultimo accesso 8 agosto 2015).

²⁹⁴ La Commissione di esperti per la revisione della Costituzione è stata istituita l'8 aprile del 2013 dal Primo ministro Abdelmalek Sellal su incarico del Presidente Bouteflika. Ad ogni modo, forti sospetti giungono sia dall'opposizione che da parte dell'opinione pubblica, in quanto essa viene considerata un possibile *escamotage* del Presidente e del suo *entourage* per mantenere il potere in modo forte e rinnovato. La Commissione è composta da Faouzia Benbadis, Bouzid Lazhari, Ghaouti Mekamcha e Abderrazak Zaouina, tutti docenti universitari ed esperti di diritto costituzionale e non politici di professione.

²⁹⁵ Attorno alla revisione costituzionale controllata dal "sistema" si è creato un timido ma variegato ventaglio di partiti, movimenti, associazioni con posizioni e orientamenti differenti, dai liberali e progressisti ai più conservatori e islamisti, che tentano di elaborare una proposta alternativa di Costituzione. Questa iniziativa è sintomatica di una società civile che si sta ricomponendo, dopo gli anni bui della guerra civile e quelli "apatichi" del processo di Riconciliazione nazionale. Cfr. ISPI Commentary, C. Roggero, *Bouteflika senza eredi*, 19 dicembre 2014. Articolo consultabile al seguente link: <http://www.ispionline.it/pubblicazione/algeria-bouteflika-ancora-senza-eredi-11892> (Ultimo accesso 10 agosto 2015).

presentata riformulerebbe l'articolo nella seguente dicitura: «*La durée du mandat présidentiel est de cinq ans. Le Président de la République est rééligible une seule fois*».

Il II asse invece attiene ai principi generali riguardanti la società algerina, ai diritti e alle libertà dei cittadini, nonché ai loro doveri. In questo senso, sono da considerarsi meritevoli di attenzioni le proposte di emendamento all'art. 8, che tra le finalità delle istituzioni statali fa rientrare: «*la protection de l'économie nationale contre toute forme de malversation ou de détournement, de corruption, de trafic et d'abus, d'accaparement ou de confiscation illégitime*». La lotta alla corruzione viene ripresa anche nella proposta di emendamento all'art. 21, che prevede la confisca dei beni acquisiti per corruzione.

Per quanto concerne i diritti e le libertà degli individui, risulta importante menzionare la proposta di modifica all'art. 31, riguardante la parità uomo-donna: «*L'Etat œuvre à la concrétisation de la parité hommes-femmes en tant qu'objectif final et en tant que facteur d'émancipation de la femme, d'épanouissement de la famille, de cohésion et de développement de la société*». Benché formalmente non sia ancora sancita l'uguaglianza formale uomo-donna, il nuovo dispositivo costituzionale impone qualche timida apertura e sembrerebbe andare lentamente in questa direzione; tuttavia, si auspica che alla revisione dell'art. 31 si accompagni una riforma del Codice di Statuto Personale. Nel capitolo dedicato alle libertà e ai diritti si propongono diversi emendamenti che garantiscano la libertà della stampa (che non è sottoposta ad alcuna censura preventiva), e la libertà d'espressione, associazione e di assembramenti e manifestazioni pacifiche. Viene inserito l'articolo 45, che garantisce il diritto ad un giusto processo.

Il III asse concerne l'organizzazione dei poteri, gli emendamenti proposti vanno nella direzione di una blanda razionalizzazione parlamentare, attraverso meccanismi di rafforzamento della figura del Primo ministro. All'art. 81 viene aggiunto un comma, art. 81 bis, che recita: «*Le Premier ministre peut recevoir du Président de la République, dans les limites fixées par la Constitution, une délégation du pouvoir réglementaire*». L'art. 85 aggiunge la possibilità del Primo ministro di firmare i decreti esecutivi su delega del Presidente della Repubblica. La previsione di riforma dell'ordinamento algerino risulta lontana dall'accordare l'effettivo ruolo di leader politico e conferma la preminente centralità del Presidente della Repubblica, che mantiene tutte le prerogative previste all'art. 77. Per quanto concerne il potere legislativo, la proposta di revisione intende rafforzare il potere di controllo dell'ANP sull'operato dell'esecutivo, come predisposto

dall'aggiunta dell'art. 89 bis: «*L'Assemblée populaire nationale consacre une séance par session au contrôle de l'action du Gouvernement en présence obligatoire du premier ministre*». Per quanto concerne il potere giudiziario le principali proposte di modifica riguardano il Consiglio Costituzionale, che viene dotato di autonomia finanziaria e amministrativa; ai sensi dell'art. 164 è proposto che i membri del Consiglio siano 12, rispetto ai 9 della vigente Costituzione, di cui 4 designati dal Presidente della Repubblica, ovvero il Presidente e il Vice Presidente, 2 eletti dall'ANP, 2 eletti dal Consiglio della Nazione, due eletti dalla Corte Suprema e due invece dal Consiglio di Stato.

Oltre alle specificazioni relative alla durata del mandato e ai requisiti dei membri, l'asse IV mira a rafforzare le funzioni di controllo costituzionale, in tal senso l'art. 166 viene riformulato nella seguente dicitura: «*Le Conseil constitutionnel est saisi par le Président de la République, le Président de l'Assemblée populaire nationale, le Président du Conseil de la Nation ou le Premier ministre. Il peut être saisi également par soixante dix (70) député sou quarante (40) membres du Conseil de la Nation*». Rispetto alla vigente Costituzione possono adire al Consiglio il Primo ministro e un numero limitato di membri delle due Camere.

Gli emendamenti relativi all'asse III e IV sembrano essere un apprezzabile tentativo dei costituenti di introdurre una serie di pesi e contrappesi, volti a un più efficiente bilanciamento dei poteri e alla costruzione di uno Stato di diritto e di una democrazia pluralista, come indicato nel comunicato ufficiale che ha accompagnato la proposta di revisione²⁹⁶.

In conclusione del presente paragrafo risulta interessante provare a ricercare quali siano state le principali ragioni che hanno permesso al regime ibrido algerino di resistere al vento di rivolte che ha soffiato sul Nord Africa a partire dalla fine del 2010. L'eccezione algerina, ribaltando tutte le previsioni di analisti e osservatori, che ipotizzavano un

²⁹⁶ Per quanto riguarda le disposizioni di revisione costituzionale, si è fatto riferimento ai documenti ufficiali pubblicati sulla pagina della Presidenza della Repubblica algerina e consultabili integralmente all'indirizzo:

<http://www.el-mouradia.dz/francais/infos/actualite/archives/Consultatations/Propositions.htm> (Ultimo accesso 25 agosto 2015). Risulta opportuno sottolineare che, se il processo costituente tunisino ha goduto di una buona pubblicità e di una certa trasparenza, permettendo alle ong, alla società civile, ma anche ai media e agli analisti un costante monitoraggio delle attività, quello algerino appare più blindato e senza dubbio meno partecipato. Anche il sito ufficiale della Presidenza della Repubblica non risulta aggiornato, l'ultimo comunicato ufficiale (relativo alla revisione costituzionale) è datato 9 luglio 2014. In occasione dei festeggiamenti per il 53esimo anniversario dell'indipendenza algerina, il 5 luglio 2015, Bouteflika ha annunciato che il processo di revisione costituzionale è in fase di ultimazione, senza però precisarne le tempistiche.

pesante effetto domino sul Paese, si è confermata anche nei due appuntamenti elettorali post-primavera arabe, che hanno premiato il partito di governo, il monolitico FLN, a scapito delle formazioni islamiche, che trionfavano nella vicina Tunisia e nell'Egitto post-Mubarak.

Senza dubbio, il già citato spettro del decennio nero, che pesa come un macigno nella memoria della popolazione, rende in questo momento la società civile riluttante a rivolte radicali, ma non per questo assente o apatica²⁹⁷. Ripercorrendo a ritroso la lunga storia dell'Algeria, si è potuto notare come le rivoluzioni e le rivolte siano uno dei miti fondanti la storia stessa dell'Algeria: la guerra di liberazione ma anche i moti del 1988 sono fenomeni rivoluzionari o di rivolte, che gli algerini hanno pagato a caro prezzo e a fronte di enormi sacrifici. La lunga guerra di liberazione non è solo costata molto in termini di vite umane, ma ha anche imposto l'unificazione di un movimento nazionale, composito ed eterogeneo, pagato duramente con rivolte fratricide interne, le cui conseguenze sono tutt'oggi ancora visibili. Le rivolte del 1988, le contro-rivolte e la spirale di violenza inaudita che ne sono seguite non hanno portato all'instaurazione di regimi democratici e i risultati ottenuti sembrano ad oggi troppo insoddisfacenti a fronte del prezzo pagato. Proprio nella storia algerina, costellata di rivolte e rivoluzioni, si possono rintracciare tra le altre le cause dell'*eccezionalismo* di questi anni.

Accanto alle ragioni storiche, è possibile individuare alcune motivazioni squisitamente socio-politiche ed economiche, che spiegano il mancato effetto domino.

L'attuale neutralizzazione della società civile algerina è passata per due assi portanti, da un lato la neutralizzazione politica, che attraverso un dosaggio attento di multipartitismo e riforme pseudo-democratiche ha permesso al regime di cooptare e

²⁹⁷ Come osservato da L. Dris-Aït Hamadouche, gli algerini sembrano più inclini a rivolte e disordini locali, di quartiere, che non alle grandi manifestazioni di piazza. Infatti, non va dimenticato che, già nei mesi e negli anni precedenti, l'Algeria è stata attraversata da numerose proteste sporadiche; ben più degli altri Paesi poi travolti dalle rivolte arabe, i disordini sono proseguiti anche dopo il varo delle riforme e sembrano essere tuttora all'ordine del giorno. A proposito della società civile algerina, l'autrice insiste sul fatto che sarebbe erroneo considerare la popolazione algerina come apatica e disinteressata, e rileva che la buona dose di libertà di stampa e il relativo multipartitismo rendono la società civile algerina ben più consapevole e formata di altre del Nord Africa, ad esempio di quella tunisina sotto il regime di Ben Ali. Infatti, proprio su questo punto si è interrogato J. Brown, trovando difficilmente comprensibile la mancata capacità della società civile algerina, più libera e più vivace di quella tunisina, di sfruttare il momento delle proteste per dare avvio ad un'azione coordinata e di maggior impatto. Cfr. L. Dris-Aït Hamadouche, *L'Algérie face au «printemps arabe»: l'équilibre par la neutralisation des contestations*, in "Confluences Méditerranées", Vol. 2, n. 81, 2012, pp. 55-67. Cfr. J. Brown, *Algeria's Midwinter Uproar*, "Middle East Report Online", 20 Gennaio 2011, www.merip.org/mero/mero012011. (Ultimo accesso 10 agosto 2015).

atomizzare le forze di opposizione e di depoliticizzare la società civile, e in questo senso le riforme introdotte nel 2012 sono esemplari.

Dall'altro, si è trattato di una neutralizzazione economica che, attraverso la redistribuzione delle rendite derivanti dagli idrocarburi, non solo permette l'ottenimento della pace sociale, ma anche la complicità degli attori economici, sindacato e associazioni di categoria *in primis*, che diventano parte dell'ingranaggio costruito dal sistema e di quel "contratto sociale" post-coloniale, già citato per il caso tunisino.

Senza dubbio, la capacità dello Stato algerino di redistribuire, in termini socio-economici, gli utili provenienti dalle rendite degli idrocarburi, il ruolo dell'apparato militare-securitario che regge e governa il Paese e la sapiente pseudo-democratizzazione messa in piedi dal regime sono gli ingredienti "segreti" della miscela che permette e garantisce il mantenimento dello *status quo* nel Paese, inibendo di fatto qualsiasi potenziale tentativo di rovesciamento del regime dal basso.

Come attentamente analizzato da F. Volpi²⁹⁸, nel caso algerino non solo il regime è riuscito a sopravvivere alle ondate di protesta, ma ha anche risposto a esse utilizzando una sorta di "resistenza autoritaria", attraverso quegli strumenti che da sempre contraddistinguono la sua policy: redistribuzione degli introiti derivanti dagli idrocarburi, riforme pseudo-democratiche e uso efficace dei sistemi di sicurezza. Tuttavia, come prosegue F. Volpi, il fatto che il regime algerino sia sopravvissuto a questa ondata di rivolte non significa che sia forte o stabile in senso pieno, ma solo che non era vulnerabile alle particolari forme di mobilitazione che hanno contraddistinto questa ondata di rivolte²⁹⁹.

Infatti, numerose sono le incognite che pesano sul sistema algerino nel medio e lungo periodo, prime tra tutte le evidenti difficoltà di Bouteflika di terminare il IV mandato, la sua età avanzata e la grave malattia³⁰⁰ rendono sicuramente instabile il regime. In secondo luogo, ormai da tempo si assiste alla ricerca di un'alternativa al potere, che incontri il favore di tutto il complesso sistema di potere algerino (esercito, servizi di

²⁹⁸Cfr. F. Volpi, *op.cit.*, pp. 104-111.

²⁹⁹ Cfr. *ibidem*.

³⁰⁰ Bouteflika è stato colpito nel 2005 da un'ulcera emorragica molto grave, compromessa da un'ischemia cerebrale nel 2013. Le pesantissime condizioni di salute del Presidente rappresentano senza dubbio uno delle più grandi incognite al futuro algerino. Il Presidente, a partire dal 2013, appare pochissimo in TV anche a causa delle continue permanenze all'estero (in Francia e in Spagna soprattutto), che alimentano curiosità e sospetti sul suo stato di salute. Anche durante la campagna elettorale sono state pochissime le sue apparizioni pubbliche, tanto che si è parlato per l'appunto di una "campagna per procura", condotta dall'entourage dei suoi fedelissimi.

sicurezza, partiti di governo, magistratura e amministrazione), basato su un largo consenso clientelare e oliato dai proventi degli idrocarburi³⁰¹. In terzo luogo, la stessa principale fonte di reddito e di stabilità del sistema algerino è esposta alle pesanti fluttuazioni del mercato; tuttavia, l'establishment algerino sembra ben lontano dal cercare di intraprendere una diversificazione della propria economia e continua a incentivare la ricerca di nuovi giacimenti³⁰². Infine, la presenza di frange del terrorismo jihadista sul territorio e i confini alquanto porosi fanno sì che la questione della sicurezza sia alquanto prioritaria e urgente al pari delle altre suddette³⁰³.

Anche in questo caso appare assai azzardato fare previsioni su quali saranno i futuri assetti del Paese. Senza dubbio la classe dirigente farà in modo di mantenere il potere saldo al suo interno e di gestire una transizione graduale, che garantisca il perpetuarsi delle condizioni finora citate; nel breve periodo appaiono alquanto improbabili sconvolgimenti del sistema sia dall'interno che dal basso. L'Algeria è uscita relativamente indenne dalle primavere arabe, che l'hanno toccata solo marginalmente; tuttavia, dovrà prepararsi ad affrontare sfide cruciali che nel lungo periodo potrebbero rivelarsi, nel bene o nel male, decisive per l'assetto del Paese.

³⁰¹ Circa la possibile transizione al potere in Algeria, nell'entourage degli analisti algerini circolano essenzialmente tre nomi, come potenziali delfini di Bouteflika: si è molto parlato del fratello minore di Bouteflika, Said, consigliere del Presidente e vicino a uomini d'affari importanti, tuttavia la sua figura non sembra godere dell'approvazione dei vertici dell'esercito; altro nome di spicco sembra essere il Primo ministro A. Sellal, uomo di assoluta fiducia, che ha condotto la campagna elettorale, attuale portavoce del presidente; e il direttore del Gabinetto presidenziale A. Ouyahia, ex segretario del RND, alleato del FLN al governo e Primo ministro per tre mandati consecutivi, è stato allontanato nel 2012 perché si sospettava nutrisse ambizioni presidenziali, ma è rientrato nella compagine governativa, dopo aver giurato fedeltà al Presidente durante l'ultima campagna elettorale. Ouyahia sarebbe un nome accettabile per i militari, ma sembra mancare del necessario carisma utile a guidare il Paese. Cfr. G.P. Calchi Novati, *L'Algeria delle incognite del dopo Bouteflika al ritorno di Bouteflika*, in "ISPI Commentary", 2 ottobre 2013. Articolo consultabile al seguente link: <http://www.ispionline.it/pubblicazione/algeria-dalle-incognite-del-dopo-bouteflika-al-ritorno-di-bouteflika-9116> e C. Roggero, *Bouteflika senza eredi*, cit.

³⁰² L'incessante calo del prezzo del petrolio e la più generale crisi del commercio degli idrocarburi (che rappresentano la quasi totalità delle esportazioni algerine) potrebbero far pensare alla possibilità del reiterarsi di una situazione incandescente simile a quella del 1986-1988, quando il crollo del 40% del costo al barile portò ai moti dell'ottobre 1988 e al "decennio nero". *Ibidem*.

³⁰³ Sulla grande questione del terrorismo jihadista del nuovo millennio, per una prospettiva storica del fenomeno si rimanda a M. Guidère, *Al-Qaida à la conquête du Maghreb: le terrorisme aux portes de l'Europe*, Paris, Edition du Rocher, 2007; Guidère M., *La tentation internationale de al Qaeda au Maghreb*, in "Focus Strategique" n. 12, IFRI-Centre des études de sécurité, Dicembre 2008; per aggiornamenti invece sulle dinamiche attuali cfr. S. M.Torelli, *Algeria: il jihadismo resta la grande minaccia*, in "ISPI Commentary", 17 Aprile 2014, articolo consultabile al link: <http://www.ispionline.it/pubblicazione/algeria-il-jihadismo-resta-la-grande-minaccia-10247> (Ultimo accesso 10 agosto 2015); J. D. Le Sueur, *Algeria, the arabs spring and the specter of jihad*, in D. Huber, S. Dennison, J.D. Le Sueur (a cura di), *op.cit.*

PARTE II

Algeria e Tunisia **nelle regione geopolitica euro-mediterranea**

Capitolo 3

Le relazioni euro-mediterranee dalla nascita della CEE al Processo di Barcellona

3.1) Geopolitica della regione euro-mediterranea: alcuni cenni preliminari e metodologici.

Il complesso fenomeno delle cosiddette primavere arabe ha riportato in luce l'attenzione dell'opinione pubblica e dei principali attori internazionali sul bacino meridionale del Mediterraneo. Il Mar Mediterraneo nella sua interezza ha recuperato una nuova centralità nel sistema delle relazioni internazionali, dopo la sua marginalizzazione a seguito dei fatti dell'11 settembre. Il cortocircuito innescatosi con lo scoppio delle rivolte in Nord Africa ha posto l'Unione Europea di fronte ad un importante banco di prova circa la sua capacità di affrontare come soggetto politico un avvenimento di siffatta portata e di esprimersi con una sola voce in politica estera. Il ritrovato protagonismo del Mediterraneo sullo scenario geopolitico ha imposto e continua tutt'oggi, a distanza di quasi cinque anni, a imporre all'Unione Europea un netto ripensamento della sua strategia mediterranea finora di breve respiro e di portata circoscritta, ispirata alla *realpolitik* e improntata alla mera ricerca di stabilità e sicurezza nell'area. L'approdo di nuovi e vecchi attori sulle sponde del Mediterraneo, Stati Uniti, Russia e Cina *in primis*, scuote dalle fondamenta le storiche e privilegiate ma altrettanto fragili relazioni euro-mediterranee, imponendo all'Unione Europea di ridisegnare il suo ruolo affinché possa essere all'altezza delle sfide da affrontare. Come suggerisce sapientemente M.E. Guasconi «la costruzione di uno spazio euro-mediterraneo di sviluppo e crescita, di civiltà e sicurezza, di unità e profondo rispetto delle sue diversità politiche, culturali e religiose può diventare l'antidoto alla latente marginalità della periferia mediterranea ma deve passare attraverso una radicale riforma della “narrazione” europeista dominante»³⁰⁴.

Partendo da queste considerazioni si è deciso di dedicare questa seconda parte del lavoro all'analisi dei rapporti intercorsi tra le due sponde del Mediterraneo, ed in particolare alle politiche attuate dall'Unione Europea, inteso come soggetto geopolitico e attore istituzionale (nonché dei soggetti istituzionali che l'hanno preceduta) rispetto ai

³⁰⁴ M. E. Guasconi, *Declino europeo e rivolte mediterranee*, 2012, Giappicchelli Editore, Torino, p. XVIII.

Paesi del Mediterraneo e all'Algeria e alla Tunisia *in primis*, privilegiando la lettura delle relazioni euro-mediterranee nel periodo antecedente e successivo alle primavere arabe. Il tentativo di questa seconda parte del lavoro è quello di analizzare se e come sono cambiate le politiche dell'UE nei confronti dei Paesi della sponda meridionale e quale sia stata la posizione dell'UE rispetto all'ondata delle primavere arabe, ed in particolare si tenterà di delineare il (presunto o mancato) ruolo assunto dall'UE rispetto allo *tsunami* geopolitico che ha sconvolto l'area e infine si proverà a tracciare i possibili nuovi scenari della Politica Europea di Vicinato rispetto alla complessa e magmatica regione euro-mediterranea.

Prima di percorrere le tappe storiche e politiche della genesi e dell'evoluzione della politica euro-mediterranea, alcune premesse metodologiche sono doverose. In primo luogo bisogna interrogarsi su cosa si intenda per regione geopolitica euro-mediterranea e prima ancora provare a definire cosa è il Mediterraneo, impresa alquanto ardua e complessa.

«Il Mediterraneo non è neppure un mare, è, come fu detto, un complesso di mari, e di mari ingombri di isole, tagliati da penisole, circondati da coste frastagliate. La sua vita è mescolata alla terra, i suoi marinai sono contadini; [...] e la sua storia non è separabile dal mondo terrestre. Non esiste al mondo spazio meglio illuminato, più carico d'umanità, meglio inventariato di quello del Mare Interno e delle terre illuminate dal suo riflesso»³⁰⁵.

Con queste parole il grande storico francese F. Braudel, nella prefazione della sua celebre opera, provava a enunciare i primi caratteri distintivi del Mediterraneo, caratterizzato da diversità, originalità, contrasti e opposizione. Il Mediterraneo non poteva essere ricondotto al concetto di unità, laddove unità significa uniformità o semplicità. La complessità e l'eterogeneità del *Mare Nostrum*³⁰⁶, spazio contrastato e disarticolato, ma

³⁰⁵ F. Braudel, *Civiltà e imperi del Mediterraneo nell'età di Filippo II*, Torino, Einaudi Editore, 1953, pp. XXVIII-XXXIX.

³⁰⁶ Diverse e numerose sono le fonti latine che attestano per il Mediterraneo la definizione di *Mare Nostrum*, per la prima volta l'allocuzione compare nella prima pagina del De bello gallico di Cesare, dell'anno 54 a.c., facendo riferimento ai preparativi per la seconda campagna in Britannia. L'abbondante documentazione latina, a partire dal celebre passo cesariano, suggerisce che l'espressione si sia affermata con il costituirsi della piena consapevolezza imperiale romana di controllo sul Mediterraneo da parte di Roma. La formula indica la certezza, da parte dell'élite dirigente romana, di aver ridotto il Mediterraneo tutto- e non solo porzioni di esso- ad un "lago" sotto il controllo della *longa manus romana*. L'allocuzione fu riabilitata nel ventennio fascista per giustificare e legittimare le ambizioni di politica di potenza italiane e in particolare il diritto dell'Italia a realizzare un proprio "spazio vitale" nel Mediterraneo. L'espressione venne usata nel celebre discorso mussoliniano "Roma antica sul mare", del 5 ottobre 1926 a Perugia, dove furono annunciati chiaramente gli intenti e le linee programmatiche della politica estera fascista. Senza dubbio il reiterato utilizzo dell'espressione *Mare Nostrum*, in epoche e contesti così diversi, ci offre un ottimo esempio di come il lessico e la retorica classica dell'età imperiale romana vennero reimpiegati dalla

eccezionale crocevia di culture, luogo di scambi e incontri fu ben tradotta dallo storico francese nell'idea di un Mediterraneo inteso come «un incontro, una lega, un'unità umana»³⁰⁷ e nel concetto di “spazio liquido”:

«Il Mediterraneo non è un mare, ma una successione di pianure liquide comunicanti per mezzo di porte più o meno larghe. Nei due grandi bacini orientale e occidentale del Mediterraneo si individuano così, tra le masse continentali diversamente avanzate, tutta una serie di mari stretti, di *narrow-seas*. Ciascuno di questi mondi particolari ha propri caratteri, tipi di battelli, usanze, leggi storiche; e i più piccoli, di regola generale, sono i più ricchi di significato, quasi che l'uomo abbia occupato anzitutto i Mediterranei di dimensioni ristrette»³⁰⁸.

Le parole di F. Braudel, ai giorni nostri, risultano ancora estremamente attuali, veritiere e cariche di valenza. Indiscussa è la forza magnetica esercitata dal Mediterraneo, che, nel corso dei secoli, è stato oggetto degli appetiti più disparati, desiderosi di predarne le sue risorse e di occuparne l'indiscussa centralità. Una centralità essenzialmente “statica” alla quale però nel corso del tempo si affianca e si sostituisce una centralità “dinamica”, come osservato da P. Soave, «dove il Mediterraneo non è più *spazio vitale*, ma *via di transito*, crocevia di rotte, mare da controllare e sottrarre ai nemici e non da conquistare od occupare»³⁰⁹.

Il Mediterraneo appare dunque, sempre con maggior evidenza, come uno spazio così complesso, attraversato, in senso fisico e figurato, da continue fratture, migrazioni, disomogeneità politiche, economiche, sociali, demografiche e urbane³¹⁰, che non può

macchina politico-propagandistica del fascismo. Cfr. L. Canfora, *Mare Nostrum*, in AA. VV. *Il Mare nostro è degli altri*, in “Quaderni speciali di Limes”, supplemento al n.3/2009, pp. 61-65.

³⁰⁷F. Braudel, *op.cit.*, p. 263.

³⁰⁸ *Ivi*, p. 104.

³⁰⁹ C. Giglio, P. Soave, *La geopolitica del Mediterraneo: problemi e prospettive dell'Italia negli scenari futuri*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici, 1996, p. 11-13.

³¹⁰ Le fratture presenti all'interno del Mediterraneo sono molteplici e di natura diversa, la delucidazione esaustiva di ciascuno necessiterebbe di una trattazione apposita, in questa sede ci limiteremo a citare le principali, a titolo meramente esplicativo. In particolare si ricordano quelle di natura etnica, facendo riferimento ai numerosi conflitti intercorsi soprattutto nell'area balcanica, le divisioni di natura religiosa, dovute alla compresenza nell'area della religione ortodossa, cristiana e musulmana, che trovano la più grave espressione nel conflitto arabo-israeliano e nel tanto temuto “scontro di civiltà”, la frattura demografica ovvero il crescente invecchiamento della popolazione della riva settentrionale dinanzi alla crescita della popolazione della riva meridionale, il cui 36% ha al di sotto dei 15 anni e il relativo impatto economico e migratorio, la frattura economica, che si manifesta in tutta la sua drammaticità nel confronto tra il PNL per abitante (13.375 dollari al Nord contro 3.288 al Sud), le numerose fratture sociali: tasso di alfabetizzazione, speranza di vita, accesso al welfare e infine le fratture politico-istituzionali, che vedono sistemi politici, istituzionali e costituzionali differenti contrapporsi. A suo volta ciascuno di questi *cleavage* è foriero di conseguenze di grandissima portata: corruzione, ritardo tecnologico, accesso alle risorse, disoccupazione, migrazione etc., risulta evidente come solo una corretta conoscenza e comprensione di quelle che sono le

essere ridotto ad un *unicum*. Proprio per queste ragioni il Mediterraneo può considerarsi a pieno titolo come un spazio geopolitico a geometrie variabili, come un oggetto di studi “superbo e appassionante”, ma assolutamente complesso, che necessita di essere definito e delimitato ogni qual volta ci si avvicina al suo studio dalle diverse prospettive³¹¹.

- Dal punto di vista geopolitico il Mediterraneo non può essere considerato una regione omogenea, al suo interno infatti sono rintracciabili una serie di “quadranti” facenti parte a loro volta di regioni geopolitiche e geostrategiche differenti. In particolare si identificano le seguenti sub- regioni interne al bacino del Mediterraneo:
- il Mediterraneo nord-occidentale, comprendente Spagna, Italia e Francia che, sotto un profilo geopolitico, fanno parte della più vasta regione europea;
- il Mediterraneo nord-orientale, (Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina, Serbia- Montenegro, Albania, Grecia, Bulgaria, Romania e Turchia), facente in parte anch’esso riferimento alla regione europea;
- il quadrante russo-caucasico, comprendente la parte sud-occidentale della periferia della regione eurasiatica e dello spazio post-sovietico (Ucraina, parte della Federazione Russa, Georgia, Armenia, Azerbaijan, cinque repubbliche ex-sovietiche dell’Asia centrale e dall’Afghanistan).

Invece il versante meridionale del Mediterraneo allargato può essere identificato con la regione M.E.N.A. (Medio Oriente e Nord Africa) a sua volta suddivisibile nel:

- quadrante nordafricano (Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto);
- Corno d’Africa (Sudan, Eritrea, Etiopia, Somalia);
- quadrante mediorientale (Israele, Autorità Nazionale Palestinese, Libano, Giordania, Siria, Iraq, Iran, e Stati della Penisola araba)³¹².

La geografia evidentemente ci impone di superare l’idea squisitamente latina di *Mare Nostrum*, il Mediterraneo si presenta come il punto di incontro di tre continenti (Asia, Africa ed Europa) e segmento di intersezione tra le due linee direttrici nord-sud e est-ovest, attraversato da numerose fratture, fonte di potenziali conflitti e di nuove e

principali fratture interne al Mediterraneo sia condizione preliminare per approcciarsi allo studio della regione. Cfr. A. Sfeir, *L’Euro-Méditerranée: des fractures et des hommes*, in “Synergie Monde Méditerranéen”, n. 3, 2012, pp. 83-87; Cfr. N. La Marca, *La genesi delle attuali tensioni geopolitiche internazionali*, in M. G. Melchionni- G. Ravasi (a cura di), *Tra Europa e Islam, Geopolitica del Mediterraneo*, Milano, Edizioni Nagard, 2008, pp. 26-37.

³¹¹ B. Kayser, *Géopolitique de la Méditerranée*, in “L’Information géographique”, Volume 65, n.4, 2001, pp. 289-303.

³¹² R. Umana, *Geopolitica e geo-strategia del Mediterraneo*, a cura di M. P. Pagnini, M. Scaini, Le metafore del Mediterraneo, Atti del convegno, 13- 14 dicembre 2002, Edizioni Università di Trieste, pp. 220-239

continue vulnerabilità, numerosi autori tendono a considerare quest'area come un arco di crisi, "una *crush zone* o un *shatterbel*" e a descrivere morfologicamente il bacino mediterraneo «piuttosto come un "insieme", collegato solo dalla contiguità geografica, che non come un "sistema" politico-culturale coerente »³¹³.

Nella ricerca in oggetto si indentifica e si predilige come oggetto di studio la regione euro-mediterranea, circoscrivendola ai Paesi rivieraschi, che fanno parte da un lato del quadrante europeo nord-occidentale e dall'altro del quadrante nord-africano, e che si identificano nella dimensione nord-sud. Infatti lo storico rapporto di forza e di tensione planetario tra nord e sud, trova nell'asse del bacino del Mediterraneo una delle sue più concrete ed evidenti manifestazioni, proprio per le sue peculiarità, dal punto di vista geopolitico e geostrategico.

Una volta definito il confine geopolitico e geo-strategico nel quale è stata condotta questa seconda parte della ricerca, si tenterà di delineare l'approccio metodologico utilizzato. Da un lato si ripercorreranno le tappe storiche della Politica Mediterranea Europea, uno dei settori più longevi e importanti delle politiche estere dell'Unione Europea, dall'altro, mutuando gli strumenti della Politica del Mediterraneo o *Mediterranean politics*³¹⁴, si valuteranno gli approcci che hanno caratterizzato le relazioni euro-mediterranee ed in particolare il ruolo dell'Unione Europea nello *tsunami* geopolitico che ha investito la regione del Nord Africa, tenendo sempre conto della specificità dei due casi studio, Algeria e Tunisia, e del diverso grado di interazione tra l'UE e i due Paesi in analisi. Un'ulteriore considerazione metodologica merita di essere espresse in questa sede: in primo giova in maniera preliminare definire l'Unione Europea, come soggetto-attore, in grado di elaborare politiche pubbliche e di adottare delle normative, distinguendola quindi tanto dagli organismi internazionali quanto dagli Stati nazionali unitari³¹⁵. L'Unione Europea si presenta come attore unico, nel suo genere, *sui generis* per l'appunto, l'Unione Europea può essere definita come un sistema politico "complesso e frammentato", un cosiddetto sistema "multilivello" dove coesistono attori

³¹³ R. Umana, *op. cit.*, pp.220-239

³¹⁴ La Politica del Mediterraneo o *Mediterranean politics* si presenta come un filone di studi e ricerca, tendenzialmente giovane, che tende ad applicare agli studi sul Mediterraneo gli strumenti tipici della Scienza Politica. Risulta doveroso precisare che quando si parla di Politica Mediterranea Europea solo in parte si fa riferimento alla dimensione geografica. S. Panebianco, *L'Unione Europea, "potenza divisa" nel Mediterraneo*, Egea, Milano, pp. 9-12.

³¹⁵ Secondo Max Weber i requisiti tradizionali di uno Stato unitario sono: un'autorità legittimata a governare su un territorio con confini netti, una burocrazia in grado di imporre tasse sul territorio, un esercito che garantisca l'ordine interno e la difesa da minacce esterne.

di diverso livello (nazionale, sub-nazionale e sovra-nazionale) e dove il processo decisionale viene condiviso da diversi attori: istituzioni formali e non formali, attori politici e socio-economici, portatori di interessi vari e soggetti statali, riflettendo dunque il dualismo esistente in seno all'UE tra la dimensione sovranazionale e quella intergovernativa³¹⁶.

La politica europea mediterranea dunque si presenta oggi come il prodotto di un «complesso insieme di accordi riguardanti politiche di sicurezza ed economico-commerciali, nonché il frutto di una serie di misure volte alla promozione della democrazia e dei diritti umani [...] e come il risultato di un negoziato ininterrotto, una continua contrattazione inter e intra-istituzionale. Il *corpus* normativo che disciplina questa politica va ritrovato negli accordi bilaterali euro-mediterranei, nei Piani di azione stipulati con i Paesi partner nel quadro della Politica Europea di Vicinato (PEV), nelle piattaforme multilaterali messe in piedi dal Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM), nella cooperazione regionale promossa dall'Unione per il Mediterraneo (UpM)»³¹⁷. L'evoluzione della politica europea mediterranea sembra dunque, da un lato riflettere i cambiamenti interni al sistema istituzionale dell'Unione Europea, dall'altro rispondere alle sfide globali provenienti dal mondo esterno, la fine del bipolarismo e la caduta dell'Unione Sovietica, l'11 settembre e la lotta al terrorismo internazionale e infine le proteste scoppiate nel 2011 nel Nord Africa e nel mondo arabo.

Prima di entrare nel merito delle tappe che hanno contraddistinto la politica europea mediterranea, occorre interrogarsi se a livello politologico possiamo realmente parlare di regione euro-mediterranea, questione dibattuta ne corso degli anni da diversi studiosi e analisti. Secondo l'approccio regionalista³¹⁸, tipico degli anni Settanta, l'esistenza di istituzioni, culture simili e la prossimità geografica erano condizioni preliminari e necessarie alla cooperazione tra attori regionali, per cui difficilmente si poteva intendere

³¹⁶ La definizione di Unione Europea si intreccia in maniera indissolubile con il processo di integrazione e costruzione dell'Unione Europea stessa. Risulta largamente condiviso dai politologi che l'Unione Europea possa considerarsi a tutti gli effetti un sistema politico, cioè un "sistema di istituzioni e regole, creato da accordi intergovernativi e sorretto da spinte ideologiche e da pressioni economiche presenti nei sistemi politici e sociali degli Stati che vi partecipano". Nel lungo percorso di integrazione europea si è assistito al "trasferimento di autorità da parte di più Stati nazionali ad un ente sovra-nazionale, il quale eserciterà poi quell'autorità". Cfr. Attinà F., Natalicchi G., *L'Unione Europea. Governo, istituzioni, politiche*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 16-18.

³¹⁷ S. Panebianco, *op.cit.*, pp. 28-30.

³¹⁸ Per un approfondimento sull'approccio regionalista, in particolare quello elaborato negli anni settanta, si rimanda a Cantori L. J.- Spiegel S. L., *International relations of regions: a comparative approach*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1970.

il Mediterraneo come una regione. Il superamento dell'approccio regionalista degli anni Settanta, in favore di quello neo-regionalista degli anni Novanta, pose l'accento sulla necessità di interpretare la cooperazione regionale, più come un'opzione pragmatica che ideologica, guardando all'esigenza di trovare soluzioni integrate a problematiche comuni, influenzando le scelte politiche e trovando la massima espressione di tale approccio nel Partenariato Euro-Mediterraneo. Il Mediterraneo dunque risultava essere accomunato ad un'area regionale più ampia, composta al suo interno da tre sub-regioni (Maghreb, Mashreq ed Europa) o da «diversi sotto-sistemi legati tra loro da rapporti stretti, istituzioni comuni, identità condivise, individui pronti a cooperare per far fronte alle minacce comuni che derivano dalla specificità dell'area»³¹⁹.

Tuttavia per comprendere se l'area del Mediterraneo possa essere letta o meno come una regione, bisogna definire in ultima istanza cosa si intende per regionalismo. Secondo il modello analitico del “Triangolo del regionalismo”, il regionalismo è un concetto multi-dimensionale che include tre dimensioni, strettamente collegate tra di loro, la dimensione economica, politica e quella identitaria. Quindi si può parlare di regionalismo se esistono e sussistono tre elementi: l'interazione politica, la cooperazione economica e l'identità regionale, ciascuna dimensione può essere letta come un *continuum*, che va da un punto estremo di massima interazione a un punto di interazione minima o addirittura assente³²⁰. Applicando il modello del cosiddetto “Triangolo del regionalismo” risulta evidente che la presenza o meno di una regione non è una condizione a priori, ma scaturisce dalla maggiore o minore interazione delle tre dimensioni ed è il punto di arrivo di un lungo processo di integrazione regionale. Se applichiamo il modello analitico preso in esame all'area euro-mediterranea, i cui confini vengono continuamente ridefiniti, a seconda delle priorità politiche ed economiche, vediamo come l'integrazione economica risulti debole, ben distante da aree di libero scambio quali MERCOSUR, NAFTA, ASEAN; gli obiettivi contenuti nella Dichiarazione di Barcellona, che prevedeva l'istituzione di una zona di libero scambio euro-mediterranea entro il 2010, sembrano ad oggi abbastanza diluiti e in netto ritardo

³¹⁹ S. Panebianco, *op.cit.*, pp.41-42.

³²⁰ La dimensione politica può avere come estremi la massima integrazione politica da un lato e il conflitto o addirittura la guerra dall'altro, la dimensione economica può oscillare dalla chiusura totale dei mercati, con la presenza di dazi e sanzioni fino all'integrazione totale dei mercati, infine la dimensione identitaria può oscillare dal cosiddetto scontro di civiltà dove prevalgono xenofobia e intolleranza fino alla condivisione di un'identità regionale, caratterizzata da comunanza di valori e principi. *Ibidem*, pp. 43 e ss.

rispetto alla tabella di marcia. Solo il Processo di Agadir del 2004³²¹ e poi gli accordi firmati con la Tunisia nel 2008, che saranno esaminati nel dettaglio nelle pagine successive, sembrano avvicinarsi al punto di maggior integrazione economica, privilegiando tuttavia una logica bilaterale o ristretta ad un numero circoscritto di Paesi.

Se consideriamo invece la dimensione politica notiamo quanto essa sia fortemente influenzata dal contesto storico, infatti nella prima metà degli Novanta si assisteva ad un generale entusiasmo, dovuto all'avvio del processo di pace sancito nella Conferenza di Madrid del 1991 e alla conseguente firma degli accordi di Oslo del 1993 e culminato nella Dichiarazione di Barcellona del 1995, che faceva presagire una maggiore integrazione istituzionale e politica e una certa condivisione di valori e principi. I limiti interni posti dalla struttura stessa del PEM e l'inasprirsi della situazione politica internazionale, con l'emergere di nuove controversie e conflitti, hanno spostato brutalmente la dimensione politica verso il punto estremo, rappresentato da guerra e conflitto e totale assenza di integrazione politica. L'ultimo asse, quello identitario, vede il Mediterraneo assolutamente fuori dall'area di integrazione, una serie di episodi hanno polarizzato i rapporti tra le parti, rendendo impossibile il dialogo e fomentando sentimenti xenofobi e razzisti, precludendo la nascita di una qualsiasi identità euro-mediterranea³²². Ritornando alla domanda posta in essere all'inizio di questa parte, ovvero se dal punto di vista politologico esiste una regione euro-mediterranea, risulta abbastanza evidente che, applicando il modello analitico del "triangolo del regionalismo", il Mediterraneo si colloca al di fuori dell'area identificabile come regionalismo.

³²¹ Il Processo di Agadir fu inaugurato nel maggio 2001 dalla volontà congiunta di Giordania, Tunisia, Egitto e Marocco di creare una zona di libero scambio con il sostegno dell'Unione Europea. L'accordo, firmato dai quattro Paesi contraenti il 25 febbraio 2004 a Rabat, in Marocco, da un lato si inseriva nel quadro del più ampio Processo di Barcellona, configurandosi come una tappa importante nella creazione di una zona di libero scambio euro-mediterranea e dall'altro, in linea di continuità con i principi enunciati dalla Lega Araba, rappresentava un ulteriore tassello nella creazione di una zona di libero scambio pan-araba. Per un maggior approfondimento sugli Accordi di Agadir si rimanda al sito ufficiale, dove è possibile consultare anche il testo dell'Accordi, <http://agadiragreement.org/>, (ultimo accesso il 21/06/2015).

³²² Tra gli episodi che riconducono all'assenza di un'integrazione della dimensione identitaria si riportano le reazioni dell'opinione pubblica rispetto ai conflitti arabo-israeliano, iracheno e afgano. Ancora altri trend negativi si sono registrati durante la crisi delle vignette del 2006, provocata dal vignettista danese che ironizzò su Maometto e nei risultati delle elezioni europee del 2009 e del 2014, dove i partiti islamofobi, xenofobi e razzisti hanno ottenuto risultati positivi. Cfr. S. Panebianco, *op.cit.*, pp. 45-50. In ultima istanza, ancora se non ancora analizzati e contemplati dalla letteratura per ovvie ragioni temporali, a detta di chi scrive gli attentati avvenuti alla redazione parigina di Charlie Hebdo nel gennaio 2015 e i successivi attentati al Museo del Bardo di Tunisi, sempre dello stesso anno, rappresentano un ulteriore freno e ostacolo alla costruzione di una dimensione identitaria euro-mediterranea.

Gli ambiziosi tentativi posti in essere dal Processo di Barcellona del 1995 di creare una regione euro-mediterranea da un lato sono stati senza dubbio l'esperimento più originale e organico nella costruzione di una regione euro-mediterranea, dall'altro però sono stati annacquati e diluiti in formule più vaghe, quali regionalismi *ad hoc* o a geometrie variabili, sia dalla PEV che dall'UpM. Prima di giungere all'analisi del Processo di Barcellona, punto più alto della politica europea mediterranea e dei successivi tentativi posti in essere dall'UE, è opportuno ricordare brevemente i primi vagiti della politica europea mediterranea e i primi passi mossi dall'allora CEE, ai suoi albori, rispetto ai Paesi della sponda meridionale.

3.2) La proiezione mediterranea della CEE, tra echi coloniali e primi tentativi di una strategia comune: gli Accordi di Associazione di prima generazione e la Politica Mediterranea Globale.

3.2.1) Gli Accordi di Associazione con i Paesi Terzi Mediterranei (1957-1972).

Sin dagli esordi la Comunità Economica Europea ha guardato con interesse al Mediterraneo e al mantenimento di relazioni privilegiate con i Paesi rivieraschi della sponda meridionale. Senza dubbio la crisi del Canale di Suez del 1956 rappresentò uno spartiacque nella storia dei rapporti tra i Paesi europei e il mondo arabo e mediterraneo. Le prime disposizioni inerenti il rapporto tra i Paesi terzi non comunitari e i Paesi fondatori sono già rintracciabili nel Trattato di Roma del 1957³²³, istitutivo la Comunità Economica Europea, che rifletteva la nuova fase storica inaugurata e imponeva all'Europa, in particolare alle ex potenze coloniali, sonoramente sconfitte a Suez, di ridisegnare il proprio ruolo nel Mediterraneo³²⁴. Tuttavia le scelte normative poste all'indomani della firma del Trattato, risultavano ben lontane dall'elaborazione di una

³²³ Con l'espressione Trattato di Roma si intende il Trattato istitutivo la Comunità Economica Europea, firmato il 25 marzo 1957 da Italia, Paesi Bassi, Germania, Olanda, Francia e Lussemburgo, che entrò in vigore il 1° gennaio 1958. Nella stessa sede fu anche firmato il Trattato istitutivo la Comunità Europea dell'Energie Atomica, anche detta Euratom, per tanto si è soliti usare le espressioni Trattati di Roma per indicare i due accordi. Il Trattato di Roma e le sue successive evoluzioni nominali e sostanziali, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht del 1992 e del Trattato di Lisbona del 2007 è consultabile on line sul sito: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT>, (ultimo accesso il 24/06/2015).

³²⁴ Cfr. E. Calandri, *L'eterna incompiuta: la politica mediterranea tra sviluppo e sicurezza*, in E. Calandri, *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento allo sviluppo 1957-2007*, Franco Angeli, Milano, 2009, p. 89-90.

politica mediterranea organica e coerente, piuttosto risentivano fortemente del passato coloniale, che ancora condizionava pesantemente i sei Paesi europei fondatori la CEE. Il Mediterraneo rappresentava uno sbocco privilegiato per le relazioni economiche e politiche dei Paesi europei fondatori, assorbendo il 15% delle esportazioni dei Paesi europei e rappresentando da un lato un importante serbatoio in termini di accesso alle materie prime e alla manodopera a basso costo e dall'altro il mercato di riferimento per l'esportazione di prodotti finiti e manufatti³²⁵.

Il Trattato di Roma prevedeva esplicitamente di «confermare la solidarietà che lega l'Europa e i paesi d'oltremare e di assicurare lo sviluppo della loro prosperità»³²⁶, tuttavia non disciplinava in maniera esaustiva i rapporti tra le due sponde del Mediterraneo, limitandosi soprattutto a regolamentare in maniera generica i territori ancora soggetti al dominio coloniale e quelli di recente indipendenza³²⁷ e a garantire il mantenimento di relazioni privilegiate di natura prettamente bilaterale. Dall'analisi del Trattato di Roma e in particolare degli articoli che disciplinavano i rapporti con i Paesi terzi (europei e non), ovvero gli articoli 113³²⁸, 131³²⁹, 227 (già precedentemente esplicitato), 238³³⁰, del

³²⁵ L. Accorino, *L'UE e i Paesi del Mediterraneo*, in "Rivista di Studi Politici Internazionali", Vol. 63, n. 4, ottobre-dicembre 1996, pp. 483-497.

³²⁶ F. Rizzi, *Unione Europea e Mediterraneo. Dal Trattato di Roma al dopo Barcellona (1957-1997)*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1997, p. 16.

³²⁷ Benché già accennato nella parte I di questa trattazione risulta utile ricordare come al momento della firma del Trattato di Roma, a differenza della Tunisia e del Marocco che avevano avuto accesso all'indipendenza nel 1956, l'Algeria, in virtù della IV Repubblica del 1947 e dello *Statut d'Algerie* era a tutti gli effetti un insieme di dipartimenti interni alla Repubblica francese, dotati di un'Assemblea legislativa, personalità giuridica e limitata autonomia finanziaria e amministrativa. F. Tamburini- M. Vernassa, *I Paesi...* cit., p. 40. Per tanto il Trattato di Roma all'art. 227 al comma 2, Parte VI, disponeva la piena integrazione del territorio algerino nella CEE, disciplinando: «per quanto riguarda l'Algeria e i dipartimenti francesi d'oltremare, le disposizioni e particolari e generali del presente Trattato riguardanti: la libera circolazione delle merci, l'agricoltura, escluso l'articolo 40, paragrafo 4, la liberalizzazione dei servizi, le regole di concorrenza, le misure di salvaguardia contemplate dagli articoli 108, 109 e 226 e le istituzioni sono applicabili fin dall'entrata in vigore del Trattato». Risulta evidente che al momento dell'accesso all'indipendenza la norma predisposta nel Trattato cessò di essere vincolante.

³²⁸ Il presente articolo relativo alle disposizioni in materia commerciale comune concerneva altresì al comma I «l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica d'esportazione e le misure di difesa commerciale, tra cui quelle da adottarsi in casi di dumping e di sovvenzioni».

³²⁹ L'art. 131 disciplinava che «Gli Stati membri convengono di associare alla Comunità i paesi e i territori non europei che mantengono con il Belgio, la Francia, l'Italia e i Paesi Bassi delle relazioni particolari. Questi paesi e territori, qui di seguito chiamati "paesi e territori" sono enumerati nell'elenco che costituisce l'allegato IV del presente Trattato. Scopo dell'associazione è di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei paesi e territori e l'instaurazione di strette relazioni economiche tra essi e la Comunità nel suo insieme. Conformemente ai principi enunciati nel preambolo del presente Trattato, l'associazione deve in primo luogo permettere di favorire gli interessi degli abitanti di questi paesi e territori e la loro prosperità, in modo da condurli allo sviluppo economico, sociale e culturale che essi attendono».

³³⁰ L'articolo 238 del trattato CEE disciplinava gli accordi di associazione, specificando infatti che «la Comunità può concludere con uno Stato terzo, un'unione di Stati o un'organizzazione internazionale,

Protocollo³³¹ e delle due Dichiarazioni annesse³³², emerge con una certa evidenza un vuoto normativo che ha prodotto la proliferazione di numerosi accordi, fondati su basi giuridiche diverse. Il principio ispiratore che permeava l'azione della CEE all'indomani della firma del Trattato di Roma fu certamente il modello regionalista di natura francese e gollista, volto alla costruzione di un'Europa delle nazioni, equidistante dagli USA e dall'URSS e finalizzato al mantenimento di specifici interessi culturali, economici e politici con le ex colonie³³³. L'approccio *regionalista* di matrice gollista nel primo quindicennio della politica mediterranea fu declinato in una serie variegata e nutrita di accordi che gradualmente spaziavano dagli accordi di associazione che presupponevano una *full-partnership*, previsti dall'art. 237, agli accordi commerciali preferenziali, disciplinati all'art. 238 e non preferenziali, così come legiferati all'art. 113.

Gli Accordi di Associazione di prima generazione, così come intesi all'art. 237, conformemente agli obiettivi del Trattato, miravano ad un rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni economiche tra le parti, tenendo conto di assicurare e garantire un più rapido sviluppo dell'economia del Paese associato, il miglioramento del suo livello occupazionale e del suo tenore di vita. In quest'ottica furono firmati gli accordi di associazione con la Grecia e con la Turchia, nel periodo 1961-1963 e quelli con Cipro e Malta tra il 1970 e il 1971. I suddetti accordi miravano a coinvolgere nel processo di integrazione economica europea i Paesi del Mediterraneo meridionale-orientale, proponendo forme di inserimento che gradualmente spaziavano dall'unione doganale alla potenziale adesione, quest'ultima contemplata solo per i Paesi europei. La volontà di arginare l'espansione sovietica nel bacino del Mediterraneo e di vincolare i Paesi della

accordi che istituiscano un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari».

³³¹ Per quanto riguarda il Protocollo, questo lascia invariato il regime doganale di favore del quale fruivano, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Roma, le importazioni da alcuni Paesi tradizionalmente legati ad uno Stato membro. (Si pensi al caso delle merci provenienti dal Marocco e della Tunisia destinate al mercato francese oppure a quelle provenienti dalla Libia e dirette in Italia). In tal caso dunque, il proposito era quello di non arrecare danni all'economia dei Paesi mediterranei, e di conservare a loro beneficio alcune facilitazioni, motivate da vincoli politici e culturali, con conseguenza l'ammissione di regimi speciali diversi da quelli normalmente adottati nel contesto del mercato comune.

³³² Per quel che riguarda le dichiarazioni o più correttamente le dichiarazioni di intenzione annesse al Trattato, una di esse prevedeva l'associazione alla CEE di paesi indipendenti appartenenti all'area monetaria del franco e dell'allora Regno di Libia.

³³³ All'approccio francese regionalista si opponeva l'approccio *mondialista*, sostenuto dalla Germania, Paese industrializzato e privo di legami coloniali, che si opponeva alla costruzione di rapporti regionali privilegiati e proponeva di inserire il problema dello sviluppo dei Paesi del Terzo Mondo in una logica di cooperazione globale, che tenesse conto, anche e soprattutto, del ruolo degli Stati Uniti. Cfr. L. Accorino, *op.cit.*, p. 484-485.

sponda meridionale all'Alleanza Atlantica e alla CEE fu alla base della logica degli Accordi di Associazione di prima generazione³³⁴.

Gli accordi commerciali preferenziali, conformemente agli obiettivi della politica commerciale del Trattato CEE, miravano a promuovere il volume degli scambi tra la CEE e il Paese firmatario e a contribuire allo sviluppo del commercio internazionale. Trovarono risposta in questa espressione gli accordi firmati con il Marocco e la Tunisia nel 1969, volti all'instaurazione di una zona di libero scambio, quelli firmati con la Spagna nel 1970³³⁵, con Israele nel 1971³³⁶ e con l'Egitto e il Portogallo nel 1972. Le principali disposizioni di tali accordi riguardavano il libero accesso al mercato comunitario per la quasi totalità dei prodotti industriali marocchini e tunisini, ed il riconoscimento di un regime privilegiato per alcuni prodotti agricoli. Questi accordi, nonostante si basassero sull'art. 238, relativo agli accordi di associazione, e nonostante la dicitura di entrambi facesse esplicito riferimento alla creazione di un'associazione tra la CEE e la Repubblica tunisina da un lato e il Regno del Marocco dall'altro, di fatto erano accordi commerciali che stabilivano un regime preferenziale per i due Paesi firmatari, gli stessi venivano anche conosciuti come accordi di associazione che prevedevano intese commerciali preferenziali³³⁷. La firma degli accordi tra la CEE e il Marocco e la Tunisia fece seguito a un lungo e complesso braccio di ferro tra i Paesi europei da un lato e i due Paesi maghrebini dall'altro. Da parte di Tunisi e Rabat oltre alle concessioni in ambito

³³⁴ Gli accordi di associazione, rispetto agli accordi economici, assicuravano alle parti contraenti una cooperazione più stretta ed erano caratterizzati da "diritti ed obblighi reciproci, azioni in comune e procedure particolari". Tuttavia è bene ricordare che anche all'interno degli accordi di associazione era prevista una differenziazione a seconda del Paese aderente. In particolare la principale disparità era rappresentata dall' "uropeità", requisito geografico indispensabile per una prospettiva di adesione alla CEE. Per un maggior approfondimento circa la natura degli accordi di associazione firmati dalla CEE si rimanda a E. Rhein, *La politique méditerranéenne de la Communauté Européenne*, in "Confluences Méditerranée", n.7, 1993, pp. 33-41, F. Rizzi, *op. cit.*, pp. 23-24.

³³⁵ Bisogna ricordare che dal 1962 la Spagna avanzò una richiesta di associazione sul modello di quella greca e turca, tuttavia i negoziati condotti per due lunghi anni, non sfociarono nelle richieste avanzate da Franco, il quale dovette ripiegare sull'accordo economico preferenziale. Cfr. E. Calandri, *op.cit.*, pp. 94-95.

³³⁶ Il primo accordo firmato con Israele nel 1963 era un accordo economico di tipo non preferenziale, al momento del rinnovo nel 1970 si optò l'opzione preferenziale.

³³⁷ Le due intese furono firmate rispettivamente il 28 marzo 1969 con il Marocco e il 31 marzo dello stesso anno con la Tunisia, a seguito di negoziati lunghi che si erano protratti per anni. Entrambi gli accordi entrarono in vigore il 1° settembre del 1969, con una durata inizialmente quinquennale, poi prorogata. Per un'analisi puntuale degli accordi si rimanda a GUCE, n. L197 (Marocco), del 8 Agosto 1969, disponibile al link:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L:1969:197:TOC> (Ultimo accesso: 25 giugno 2015) e a GUCE, n. L198 (Tunisia), del 8 Agosto 1969, disponibile al link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L:1969:198:TOC> (ultima consultazione 25/06/2015).

commerciale giungeva con forza la richiesta di maggiori aiuti allo sviluppo, alla cooperazione tecnica e finanziaria e di misure volte a favorire l'ingresso dei lavoratori marocchini e tunisini nel mercato CEE. I negoziati ripresero soltanto all'indomani della firma degli accordi di Evian, che posero -come visto- fine alla guerra di indipendenza algerina. Negli stessi anni l'Italia si fece promotrice attraverso il cosiddetto *memorandum* Moro³³⁸ di un approccio regionale, che guardasse ai Paesi mediterranei in un'ottica di sviluppo globale. Tuttavia il negoziato tra la CEE e la Tunisia e il Marocco non tenne conto dell'aspirazione regionale proposta dall'Italia e si limitò alla firma di accordi di associazione economici preferenziali, senza includere alcun tipo di aiuto tecnico e finanziario, né garantire l'accesso privilegiato alla manodopera maghrebina³³⁹. L'intesa stipulata con l'Egitto, invece, costituiva un esempio di accordo commerciale preferenziale tra i più avanzati, poiché prevedeva l'instaurazione di una zona di libero scambio e l'esenzione dai dazi doganali per tutti i prodotti agricoli.

Invece per quanto concerne l'Algeria, ultimo possedimento francese ad accedere all'indipendenza, non fu raggiunto nessun accordo nella prima fase della politica europea mediterranea. Il Paese, campione del terzomondismo, santuario dei vari movimenti di liberazione che ancora combattevano in Africa per l'indipendenza e l'autodeterminazione era considerato troppo filo-sovietico e troppo anti-israeliano per godere di un accordo preferenziale con i membri della CEE; l'Algeria continuò così a ricevere solo aiuti diretti dalla Francia, confermando quell'asse privilegiato con la ex madrepatria³⁴⁰.

L'ultima tipologia di accordi contemplati nella prima fase della politica europea mediterranea riguarda gli accordi commerciali non preferenziali, ovvero quella serie di accordi tesi a promuovere scambi tra le parti contraenti e lo sviluppo di una cooperazione economica reciprocamente vantaggiosa, rientrano in questa fattispecie gli accordi firmati con il Libano nel 1965 e con la Jugoslavia nel 1973³⁴¹. Da questa breve analisi si evince

³³⁸ Per un approfondimento sul cosiddetto *memorandum* Moro si rimanda alle pagine successive di questo paragrafo.

³³⁹ Cfr. E. Calandri, *op.cit.*, pp. 94-96.

³⁴⁰ Nel 1963 gli aiuti francesi all'Algeria erano stimabili attorno a 1.254 milioni franchi, che scesero poi 232 milioni nel 1971, mentre gli aiuti alla Tunisia e al Marocco passarono dai 1000 milioni della metà degli anni sessanta ai 50 milioni dei primi anni settanta. *Ivi*, p. 100.

³⁴¹ Per comprendere il senso della differenza tra accordi commerciali preferenziali e non preferenziali, è necessario ricordare che gli Stati membri della CEE erano vincolati oltre che dagli adempimenti previsti dal Trattato di Roma, anche dall'osservanza delle norme contenute nell'Accordo generale sulle tariffe e il commercio (GATT), sostituito nel 1994 dagli accordi istituitivi l'Organizzazione mondiale per il Commercio, (OMC), che, ai sensi dell'art. 24, subordinava alla creazione di zone di libero scambio la concessione di trattamenti commerciali "preferenziali" e cioè di maggiore favore rispetto al sistema

come la prima fase della politica europea mediterranea³⁴² fu contraddistinta da una molteplicità di accordi di diversa natura e portata, a carattere settoriale e mai unitario, tanto che può risultare azzardato e fuorviante parlare di politica europea mediterranea in senso organico. Le scelte dei Paesi fondatori risultavano perlopiù orientate alla difesa di interessi economici e commerciali, che riflettevano sostanzialmente le logiche coloniali. La Comunità non riuscì nei suoi primi anni di vita ad elaborare degli indirizzi di politica estera e commerciale che guardassero al bacino del Mediterraneo in maniera omogenea e coerente, privilegiando la firma di accordi bilaterali alle intese multilaterali³⁴³. Solo tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta, con il completamento del processo di indipendenza delle ex colonie europee, si concluse questa prima fase del rapporto Europa-Mediterraneo e si iniziò a parlare di politica mediterranea in senso pieno con il lancio della Politica Mediterranea Globale nel 1972.

3.2.2) La Politica Mediterranea Globale (1972-1990)

Alla fine degli anni Sessanta ben undici Paesi non comunitari del bacino Mediterraneo avevano firmato accordi bilaterali di natura commerciale con la CEE, assegnando di fatto un ruolo fondamentale alle relazioni Nord-Sud. L'inizio del nuovo decennio fu contraddistinto da un lato dall'adesione di tre nuovi Paesi alla CEE: Regno Unito, Danimarca e Repubblica d'Irlanda, che entrarono a far parte della Comunità il 1° gennaio 1973, modificando di fatto l'approccio e l'atteggiamento della stessa Comunità

generalizzato della clausola della nazione più favorita. Circa la classificazione degli accordi e la loro ripartizione in accordi di associazione, accordi economici preferenziali e non preferenziali, diverse sono le sfumature presenti in letteratura per quanto riguarda la diciture scelte, si veda ad esempio il caso degli accordi tra CEE e Tunisia, CEE e Marocco, secondo alcuni classificabili come accordi di associazione con intese commerciali preferenziali, secondo altri invece collocabili nell'espressione accordi commerciali preferenziali, così come per gli accordi conclusi con Malta e Cipro, infine anche l'accordo con il Libano non manca di ambiguità, infatti risulta rintracciabile sia come accordo economico preferenziale che come accordo economico non preferenziale. Cfr. F. Rizzi, *op. cit.*, p. 18-25, Cfr. F. Pierrot, J. Meunier, S. Abrams, *Bridges and Barriers. The European's Union Mediterranean Policy, 1961-1998*, Aldershot, Ashgate, 1999, pp. 49-77.

³⁴² Si parla anche di fase degli "accordi mediterranei", per indicare la politica condotta della CEE nel periodo 1957-1972 attraverso lo strumento dell'associazione o attraverso semplici intese economiche preferenziali e non, con i Paesi rivieraschi.

³⁴³ Wulzer P., *La politica mediterranea dell'Unione Europea, dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009)*, in "Processi Storici e Politiche di Pace", Vol. 0, febbraio 2011, Disponibile all'indirizzo: <http://www.inlimine.it/ojs/index.php/processi/article/view/30>. (Ultima data di accesso: 29 giugno 2015).

nei confronti dei Paesi mediterranei non comunitari, dall'altro da un ripensamento in termini globali del rapporto tra la Comunità e i Paesi terzi mediterranei non comunitari.

Il 19 ottobre del 1972, nel corso del vertice dei Capi di Stato e di Governo, tenutosi a Parigi sotto la presidenza di Georges Pompidou, fu inaugurata la nuova stagione della politica europea mediterranea, volta a superare il particolarismo della fase precedente e a porre fine alla mancanza di uniformità degli accordi conclusi fino a quel momento³⁴⁴. La presa di coscienza da parte dei Paesi membri della necessità di un'azione più coerente nel Mediterraneo e di un'armonizzazione dei numerosi accordi passava sotto la spinta di pressioni diverse, sia politiche che economiche, sia interne che esterne. Senza dubbio tra i fattori esterni giocarono un ruolo fondamentale l'ascesa dell'URSS e degli USA nel Mediterraneo, che si inserivano nel bacino facendone uno dei tanti "teatri" dello scontro bipolare e le crisi energetiche e petrolifere, che seguirono alla IV guerra araba israeliana. La risposta della CEE non si fece attendere e passò attraverso il ripensamento della sua arma più forte, quella commerciale. Dal punto di vista interno invece l'allargamento della CEE da sei a nove paesi membri e l'introduzione del Sistema Generalizzato delle Preferenze (SGP), all'interno degli accordi GATT nel 1971, rendeva alquanto sfavorevoli gli accordi posti in essere dalla CEE nel decennio precedente, ritendendo quanto mai urgente e necessario un ripensamento della politica europea mediterranea³⁴⁵.

L'espressione magica "approccio globale" fu utilizzata per la prima volta dal Ministro degli Esteri francese R. Schuman in occasione del Consiglio europeo del 6

³⁴⁴ Bisogna ricordare che già nel 1964 l'Italia presentò al Consiglio dei Ministri della CEE un *memorandum* dal titolo "*Principi direttivi di una politica globale della Comunità per le relazioni con i Paesi terzi*", che da un lato mirava alla tutela degli interessi italiani, dall'altro proponeva una linea comune di politica commerciale nei confronti dei Paesi terzi non comunitari, in particolare africani e mediterranei. Il *memorandum* preparato da Aldo Moro e presentato da Saragat, allora Ministro degli Esteri, faceva già appello all'idea di una politica mediterranea globale, se pur limitata all'ambito commerciale. La linea elaborata dal leader democristiano non incontrò il favore degli altri Paesi membri della CEE, che sembravano, all'epoca, continuare a prediligere accordi di natura bilaterale. Cfr. A. Alfonsi, *Aldo Moro nella dimensione internazionale, dalla memoria alla storia*, Franco Angeli, Milano, 2013, pp. 90-92. Ancora prima già nel 196, il rapporto presentato dinanzi all'Assemblea parlamentare dal deputato tedesco Willi Birkelbach insisteva su tutti i limiti e le problematiche connesse agli accordi di associazione, invocando una futura formula di armonizzazione degli accordi suddetti. Cfr. Parlamento Europeo, *Rapport fait au nom de la commission politique de l'Assemblée parlementaire européenne sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté*, M. Willi Birkelbach, Rapporteur, Services des publications des Communautés européennes, 15 gennaio 1962, Assemblée parlementaire européenne, Documents de séance, 1961- 1962, Document 122.

³⁴⁵ In particolare bisogna ricordare la Gran Bretagna al momento dell'ingresso nella CEE vantava non solo accordi preferenziali con i paesi facenti parte del Commonwealth, ma aveva un regime di scambi commerciali molto più liberale e vantaggioso anche con alcuni Paesi mediterranei non europei, Israele e Spagna *in primis*.

giugno 1972, nei giorni seguenti l'ambasciatore francese Burin des Roziers specificò meglio cosa la Francia intendesse con approccio globale:

«il s'agissait de développer un modèle de base prévoyant la libre circulation des marchandises et englobant la plupart des pays méditerranéens pour l'établissement de relations qui allaient au-delà des aspects uniquement économiques et commerciaux»³⁴⁶

Di fatto il nuovo “approccio globale” non si traduceva ancora in una politica uniforme ma rifletteva piuttosto un “quadro generale di politiche coerenti”. Bisognerà aspettare il comunicato finale del già citato *summit* di Parigi per il riconoscimento ufficiale di un approccio globale ed equilibrato, come esplicitato all'art. 11, dove la Comunità riconosceva : *«une importance essentielle à la mise en œuvre de ses engagements avec les Pays du Bassin méditerranéen avec lesquels des accords [étaient] conclus et devaient faire l'objet d'une approche globale et équilibrée»³⁴⁷.*

La Politica Mediterranea Globale entrò ufficialmente in vigore a partire dal 1° gennaio 1973 e risentì immediatamente della grave crisi economica mondiale, conseguente al primo shock petrolifero del 1973, causando una prima brutale e ineluttabile battuta d'arresto agli ambiziosi obiettivi posti in essere. La novità più importante introdotta dalla PMG fu rappresentata dagli accordi di cooperazione multisetoriali, che andavano a sostituire la molteplicità degli accordi di associazione e commerciali precedentemente descritti. I nuovi accordi trovavano base giuridica nel già citato articolo 238 e miravano a instaurare un nuovo modello di rapporti fra Stati industrializzati e Stati in via di sviluppo, compatibili con un “ordine economico più giusto ed equilibrato”, secondo le aspirazioni della comunità internazionale, enunciate in sede ONU. I nuovi accordi di cooperazione globale si differenziano dagli Accordi di

³⁴⁶ C. Berdat, *L'avènement de la politique méditerranéenne globale de la CEE*, in “Relations internationales” 2007/2, n. 130, p. 87-109.

³⁴⁷ Comunicato finale della Conferenza dei Capi di Stato e di Governo, riunitasi a Parigi il 19-21 ottobre 1972, “Bollettino CE”, n. 11, 1972. Benché non sia questa la sede merita di essere quanto meno riportato e accennato il ruolo decisivo giocato dal Parlamento europeo nella definizione della Politica Mediterranea Globale. Infatti già nel 1971 il Parlamento aveva lamentato l'assenza di una visione unitaria nelle relazioni tra la CEE e i Paesi mediterranei non comunitari, auspicando un maggior coinvolgimento dell'area, ritenuta fondamentale per la pace e la sicurezza internazionale. Gli indirizzi del Parlamento furono raccolti dalla Commissione che nell'agosto dello stesso anno indicò gli assi portanti di quella che poi sarebbe divenuta la Politica Mediterranea Globale, ovvero: semplificazione degli scambi commerciali, cooperazione e sostegno dello sviluppo attraverso piani di assistenza e misure di finanziamento. Per la Risoluzione del Parlamento europeo si rimanda a GUCE, n. C19, 1° marzo 1971, documento consultabile al link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1971:019:FULL&from=IT> (Ultimo accesso: 30 giugno 2015). Per la Comunicazione della Commissione si veda “Bollettino CE”, n. 10, 1972.

Associazione di prima generazione, in primo luogo per la loro portata multisettoriale, pur non tralasciando la dimensione commerciale, essi abbracciavano nuovi campi di intervento, quali il settore economico, sociale, tecnico e finanziario. La scelta di puntare già nella dicitura sulla potenziale dimensione globale tentava di superare l'approccio bilaterale, tipico della prima stagione della politica europea mediterranea, in favore di un approccio regionale e multilaterale. Il 1°luglio 1976 furono firmati gli accordi globali di cooperazione con i Paesi del Maghreb (Algeria, Marocco e Tunisia) e il 1°luglio 1977 quelli con i Paesi del Mashreq (Egitto, Siria, Giordania e Libano nel 1978), in entrambi i casi le disposizioni commerciali degli accordi entrarono immediatamente in vigore mentre l'attuazione delle disposizioni riguardanti gli altri aspetti dell'associazione fu rinviata per entrambi gli accordi al 1°novembre 1978. Dal punto di vista istituzionale i nuovi accordi globali comportavano l'istituzione di un Consiglio di cooperazione e di un Comitato di cooperazione che avrebbero dovuto riunirsi con cadenza periodica per dare attuazione alla cooperazione in campo economico e finanziario³⁴⁸. Nonostante i proclami altisonanti e le nobili intenzioni dei Paesi membri e delle istituzioni comunitarie, ancora una volta, gli accordi di cooperazione sembravano privilegiare nella pratica gli aspetti meramente commerciali rispetto a quelli economici, tecnici e sociali³⁴⁹. Numerosi e molteplici furono i fattori esogeni ed endogeni che determinarono di fatto il fallimento della PMG. La crisi economica degli anni Settanta spinse la CEE a introdurre misure restrittive alle importazioni per tutelare due settori strategici per la Comunità: il settore tessile e quello agro-alimentare, riproponendo di fatto la logica coloniale e post-coloniale commerciale basata sull'acquisto di materie prime e sulla vendita di manufatti e prodotti finiti. Paradossalmente proprio durante la metà del secondo decennio della PMG la fase ascendente della crescita e dello sviluppo dei Paesi mediterranei non

³⁴⁸ L'assistenza finanziaria si esplicitava inoltre mediante la concessione di sovvenzioni a fondo perduto, attraverso l'erogazione di prestiti a condizioni favorevoli e sia in termini di durata che di interessi, attraverso l'intermediazione della Banca Europea per gli Investimenti (BEI). L'assistenza tecnica prevista dagli accordi consisteva nell'invio di tecnici comunitari specializzati incaricati di studiare la fattibilità e di seguire la realizzazione dei programmi di sviluppo, la formazione dei quadri locali, etc. Gli accordi disciplinavano anche gli scambi di manodopera, a fronte del crescente flusso migratorio proveniente dal Maghreb verso i Paesi CEE, aspetto invece non era previsto e disciplinato negli accordi con i Paesi del Mashreq, visto il loro ridotto flusso migratorio. Cfr. F. Rizzi, *op. cit.*, p. 32-33.

³⁴⁹ Una importante novità, introdotta dalla PMG era rappresentata dalle cosiddette "preferenze unidirezionali", secondo le quali i Paesi terzi mediterranei si limitavano ad accordare alla CEE il regime generalizzato della nazione più favorita, con riserve legate alle esigenze di industrializzazione e di sviluppo, la CEE si impegnava in una progressiva liberalizzazione del complesso degli scambi, con le dovute distinzioni tra prodotti industriali ed agricoli. *Ibidem*

comunitari, subì un graduale arresto, entrando in una fase calante e discendente. I programmi di assistenza economici, tecnici e finanziari implementati nel corso dei due decenni della PMG risultarono estremamente vaghi e insufficienti, e anche la stessa possibilità di accesso ai mercati europei, offerta ai Paesi mediterranei, incontrava numerosi limiti, primo tra tutti la difficoltà di competere con gli standard di produzione europei. Il contestuale allargamento della CEE ai Paesi mediterranei europei a metà degli anni ottanta (Grecia nel 1981 e Spagna e Portogallo nel 1986) ebbe ulteriori ricadute negative sulla PMG, minacciando la tanto presunta complementarità economica tra CEE e Mediterraneo e rendendo di fatto la Comunità autosufficiente in quei settori finora ritenuti cruciali nelle relazioni commerciali con i Paesi terzi mediterranei non comunitari³⁵⁰. Infine anche la cosiddetta “gamba politica” dell’approccio mediterraneo globale, il Dialogo euro-arabo, lanciato contestualmente alla PMG alla fine degli anni Settanta, registrava un bilancio alquanto negativo, ponendo pesanti ipoteche sul doppio binario, politico ed economico, intrapreso dalla CEE nei confronti dei Paesi arabi e mediterranei³⁵¹. Sicuramente il più grande merito della PMG fu quello di aver partecipato, assieme al Dialogo euro-arabo, alla costruzione della dimensione internazionale CEE, promuovendo la ricerca di un rapporto con i Paesi del bacino meridionale, che tentasse di superare la mera dimensione commerciale degli accordi di associazione di prima generazione. Sul finire degli anni ottanta da un lato le contraddizioni insite nella PMG, e in particolare in quell’idea di sviluppo secondo cui i Paesi comunitari avrebbero dovuto far da traino ai Paesi mediterranei non comunitari, emersero in maniera insanabile, dall’altro i grandi cambiamenti sulla scena internazionale, la caduta del muro di Berlino, la fine del bipolarismo e la conseguente disgregazione dell’URSS trovarono la CEE assolutamente impreparata a rispondere a questi eventi epocali. Tuttavia per una riforma di vasta portata della politica mediterranea

³⁵⁰ C.fr. E. Calandri, *op. cit.*, pp. 112-113

³⁵¹ Il Dialogo euro-arabo, fu istituito nel 1974 nell’ambito della Cooperazione Politica Europea per concertare forme di collaborazione tra la Comunità ed i paesi arabi dopo la crisi petrolifera del 1973, prevedeva la costituzione di una Commissione generale composta di rappresentanti comunitari e degli Stati arabi per discutere di questioni di comune interesse. In tale contesto, la Commissione Europea adottò una serie di documenti che segnarono il primo tentativo dei paesi comunitari di armonizzare le proprie posizioni sulla questione arabo-israeliana. Tuttavia una serie di problemi di fondo limitarono sul nascere la portata e i risultati del percorso. Per un approfondimento sul Dialogo euro-arabo, si rimanda a G. P. Purini, *Il Dialogo euro-arabo: cenni di un negoziato internazionale sui generis*, in “Oriente Moderno”, anno 5 (66), n. 10/12, ottobre-novembre 1986, pp. 183-194; M.E. Guasconi, *Prove tecniche di politica estera: la Comunità Economica Europea e lo sviluppo del dialogo euro-arabo negli anni settanta*, in “Mondo Contemporaneo”, n.2, 2012, pp. 35-56; F. Rizzi, *op. cit.*, 67-84.

bisognerà aspettare la seconda metà degli Novanta e il lancio del Partenariato euro-mediterraneo.

3.2.3) La Politica Mediterranea Rinnovata (1990-1995).

La Politica Mediterranea Rinnovata, adottata nel dicembre 1990 e lanciata nel 1992, benché non riuscì a superare i limiti e le contraddizioni interne alla PMG, pur mantenendo l'impostazione di fondo della PMG, rappresentò senza dubbio un primo passo verso un approccio diverso della Comunità ai Paesi terzi mediterranei non comunitari, introducendo il concetto di "prossimità", che troverà poi pieno compimento nel Partenariato e nella Politica di Vicinato. Il lancio della PMR avvenne in un contesto internazionale molto complesso, da un lato i grandi sconvolgimenti internazionali: la fine del bipolarismo, la caduta del Muro di Berlino, la disintegrazione dell'URSS e l'interesse sempre maggiore della Comunità per i Paesi dell'est Europa sembravano relegare il Mediterraneo ad una posizione secondaria nell'agenda delle priorità europee; dall'altro invece il divario economico e sociale, sempre maggiore tra le due sponde del Mediterraneo, e l'ascesa del fondamentalismo islamico, con le sue conseguenze nefaste in Algeria, invocavano con sempre più urgenza che il Mediterraneo ritornasse al centro dei dibattiti delle cancellerie europee. Tre erano gli imperativi categorici a cui la Comunità intendeva rispondere in questa nuova fase: stabilità, sicurezza e sviluppo socio-economico dei Paesi mediterranei non comunitari. Il Mediterraneo, infatti, doveva configurarsi, secondo le premesse, come una area di pace e stabilità, per la sicurezza dell'Europa intera, dall'altra parte l'Europa stessa doveva porsi come una forza stabilizzatrice e stimolatrice per lo sviluppo politico, economico e sociale dei suoi vicini meridionali.

I principali punti della Politica Mediterranea Rinnovata furono racchiusi prima nella *Carta sulla cooperazione euro-mediterranea per la zona del bacino del Mediterraneo*, presentati nella Conferenza di Nicosia del 26-28 aprile del 1990, poi elaborati nella Comunicazione della Commissione, *Un nuovo profilo per la politica mediterranea- Proposte per il periodo 1992-1996*, presentata nel giugno del 1990, e infine adottati mediante risoluzione del Consiglio nel dicembre dello stesso anno³⁵². La PMR si articolò in sei punti:

³⁵² Come sempre il processo che portò all'adozione della PMR fu molto lungo e complesso, frutto di una

- accompagnamento del processo di adeguamento economico dei Paesi mediterranei;
- incentivazione dell'investimento privato;
- aumento dei finanziamenti bilaterali e comunitari;
- miglioramento dell'accesso al mercato comunitario;
- più stretto coinvolgimento dei paesi mediterranei non comunitari nel processo di completamento del mercato unico;
- rafforzamento del dialogo economico e politico, soprattutto a livello regionale.

Il raggiungimento dei suddetti obiettivi doveva passare attraverso il potenziamento degli accordi bilaterali di cooperazione o associazione e la stipula di Protocolli finanziari, sempre di natura bilaterale, con durata quinquennale. Tuttavia al fine di superare la mera dimensione commerciale di natura bilaterale fu introdotta la nuova forma di “cooperazione orizzontale”, senza dubbio una delle novità più interessanti avviate dalla PMR. Collocandosi al di fuori della cornice dei Protocolli finanziari, la “cooperazione orizzontale” tentava di superare le vecchie logiche coloniali, attraverso il coinvolgimento attivo della società civile e dando priorità agli investimenti in quei settori ritenuti primari: comunicazioni, energia, salvaguardia dell'ambiente e sviluppo delle risorse umane. La “cooperazione orizzontale” decentrata rappresentò un'anticipazione di quello che poi sarebbe stata la logica fondante il Partenariato euro-mediterraneo e assorbì quasi la metà dei fondi comunitari destinati al Mediterraneo³⁵³. I programmi più innovativi nei quali concretamente si realizzò la PMR furono MedCampus, MedInvest, MedUrbs, MedMedia,

serie nutrita di documenti e comunicazioni, prodotti e adottati dalle varie istituzioni europee e si intersecò con il processo di integrazione stesso, quali l'adozione dell'Atto Unico europeo nel 1986 e la ratifica del Trattato di Maastricht nel 1993. Già dal 1985 il Parlamento aveva adottato una risoluzione riguardante gli accordi di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo nella regione mediterranea, nel contesto della PMG. Inoltre è utile e opportuno ricordare che, proprio alla metà degli anni Ottanta, un contributo decisivo al rinnovato interesse della Comunità verso il Mediterraneo fu dato ancora una volta dai Paesi rivieraschi della CEE, Francia e Italia, e in particolare dall'elezione alla presidenza della Commissione di Jacques Delors nel 1984 e dalla riunione del Consiglio Europeo a Milano nel giugno del 1985, dove, sotto la Presidenza Craxi, fu approvato il Libro Bianco che prendeva in esame le misure necessarie alla realizzazione di uno spazio economico unificato. Cfr. F. Rizzi, *op.cit.*, pp. 47-50. Per quanto concerne la comunicazione della Commissione, *Un nuovo profilo per la politica mediterranea- Proposte per il periodo 1992-1996*, si veda Documento Sec (90), 812 del 1° giugno 1990.

³⁵³ J. Alegre, *La coopération décentralisée en Méditerranée*, in “Confluences Méditerranées”, n.7, 1993, pp. 93-110.

MedTecno³⁵⁴, si trattò di programmi originali sia per l'obiettivo proposto che per le metodologie di implementazione preposte. I programmi Med consistevano in una serie di azioni di cooperazione decentrata intrapresi da reti di organizzazioni operanti nel settore sia pubblico che privato nella Comunità e nei Paesi terzi mediterranei. I programmi Med derivavano dalla volontà comunitaria di sviluppare una cooperazione multilaterale con e tra i Paesi terzi mediterranei. Essi traevano origine dall'inadeguatezza dei Protocolli finanziari, strumenti di natura prettamente bilaterale, non idonei all'implementazione delle politiche in questione. Nonostante gli sforzi sostenuti dal versante comunitario anche gli strumenti previsti dalla PMR, benché senza dubbio risultassero, fino a quel momento, tra i più originali e avanzati, si rivelarono insufficienti all'obiettivo preposto, la tanto auspicata armonizzazione delle due sponde del Mediterraneo non si realizzò nei tempi e nei modi auspicati. Il deficit socio-economico e finanziario tra le due rive continuò a mantenere proporzioni sempre rilevanti, aggravandosi con la riduzione, proposta dalla Commissione e adottata mediante decisione del Consiglio, del 35% dell'importo complessivo dei finanziamenti per il periodo 1992-1996. Ancora una volta la politica europea mediterranea nella sua veste rinnovata sembrò non riuscire a realizzare quella visione strategica e globale, da più parti richiesta e auspicata. Il concetto di "prossimità" elaborato a seguito dell'ingresso dei Paesi mediterranei nella Comunità, sul finire degli anni Ottanta assunse sfumature sempre più complesse: il vicino della sponda meridionale, quella più prossima, rappresentava una minaccia alla sicurezza e alla stabilità dell'intero bacino. In questo senso le drammatiche pagine della guerra civile algerina erano una delle minacce più gravi ai confini liquidi del Mediterraneo. Dall'altra parte anche l'importanza crescente che la Comunità riservava ai Paesi dell'Europa

³⁵⁴ Il programma MedCampus, senza dubbio uno dei più rilevanti, puntava alla valorizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni e delle imprese private dei Paesi Terzi Mediterranei, attraverso azioni di formazione congiunta tra gli atenei, gli istituti superiore di secondo grado e i centri di ricerca dei Paesi della sponda meridionale e quelli comunitari. Il programma MedUrbs riguardava la fornitura del *know how* da parte europea e l'assistenza per la realizzazione di progetti riguardanti i settori dell'ambiente, dello sviluppo e della cultura (pianificazione urbana, risorse umane, trasporti urbani, gestione delle municipalità), attraverso il coinvolgimento diretto almeno di due collettività locali, appartenenti a due Paesi distinti della riva meridionale e settentrionale del Mediterraneo. Il programma MedInvest era invece rivolto alla costituzione di piccole e medie imprese, con lo scopo di promuovere la cooperazione tecnologica, finanziaria, produttiva e commerciale delle imprese europee e dei Paesi terzi non comunitari. Il programma MedMedia nasceva con l'obiettivo di promuovere le relazioni e la cooperazione tra le imprese operanti nel campo dei mezzi di comunicazione di massa; il programma MedTechn invece riguardava i progetti per la cooperazione scientifica e tecnologica, soprattutto nei settori dell'ambiente, della medicina e delle risorse idriche. Cfr. D. Nicolìa, *La strategia euro-mediterranea. Prospettive politico-economiche per il Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano, 2005, pp. 57-60.

centrale e dell'est (PECO) preoccupava i Paesi del Maghreb, timorosi di una possibile esclusione dal raggio di azione della Comunità, alimentando le tensioni e l'insicurezza tra le due sponde.

Tuttavia alcuni primi elementi della seconda fase della Politica Mediterranea meritano di essere messi in luce: la Politica Mediterranea Rinnovata, nonostante la predilezione per la dimensione commerciale e finanziaria, rappresentò il primo tentativo embrionale della Comunità di porsi in essere come attore non solo economico ma anche politico, e come forza stabilizzatrice e promotrice di democrazia e sicurezza nell'area. In tal senso la relazione con i Paesi del Maghreb risultò privilegiata a discapito dei Paesi del Mashreq³⁵⁵, e fu stimolata senza dubbio da un lato dalla recente costituzione dell'*Unione du Maghreb Arabe* (UMA)³⁵⁶, che prese avvio nel 1989, con la firma degli accordi di Marrakesh, rappresentando una delle più virtuose esperienze di cooperazione sud-sud messe in campo; dall'altro dalla pesante crisi algerina, che minava la stabilità politica ed economica dell'intera area e preoccupava non poco i Paesi europei. In quest'ottica possono essere letti i tentativi di iniziative multilaterali quali la Conferenza sulla

³⁵⁵ Per maggiori informazioni in proposito si veda la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, SEC (92) 401, *L'avenir des relations entre la Communauté et le Maghreb*, 30 aprile 1992, considerata uno degli atti fondanti il Partenariato Euro-Mediterraneo del 1995.

³⁵⁶ L'*Union du Maghreb Arabe* (UMA) fondata nel 1989, nasceva con l'idea di dare avvio ad una possibile integrazione politica ed economica sul modello di quella europea tra i cinque Paesi del Grande Maghreb, che, pur profondamente diversi tra loro, presentavano elementi di omogeneità quali: lingua, cultura, religione, compresenza di più etnie in particolare quella araba e berbera, passato coloniale, strutture politiche e costituzionali simili e strutture economiche per certi versi complementari. Sul piano istituzionale la struttura dell'UMA prevede il Consiglio Presidenziale, il Consiglio dei Ministri per gli Affari Esteri, il Segretariato Generale, il Comitato di controllo, la Banca Maghrebina per gli investimenti e il commercio estero, il Consiglio Consultivo, la Corte di Giustizia, l'Accademica maghrebina delle scienze, l'Università maghrebina e quattro Commissioni permanenti (Sicurezza Alimentare, Economia e Finanza, Risorse Umane, Infrastrutture di base). Senza dubbio la presenza di un attore regionale dell'altra parte del Mediterraneo rappresentava sul finire degli anni ottanta un impulso e uno stimolo alla cooperazione CEE-Paesi terzi del Mediterraneo, tuttavia a causa di numerosi fattori ed esogeni, gli obiettivi dell'UMA sono rimasti lettera morta, l'organizzazione risulta paralizzata e la presenza di un attore regionale sul versante meridionale è ormai sempre più utopica. La letteratura sul tema è ovviamente ampia, per un approfondimento sulla genesi dell'UMA a titolo semplificativo si rimanda: F. Tamburini, *L'Unione del Maghreb arabo: il "cammello di carta", dell'integrazione economica maghrebina*, in F. Tamburini- M. Vernassa, *I Paesi....cit.*, pp. 19-34; F. Tamburini, *L'Union du Maghreb Arabe ovvero l'utopia di un'organizzazione regionale africana*, in "Africa", n. 3, anno 63, 2008, pp. 405-427; D.-E. Guechi, *L'Union du Maghreb Arabe: intégration régionale et développement économique*, Casbah Editions, Alger, 2002; L.Blin- E. Gobe, *L'Union du Maghreb Arabe: un bilan de l'intégration économique*, in "Annuaire de l'Afrique du Nord", Vol. 28, 1989, pp. 377-384. Sui rapporti nello specifico tra CEE e UMA a titolo semplificativo si rimanda a C. Daudel, *Quelles perspectives entre la Communauté économique européenne et l'Union du Maghreb arabe?*, in "L'Afrique et l'Asie Moderne", n. 166, 1990, pp. 34-56. M. B. El Hassan Alaoui, *La coopération entre l'Union européenne et les pays du Maghreb*, Rabat, Nathan, 1994, in particolare Parte II, pp. 87 ss.

Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo (CSCM)³⁵⁷ del 1990, l'iniziativa di stampo francese il cosiddetto Dialogo "5+5"³⁵⁸, proposto nel 1990 e infine la Dichiarazione Petersberg³⁵⁹ siglata dai Paesi dell'Unione Europea Occidentale del 1992, che

³⁵⁷ L'istituzione della CSCM fu proposta dal governo italiano e spagnolo, con il supporto delle autorità francesi, i cui interessi nel bacino erano convergenti, nell'ambito più ampio della CSCE (Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa), nel cui atto finale, adottato ad Helsinki nel 1975, si riconosceva ufficialmente il legame tra sicurezza europea e mediterranea. La CSCM all'inizio fu concepita a beneficio esclusivo del Maghreb ma ben presto fu allargata a tutto il bacino del Mediterraneo. Costruita su tre moduli: stabilità regionale, cooperazione economica e rapporti sociali e diritti umani prevedeva la gestione multilaterale di tre aree di cooperazione, nel campo della sicurezza, dell'economia e dei rapporti sociali e umani. LA CSCM fu pensata più come un processo, che idealmente doveva coprire l'intero arco mediterraneo dalla Mauritania all'Iran. Tuttavia le ambizioni dei paesi europei mediterranei si infransero rapidamente a seguito della prima guerra del Golfo e alla crescente influenza statunitense nell'area. Infine l'idea idilliaca di poter adottare il medesimo approccio in tutta la regione mediterranea, senza tener conto delle differenze esistenti, soprattutto in termini di sviluppo sociale ed economico, non permise il proseguimento delle negoziazioni, soprattutto con i paesi del Mashreq, decretando di fatto il fallimento dell'iniziativa. Cfr. A. Bin, *Mediterranean Diplomacy. Evolutions and prospects*, Jean Monnet Working Papers in "Comparative and International Politics", Gennaio 1997, disponibile on line: <http://aei.pitt.edu/386/1/jmwp05.htm> (Ultimo accesso 1 luglio 2015).

³⁵⁸ Il Dialogo "5+5", anche detto Gruppo "5+5", rappresentava un foro di collaborazione tra cinque Paesi del Mediterraneo occidentale (Francia, Italia, Spagna, Portogallo e Malta) e i cinque Paesi dell'UMA. Auspicata sin dal 1983 dal Presidente francese F. Mitterand, il processo vide la luce solo nel 1990 all'interno della Conferenza di Roma "Processo di Cooperazione del Mediterraneo Occidentale". Al momento della sua genesi l'iniziativa ribattezzata Dialogo "4+5" non prevedeva la partecipazione di Malta, poi integrata nel 1991, su proposta italiana. L'iniziativa si costruiva come una "terza via tra l'approccio puramente bilaterale e quello comunitario", con l'obiettivo di una più proficua collaborazione economica, culturale e nel campo della sicurezza. Il forum di fatto, dopo le prime due riunioni interministeriali tenutesi a Roma nel 1990 e ad Algeri nel 1991, rimase bloccato per tutto il corso degli anni Novanta, a causa delle numerose frizioni interne all'UMA, delle sanzioni imposte dall'ONU alla Libia, a seguito dell'Affare Lockerbie e dell'esplosione della guerra civile algerina. A partire dal 2001 il forum ha ripreso lentamente i suoi lavori, assumendo un ruolo importante su tematiche quali lotta all'immigrazione clandestina e lotta al terrorismo internazionale, senza dubbio la composizione ristretta, la struttura più fluida e la partecipazione equilibrata e paritetica tra membri europei e non, ha permesso al Dialogo di mantenere una certa vitalità, dopo l'inerzia degli anni Novanta, e di proseguire come struttura parallela al Partenariato Euro-Mediterraneo. Cfr. L. Pezone, *Sicurezza e cooperazione nel Mediterraneo contemporaneo*, Fondazione Mezzogiorno Europa, Napoli, 2012, 23-26.

³⁵⁹ La Dichiarazione di Petersberg del 19 giugno 1992 era al centro del processo che avrebbe portato allo sviluppo dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO), in quanto componente della difesa dell'UE e in quanto strumento volto a rafforzare il pilastro europeo dell'Alleanza atlantica (NATO). Le tre parti della dichiarazione stabilivano le linee direttrici che devono guidare il futuro sviluppo dell'UEO. Gli Stati membri dell'UEO si dichiararono pronti a mettere a disposizione dell'UEO delle unità militari provenienti dall'insieme delle loro forze convenzionali ai fini di missioni militari che verrebbero condotte sotto l'autorità dell'UEO. Le varie missioni militari sarebbero state condotte sotto l'autorità dell'UEO. Queste missioni sono state precisate: oltre al contributo alla difesa comune in applicazione dell'articolo 5 del trattato di Washington e dell'articolo V del trattato di Bruxelles modificato, le unità militari degli Stati membri dell'UEO potrebbero essere utilizzate per:

- missioni umanitarie o di evacuazione di persone;
- missioni di mantenimento della pace;
- missioni di forze armate ai fini della gestione di crisi, ivi comprese operazioni di ripristino della pace.

Le cosiddette "missioni Petersberg" sono state incluse dal Trattato di Amsterdam nel nuovo articolo 17 del Trattato sull'Unione europea. La dichiarazione di Petersberg precisava inoltre che l'UEO era pronta a sostenere, caso per caso e conformemente alle proprie procedure, l'efficace attuazione delle misure di prevenzione dei conflitti e di gestione di crisi, in particolare le attività inerenti al mantenimento della pace facenti capo alla CSCE (divenuta successivamente OSCE) ed al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Al tempo stesso la dichiarazione si pronunciava in favore di una solida partnership transatlantica e

proponevano l'instaurazione di un dialogo con i Paesi del Maghreb in questa cornice. Tutte queste iniziative, a riprova di un'intensa attività diplomatica, dimostravano la chiara volontà politica della Comunità di seguire un approccio nei confronti dei Paesi mediterranei più organico e meno settoriale, e rappresenteranno passi importanti verso la costituzione del Partenariato Euro-Mediterraneo.

3.3) Il principio di condizionalità nelle relazioni euro-mediterranee.

Prima di procedere alla descrizione del Partenariato, risulta opportuno soffermarci brevemente sul ruolo, che a partire dalla fine degli anni ottanta, vide la Comunità e poi l'Unione Europea impegnata nel tentativo di promuovere il rispetto dei diritti umani e il consolidamento della democrazia nel mondo arabo. Questo aspetto risulta particolarmente interessante e funzionale per comprendere l'attuale ruolo dell'UE alla luce delle rivolte che hanno sconvolto il Nord Africa e il Medio Oriente e in particolare rispetto al ruolo dell'UE dinanzi al complesso processo di democratizzazione tunisino. Il grande tema della democratizzazione ha interessato i Paesi del Nord Africa e nel caso specifico l'Algeria e la Tunisia, come si è ampiamente analizzato nelle pagine precedenti, a partire dalla fine degli anni Ottanta, inizi degli anni novanta. Per prima cosa occorre tentare di definire cosa si intende per "promozione della democrazia", in tal senso la definizione usata da Schmitter e Brouwer, sembra essere la più appropriata:

« l'azione di promozione e protezione della democrazia consiste in tutte le attività visibili e volontarie adottate, sostenute e messe in opera (in modo diretto o indiretto) da attori stranieri (pubblici o privati) allo scopo esplicito di contribuire alla liberalizzazione politica dei regimi autocratici, la democratizzazione di tali regimi o il consolidamento della democrazia in determinati paesi beneficiari»³⁶⁰.

La caduta del Muro di Berlino, la fine della guerra fredda, rappresentarono senza dubbio uno spartiacque nella storia contemporanea e delle relazioni internazionali, la cui eco è giunta fino ai nostri giorni. I germi della costruzione dei già citati regimi ibridi, che hanno trovato la loro piena espansione e consapevolezza negli anni Duemila, sono

sottolinea l'importanza che rivestiva l'attuazione della dichiarazione sull'UEO (n. 30), allegata al trattato di Maastricht. La terza parte della dichiarazione riguardava l'ampliamento dell'UEO: gli Stati membri stabiliscono i diritti e gli obblighi degli altri Stati europei membri dell'Unione e dell'Alleanza atlantica in quanto futuri membri, osservatori o associati. Per il testo della Dichiarazione si rimanda al link:

<http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>. (Ultimo accesso 1° luglio 2015).

³⁶⁰ P. C. Schmitter, I. Brouwer, *Promozione e protezione della democrazia. Il concetto, le ricerche, la valutazione*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n.2, 2000, pp. 187-226.

rintracciabili in quel lungo processo che S. Huntington ha teorizzato nella celebre “terza ondata di democratizzazione”. L’entusiasmo che investì i processi di approdo alla democrazia condotti in Spagna e in Portogallo faceva ben sperare che, sulla spinta di riforme economiche e sull’impulso di attori terzi, anche il mondo arabo potesse unirsi al gruppo di Paesi in transizione. Tuttavia l’impulso verso riforme democratiche si è rivelato più complesso e incerto delle semplici previsioni europee. Circa il ruolo e il peso delle variabili internazionali nei processi di liberalizzazione politica e successiva democratizzazione, l’ampia letteratura politologica ha convenuto che gli eventi esterni, i fattori internazionali e gli attori stranieri (pubblici e privati) generalmente agiscono in maniera più incisiva nella fase di consolidamento del processo democratico, di quanto facciano in realtà nel momento stesso della transizione³⁶¹. In particolare sono state individuate tre forme di promozione della democrazia: il contagio, il controllo e l’assenso, che si articolano a loro volta in quattro strumenti: propaganda, economia, diplomazia e strumenti militari³⁶².

La Comunità Europea già a partire dagli Settanta accanto all’approccio economico tentò di sviluppare una componente politica nel rapporto con i Paesi Terzi non comunitari, che si concretizzò nella creazione della Cooperazione Politica Europea (CPE). La CPE, pur basandosi di fatto sulla trainante forza economica della Comunità, tentava di andare oltre la cooperazione economica e costruire un ruolo politico della Comunità più incisivo sulla scena internazionale. I limiti imposti dalla CPE prima e dalla Politica Estera e di Sicurezza Comune dopo, entrambe di competenza degli Stati membri, hanno circoscritto la portata dell’azione politica dell’UE essenzialmente agli strumenti economici e

³⁶¹ A tal proposito risulta utile la differenziazione tra “promozione” e “protezione” della democrazia. L’attività di promozione della democrazia consiste in tutte le attività visibili e volontarie adottate, sostenute e messe in opera (in modo diretto o indiretto) da attori stranieri (pubblici o privati) allo scopo specifico di favorire la liberalizzazione politica e la successiva democratizzazione dei regimi autocratici in determinati paesi beneficiari. L’attività di protezione della democrazia consiste invece in tutte le attività visibili e volontarie adottate, sostenute e messe in opera (in modo diretto o indiretto) da attori stranieri (pubblici o privati) allo scopo specifico di favorire il consolidamento della democrazia in determinati paesi beneficiari. Cfr. P. C. Schmitter, I. Brouwer, *op.cit.*, p. 198.

³⁶² Il contagio identifica la diffusione della democrazia su scala regionale, attraverso la crescita di aspettative nella popolazione locale dinanzi all’evoluzione delle sorti dei propri vicini. Il controllo invece si traduce in atti deliberati e mirati alla promozione della democrazia, l’assenso invece indica la convergenza tra attori esterni e interni nell’obiettivo proposto. Per quanto riguarda invece i singoli strumenti: la propaganda si traduce nella manipolazione deliberata dei simboli verbali, l’economia nelle risorse che possono essere considerate in termini di prezzi sul mercato, la diplomazia nell’utilizzo dei negoziati, e gli strumenti militari nell’utilizzo della forza, della violenza e delle armi. Cfr. F. Bicchi, *L’Unione Europea e la promozione della democrazia*, in F. Bizzi, L. Guazzone, D. Pioppi, *La questione della democrazia nel mondo arabo. Stati, società e conflitti*, Polimettrica, Monza, pp. 143-170.

diplomatici. A partire dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1992 fu esplicitato e legiferato il ruolo dell'UE nella promozione dei "diritti umani e della democrazia", definiti obiettivo generale del capitolo riguardante la cooperazione allo sviluppo e la politica estera e di sicurezza comune. A partire dal 1992, a seguito della risoluzione del Consiglio del 1991, si assistette alla codificazione di una delle pietre miliari dei principi dell'UE: il principio di condizionalità politica in materia di diritti umani e promozione della democrazia³⁶³, che –da questo momento- troverà spazio in tutti gli accordi di cooperazione, associazione e partenariato siglati dall'UE con i Paesi terzi non comunitari, ivi compresi quelli mediterranei. L'*iter* seguito dalla politica europea mediterranea rifletteva il cambiamento in corso nel rapporto tra la Comunità e i Paesi Terzi emergenti, non comunitari: dalla metà degli anni Ottanta emerse con sempre maggior convinzione la necessità di attribuire una dimensione politica agli accordi di associazione di natura commerciale e tariffaria, stipulati tra la Comunità e i Paesi Terzi.

Il principio di condizionalità senza dubbio non rappresentava una novità assoluta, infatti alcune tracce si ritrovavano già in ambito comunitario nel congelamento del processo di adesione della Grecia dei Colonnelli e della Spagna franchista, nelle Convenzioni di Lomé³⁶⁴, stipulate con i Paesi ACP, poi nella "cooperazione decentrata", invocata nei già citati programmi Med, dell'ultima stagione della Politica Mediterranea Rinnovata, dove un ruolo sempre crescente venne attribuito al coinvolgimento della società civile. Nella fase precedente al Trattato di Maastricht l'azione politica della Comunità in tema di promozione della democrazia e tutela dei diritti umani si traduceva

³⁶³ Sul tema della clausola di condizionalità si rimanda a: S. Angioi, *Genesi ed evoluzione del "principio di condizionalità" nella politica commerciale e nella politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità Europea*, in "Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo", 1999, pp. 458-492; S. Angioi, *Il principio di condizionalità e la politica mediterranea dell'Unione europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006.

³⁶⁴ Anche nel rapporto con i cosiddetti Paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) si assistette ad una graduale diversificazione della natura degli accordi. Se le prime convenzioni, note come Convenzioni di Yaoundé del 1963 e 1969, registravano la sottoscrizione di accordi di associazione, le successive Convenzioni di Lomé (1975, 1980, 1985, 1989 ed infine 1995) assumevano invece la natura di accordi di cooperazione. Una svolta decisiva, anche se la dottrina non è unanime al riguardo, si è avuta con la IV Convenzione di Lomé del 1989 e, ancor più, con la sua revisione avvenuta nel 1995. La Comunità riuscì in questo accordo a far prevalere le proprie condizioni stringendo effettivamente un legame tra gli aiuti allo sviluppo e il rispetto dei diritti umani. Imponendo per questa via l'inserimento di diverse disposizioni poste a salvaguardia delle libertà fondamentali. Sulle Convenzioni di Lomé, stipulate con i Paesi ACP si rimanda a: Buirette-Maurau, P., *Les difficultés de l'internationalisation des Droits de l'Homme à propos de la Convention de Lomé*, in "Revue trimestrielle de droit européen", n. 21, 1985, pp. 462-486; G. Migani, *Un nuovo modello di cooperazione Nord-Sud? : Lomé, la CEE ed i paesi ACP*, in Bitumi A, Laschi G., D'Ottavio G., *Comunità Europea e relazioni esterne, 1957-1992*, Bologna, Clueb, 2008, pp. 173-193; R. Lomonico, *L'impatto della convenzione di Lomé sulla cooperazione*, in R. Lomonico, in "Sviluppo sostenibile e diritti umani", Armando, Roma, 2004, pp. 37-50.

essenzialmente nella cosiddetta “politica delle sanzioni” che trovò ampia applicazione a partire dagli anni Settanta³⁶⁵. Il frequente ricorso al meccanismo delle sanzioni rendeva sempre più urgente l’adozione da parte della CE di una base giuridica adeguata, volta non solo a giustificare misure sanzionatorie *ex post*, ma anche a legittimare l’azione della Comunità in favore della democrazia e dei diritti umani. L’idea di una strategia di cooperazione che oltrepassasse i meri confini commerciali accompagnava già da tempo e in maniera trasversale gli interventi esterni della Comunità nelle diverse aree geografiche, ma solo con la fine della guerra fredda e la fine del bipolarismo emerse con evidenza il principio di condizionalità, quale strumento idoneo, non solo a conferire nuovo e ritrovato impulso ad alcune politiche ed alcuni approcci, ma anche a contribuire alla definizione del ruolo dell’Unione Europea sul piano internazionale.

La esplicita necessità di inserire clausole di condizionalità, all’interno degli accordi commerciali, fu invocata dalla Dichiarazione sui diritti dell’uomo, adottata nel Consiglio europeo di Bruxelles, del 29 giugno 1991, che richiamava alla promozione della democrazia e al rispetto di standard minimi in tema di diritti umani come condizioni fondamentali per poter usufruire di benefici di altra natura, soprattutto di tipo economico. La condizionalità si traduceva così effettivamente nell’utilizzo di incentivi o nell’imposizione di sanzioni per alterare il comportamento di un attore o delle politiche da esso implementate.

Il Trattato di Maastricht cristallizzò il principio di condizionalità inserendo l’intero titolo XVII dedicato alla cooperazione allo sviluppo³⁶⁶, mettendo per la prima volta in correlazione tra loro, da un lato lo sviluppo economico e dall’altro il rispetto dei diritti

³⁶⁵ A partire dagli anni Settanta la Comunità in più occasioni si vide costretta a prendere misure nei confronti di governi autoritari con i quali aveva stretto accordi di natura commerciale soprattutto nel quadro delle Convenzioni CE-ACP, nello specifico si fa riferimento al caso dell’Uganda di Idi Amin Dada dove la Comunità, dinanzi alla continua e ripetuta violazione dei diritti umani decretò la riduzione dei flussi commerciali dei finanziamenti, senza però sospendere gli accordi stipulati con il Paese, “Bollettino CE”, n. 6, 1977; altro caso emblematico è quello del Sud Africa dell’apartheid, dove a partire dal 1977 la CE aveva adottato sia un codice di condotta per le imprese europee che operavano nel Paese, ma aveva anche imposto sanzioni economiche revocate solo dopo la scarcerazione di Nelson Mandela; cfr. “Bollettino CE”, n. 2, 1977. Sempre nel quadro dei Paesi ACP si rammenta l’embargo commerciale nei confronti della Repubblica di Haiti, rovesciata da un colpo di Stato nel 1991, anche in questo caso non furono denunciati gli accordi ma si preferì sospendere il programma di aiuti in favore del Paese. Al di fuori del contesto dei Paesi ACP si segnala la sospensione dei finanziamenti previsti dal programma PHARE alla Jugoslavia a seguito del peggioramento delle vicende nei Balcani. Cfr. S. Angioi, *Genesi ed evoluzione...*cit., pp. 474-476.

³⁶⁶ Si rimanda al Trattato che istituisce la Comunità Europea, in GUCE, n. C 224/6, 31.8.1992, disponibile on line al link: <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992E/TXT&qid=1436717262072&from=IT>; (Ultimo accesso 1° Luglio 2015).

umani e il consolidamento della democrazia, come espresso al comma 2 dell'art. 130U: «La politica della Comunità in questo settore contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». Il Trattato inoltre introduceva due importanti articoli, l'art. 228A³⁶⁷ e 73G³⁶⁸ che disciplinavano le modalità con cui gli Stati membri, in seno al Consiglio della Comunità, potevano “interrompere o ridurre parzialmente o totalmente le relazioni economiche con uno o più Paesi terzi, in conformità ad una posizione o un'azione comune intrapresa ai sensi di delle disposizioni previste dal Trattato in materia di Politica Estera e Sicurezza Comune”. Gli articoli introdotti, pur non disciplinando la materia in maniera esaustiva ed esauriente la materia, ponevano dunque le basi per una sostanziale modifica delle relazioni tra la Comunità e i Paesi terzi non comunitari, nell'ambito del grande tema della promozione della democrazia e del rispetto dei diritti umani. Come ampiamente illustrato il Trattato andava a codificare un processo in atto da molto tempo, tuttavia la scelta di attribuire una rilevanza normativa al ruolo della Comunità nella promozione dei diritti umani e della democrazia nel rapporto con i Paesi terzi appariva foriera di ulteriori e proficui sviluppi, che troveranno un ulteriore

³⁶⁷ Art. 228A: «Quando una posizione comune, un'azione comune adottata in virtù delle disposizioni del trattato sull'Unione europea relative alla politica estera di sicurezza comune prevedano un'azione della Comunità per interrompere o ridurre parzialmente o totalmente le relazioni economiche con uno o più paesi terzi, il Consiglio deliberando maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, prende le misure urgenti necessarie». *Ibidem*

³⁶⁸ Art. 73G: «Qualora nei casi previsti all'articolo 228 sia ritenuta necessaria un'azione della Comunità il Consiglio in conformità della procedura di cui all'articolo 228 può adottare nei confronti dei paesi terzi interessati le misure urgenti necessarie in materia di movimenti di capitali di pagamenti. Fatto salvo l'articolo 224 fintantoché il Consiglio non abbia adottato misure secondo quanto disposto dal paragrafo uno Stato membro può per gravi ragioni politiche per motivi di urgenza adottare misure unilaterali nei confronti di un paese terzo per quanto concerne movimenti di capitali pagamenti. La Commissione e gli altri Stati membri sono informati di dette misure al più tardi alla data in vigore delle medesime. Il Consiglio deliberando maggioranza qualificata su proposta della Commissione può decidere che lo Stato membro interessato modifichi revochi tali misure. Il Presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito ad ogni decisione presa dal Consiglio. *Ibidem*

rafforzamento nell'introduzione delle cosiddette "clausole di condizionalità"³⁶⁹, all'interno della cornice del Partenariato Euro-Mediterraneo³⁷⁰.

³⁶⁹ Con l'espressione clausole di condizionalità si intendono quelle clausole inserite a partire dagli inizi degli anni Novanta all'interno degli accordi di associazione con i Paesi terzi, che, in vario modo, subordinavano l'esecuzione dell'accordo al rispetto dei principi relativi alla tutela dei diritti umani e alla promozione della democrazia. In particolare a partire dal 1992, la Comunità ha iniziato a inserire la cosiddetta clausola dell'elemento essenziale, la quale prevedeva che il rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo, che ispirano le politiche interne e internazionali della Comunità (e del Paese terzo) costituiscono un "elemento essenziale" dell'accordo. La clausola fu inserita negli accordi stipulati con il Brasile, con i Paesi del Patto andino e con i Paesi centro-americani del "Gruppo di San José". La Comunità ha agito in maniera ancor più incisiva negli accordi firmati, nello stesso periodo, con alcuni Paesi dell'est Europa, introducendo la cosiddetta clausole "bulgara" e "baltica", che permetteva l'immediata sospensione degli accordi in caso di grave inosservanza delle disposizioni in essi contenuti. Tenendo conto della scarsa uniformità e dell'attuazione non omogenea delle clausole di condizionalità, si procederà nei paragrafi successivi ad analizzare come esse si inseriscono nel quadro del Partenariato Euro-Mediterraneo e come vengono declinate negli accordi con i Paesi terzi mediterranei non comunitari. Cfr. S. Angioi, *Genesi ed evoluzione...* cit., pp. 484-490.

³⁷⁰ Sul tema del rispetto dei diritti umani e l'affermazione della democrazia un importante contributo alla codificazione del principio di condizionalità fu rappresentato dalle linee guida lanciata dalla Commissione, Cfr. Commissione della Comunità Europea, *Diritti umani, democrazia e cooperazione, allo sviluppo*, Doc. Sec. (91), 61/6.

Capitolo 4

Il “nuovo corso” delle relazioni euro-mediterranee: dal Processo di Barcellona alle primavere arabe.

4.1) La Conferenza di Barcellona e il lancio del Partenariato Euro-Mediterraneo.

Il Partenariato Euro-Mediterraneo fu lanciato, in maniera solenne e per certi versi alquanto retorica e ridondante, nella Conferenza intergovernativa di Barcellona, che vide riuniti nella città spagnola i 15 Paesi allora membri dell'UE e 12 Paesi terzi del Mediterraneo³⁷¹. La Dichiarazione ufficiale, sottoscritta a Barcellona, apriva senza dubbio una stagione nuova nei rapporti euro-mediterranei, ponendosi come obiettivo fondamentale la costruzione di uno spazio di pace, sicurezza e stabilità nel Mediterraneo. Senza dubbio la Dichiarazione rappresentava il punto di arrivo, di un percorso lungo e tortuoso, che a partire dagli accordi commerciali di prima generazione, primi incerti e timidi vagiti di una politica mediterranea ancora *in fieri*, si era arricchito man mano di tappe e contributi fondamentali, quali l'approccio “globale” della PMG e i primi tentativi di cooperazione orizzontale messi in atto, in un secondo momento, dalla Politica Mediterranea Rinnovata, che tentarono, per la prima volta, di coinvolgere direttamente gli attori della società civile nella realizzazione dei programmi euro-mediterranei. La Conferenza di Barcellona fu anticipata da una serie di appuntamenti istituzionali e non, in cui si consolidarono gli obiettivi e le strutture, poi enunciati nella Dichiarazione. Tra le tappe decisive del lungo Processo di Barcellona meritano di essere menzionati i Consigli europei di Lisbona (1992), Corfù (1994), Essen (1994) e Cannes (1995), in cui si assistette alla graduale elaborazione di quelle che poi saranno le strutture portanti del Partenariato Euro-Mediterraneo: uno spazio di cooperazione, che garantisse pace e

³⁷¹ L'UE prese parte attraverso la presenza ufficiale della Commissione, rappresentata dal Vice-Presidente M. Marini e del Consiglio, rappresentato da J. Solana. I 15 Paesi membri dell'UE furono rappresentati ciascuno dal proprio Ministro degli Esteri, i 12 Paesi terzi mediterranei non comunitari presenti a Barcellona, e anch'essi rappresentati dal Ministro degli Esteri erano: Algeria, Marocco, Tunisia, Egitto, Israele, Autorità Palestinese, Giordania, Libano, Siria, Malta, Cipro e Turchia. Rispetto alla tradizionale compagine degli attori mediterranei non comunitari con cui la UE manteneva relazioni dagli anni settanta si registra una novità assoluta rappresentata dalla presenza di Arafat, per conto dell'Autorità Palestinese. Bisogna registrare l'assenza della Libia di Gheddafi, isolata internazionalmente e sottoposta a sanzioni economiche a seguito dell'affare Lockerbie, del 1988 e la partecipazione della Mauritania come osservatore in quanto membro dell'UMA. Nel 2004 Cipro e Malta, a fronte dell'allargamento europeo, entreranno a far parte dell'UE come Stati membri e nel 2007 invece aderiranno al Partenariato Albania e Mauritania.

sicurezza, la costruzione di una zona di libero scambio, nuove strategie finanziarie con i partners mediterranei e un maggior coinvolgimento della società civile³⁷². A latere degli incontri istituzionali dell'UE, un impulso decisivo al Processo di Barcellona fu dato senza dubbio da una serie di iniziative, tra cui le già citate Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo e nel Medio-Oriente e il Dialogo 5+5. Oltre al lungo ed elaborato lavoro preparatorio che precedette il lancio del Processo di Barcellona, risulta importante ricordare che il Partenariato nacque in un contesto storico assolutamente propizio ma altrettanto complesso e delicato, la fine del bipolarismo e la scomparsa dell'URSS, storica minaccia alle porte meridionali dell'Europa, aveva fatto emergere nuove sfide securitarie nel bacino, sfide a cui l'Unione Europea doveva dare una replica decisa. Il crescente gap economico tra le due rive, la fragilità politica dei regimi della sponda meridionale, l'acuirsi del fenomeno terroristico di matrice islamica, e la crescita esponenziale dei traffici illeciti di migranti rappresentavano le incognite più urgenti a cui il Partenariato si poneva di offrire risposte concrete³⁷³. La calorosa accoglienza riservata all'apertura della Conferenza di Barcellona e alla Dichiarazione finale fu certamente favorita dalla distensione nel quadro dei rapporti regionali nell'area mediterranea e medio-orientale. L'avvio del Processo di Pace in Medio Oriente, inaugurato nella Conferenza di Madrid del 1991 e i successivi Accordi di Oslo del 1993, sembravano offrire una cornice benaugurante al Partenariato Euro-Mediterraneo. Oltre alle cause esogene e ai fattori internazionali propizi, la nascita del Partenariato Euro-Mediterraneo fu stimolata da fattori endogeni. Senza dubbio l'avvio del Partenariato, rifletteva la chiara volontà dei

³⁷² Per gli estratti delle conclusioni della Presidenza dei Consigli di Essen e Cannes, nonché le comunicazioni ufficiali del Consiglio e della Commissione preparatorie al lancio del PEM: cfr. CE, *Il consolidamento della politica mediterranea dell'Unione Europea: verso un partenariato euro-mediterraneo*, "Bollettino dell'UE", Supplemento n. 2, Bruxelles, 1995. Per una panoramica sulle tappe che hanno preceduto la Conferenza di Barcellona e le fasi preparatorie di quest'ultima si rimanda a E. Barbé, *The Barcelona conference, launching pad of a process*, in "Mediterranean Politics", Vol. I, 1996, pp. 25-42

³⁷³ Le questioni della sicurezza nel Mediterraneo andava intesa in chiave più estesa e multidimensionale; superata la concezione dualistica *soft security vs hard security*, tipica degli anni della guerra fredda, l'idea di sicurezza abbracciava ora anche altri settori che andavano aldilà della dimensione squisitamente militare. Minacce alla sicurezza erano rappresentate infatti da dall'instabilità politica, dall'arretratezza socio-economica, dai problemi ambientali, dalla scarsità delle risorse, dai fenomeni migratori, dal terrorismo internazionale. Per tali motivi, il PEM stabiliva una relazione stretta e imprescindibile tra la stabilità della regione, le riforme politiche, lo sviluppo socio-economico e il dialogo tra le culture, affermando una visione della sicurezza globale ed integrata. Cfr. S. Panebianco, *La sicurezza nel Mediterraneo: attori e processi di cooperazione*, in F. Cassano, D. Zolo, *L'alternativa mediterranea*, Milano, Feltrinelli, 2007, pp. 4-7.

paesi mediterranei dell'Unione, soprattutto Spagna, Francia e Italia, di contro-bilanciare da un lato l'allargamento a nord, che nel 1995 aveva visto l'Austria, la Svezia e la Finlandia diventare membri ufficiali dell'UE, e dell'altro la forte spinta ad Est dell'Unione, soprattutto dopo il crollo del blocco sovietico. Questa scelta, figlia della tradizionale dialettica tra dimensione nordica e meridionale dell'UE, trovava le sue fondamenta nel timore dei Paesi mediterranei di perdere la propria centralità nel processo di integrazione europea, che appariva sempre più indirizzato al pieno coinvolgimento dei Paesi dell'Europa centro-orientale, a scapito della storica vocazione mediterranea dell'UE³⁷⁴.

Dall'analisi della Dichiarazione della Conferenza di Barcellona³⁷⁵ e dall'ampia letteratura che ne è seguita, è possibile non solo ricostruire la struttura del Partenariato, ma anche valutarne il reale impatto, nonché i limiti endogeni ed esogeni, che hanno portato sostanzialmente al fallimento di questa stagione tanto agognata. Il Partenariato Euro-Mediterraneo nasceva, come si è ampiamente detto, con l'obiettivo di trasformare il Mediterraneo in un'area di cooperazione, dialogo e libero scambio che garantisse pace, prosperità e stabilità. L'azione dell'UE intendeva per tanto declinarsi in un raggio di settori ampio e variegato: dal tradizionale settore degli scambi commerciali e finanziari, alle questioni più squisitamente politiche e securitarie, quali contenimento dell'immigrazione illegale e la lotta al terrorismo, fino all'ambito socio-economico e a quello culturale, con particolare attenzione dedicata ai grandi temi del dialogo inter-religioso, della lotta al razzismo e alla xenofobia. L'*incipit* della Dichiarazione affermava chiaramente le premesse e gli obiettivi su cui si basava il nuovo corso delle relazioni euro-mediterranee:

«In this spirit they undertake in the following declaration of principles to:

- act in accordance with the United Nations Charter and the Universal Declaration of Human Rights, as well as other obligations under international law, in particular those arising out of regional and international instruments to which they are party;
- develop the rule of law and democracy in their political systems, while

³⁷⁴ Un ruolo fondamentale fu giocato dai Commissari italiano e spagnolo, rispettivamente Manuel Marini e Abel Matutes e dall'allora I Ministro spagnolo Felipe Gonzales, che spinsero affinché la Commissione inserisse tra le priorità della sua agenda il tema della sicurezza e solidarietà nel Mediterraneo. Cfr. D. Nicolìa, *op.cit.*, p. 65.

³⁷⁵ Il testo ufficiale della Dichiarazione adottata a margine della Conferenza di Barcellona è disponibile al sito: http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf (Ultimo accesso 1° Luglio 2015).

recognizing in this framework the right of each of them to choose and freely develop its own political, socio-cultural, economic and judicial system;

- respect human rights and fundamental freedoms and guarantee the effective legitimate exercise of such rights and freedoms, including freedom of expression, freedom of association for peaceful purposes and freedom of thought, conscience and religion, both individually and together with other members of the same group, without any discrimination on grounds of race, nationality, language, religion or sex;
- give favourable consideration, through dialogue between the parties, to exchanges of information on matters relating to human rights, fundamental freedoms, racism and xenophobia;
- respect and ensure respect for diversity and pluralism in their societies, promote tolerance between different groups in society and combat manifestations of intolerance, racism and xenophobia. The participants stress the importance of proper education in the matter of human rights and fundamental freedoms;
- respect their sovereign equality and all rights inherent in their sovereignty, and fulfil in good faith the obligations they have assumed under international law;
- respect the equal rights of peoples and their right to self-determination, acting at all times in conformity with the purposes and principles of the Charter of the United Nations and with the relevant norms of international law, including those relating to territorial integrity of States, as reflected in agreements between relevant parties
- refrain, in accordance with the rules of international law, from any direct or indirect intervention in the internal affairs of another partner;
- respect the territorial integrity and unity of each of the other partners;
- settle their disputes by peaceful means, call upon all participants to renounce recourse to the threat or use of force against the territorial integrity of another participant, including the acquisition of territory by force, and reaffirm the right to fully exercise sovereignty by legitimate means in accordance with the UN Charter and international law [...]³⁷⁶.

Il quadro proposto dal Partenariato Euro-Mediterraneo presentava una struttura sostanzialmente bicefala: da un lato si manteneva la natura bilaterale, ereditata dalle precedenti esperienze e riproposta negli accordi bilaterali, che a partire dal 1995, l'UE firmò con i Paesi terzi mediterranei non comunitari; dall'altro si proponeva un approccio intergovernativo e regionale, frutto di numerosi documenti politici e accordi sostanziali,

³⁷⁶ *Ibidem*

che dessero piena esecuzione a quanto sancito dalla Dichiarazione. L'architrave istituzionale presentata a Barcellona riprendeva il cosiddetto "schema dei tre cesti" della CSCE, declinandosi in tre pilastri, che a loro volta, riflettevano i tre capitoli della Dichiarazione. I tre pilastri erano:

- 4) *il partenariato politico e di sicurezza*, il cui obiettivo era la creazione di uno spazio comune di pace e stabilità, attraverso il rispetto dei diritti umani e la promozione della democrazia;
- 5) *il partenariato economico e commerciale*, che mirava alla realizzazione di una zona di prosperità condivisa, attraverso la costruzione di una zona di libero scambio entro il 2010;
- 6) *il partenariato sociale, culturale e umano*, che puntava allo sviluppo delle risorse umane, alla comprensione tra culture e agli scambi tra società civili³⁷⁷.

Il richiamo costante al rafforzamento della democrazia e al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali permeava tutto il documento, facendo esplicito riferimento ai principi della Carta delle Nazioni Unite e alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Già nella dicitura scelta *Partenariato*, almeno a livello teorico e intenzionale, si tentava di superare l'approccio disegnato dalle precedenti politiche europee nell'area del Mediterraneo, introducendo il concetto di parità tra i suoi membri, che almeno formalmente rigettava ufficialmente l'impostazione di un'azione elaborata dall'UE e imposta di fatto ai Paesi terzi non comunitari, e invece proponeva un approccio congiunto e multilaterale, che tenesse conto di una dimensione globale e integrata, declinata nei tre cesti: stabilità politica, sviluppo economico e dialogo interculturale, strettamente connessi tra loro. L'elemento chiave e la vera novità del Processo di Barcellona era rappresentata proprio dalla condivisione della responsabilità tra gli attori coinvolti, che in misura eguale e simmetrica contribuivano alla riuscita del processo e, proprio in questo senso, fu introdotto il concetto di *joint ownership*, poi mutato in *co-ownership* nell'Unione per il

³⁷⁷ Nel campo politico e della sicurezza erano previste riunioni periodiche trimestrali, a geometria variabile, tra Ministri funzionari ed esperti sia della compagine governativa pubblica, che del settore privato. Nel campo economico, a fronte dell'ambizioso obiettivo proposto, ovvero la creazione di una zona di libero scambio entro il 2010, si pose come prima tappa l'armonizzazione delle normative al fine di eliminare gli ostacoli agli scambi commerciali, in particolare nel settore agricolo e alimentare. Sul piano degli investimenti il PEM si poneva l'obiettivo della modernizzazione del settore industriale e del miglioramento della competitività delle piccole e medie imprese, assieme ad un graduale processo di privatizzazione del settore pubblico e dei trasporti. Nel campo delle risorse umane il PEM puntava a favorire la mobilità delle persone attraverso programmi di mobilità e di formazione congiunta quali MedCampus, MedMedia, etc., che coinvolgessero Università, centri di ricerca e ong. Cfr. F. Rizzi, *op.cit.*, pp. 94-96; F. Rizzi, *Un Mediterraneo di conflitti*, in M. G. Melchionni- G. Ravasi (a cura di), *op.cit.*, pp. 61-77.

Mediterraneo³⁷⁸. Tuttavia la scelta di affidare la regia del Partenariato in maniera quasi esclusiva alle istituzioni comunitarie, in particolare alla Commissione Europea, sembrò minare sin dalle fondamenta le genuine intenzioni di un processo paritario, generando non pochi malumori nei Paesi mediterranei non comunitari³⁷⁹.

Il Partenariato Euro-Mediterraneo nella sua dimensione regionale, integrata e globale tentò di dotarsi di una struttura istituzionale alquanto flessibile e leggera, volta a favorire la cooperazione su più livelli. La struttura prevedeva una Conferenza dei Ministri degli Affari Esteri, detta anche Conferenza Euro-Mediterranea, che si riuniva con cadenza biennale, con lo scopo di verificare lo stato di avanzamento del Processo e dargli nuovi impulsi, una serie di conferenze ministeriali settoriali, dedicate all'approfondimento del Partenariato nei vari settori di cooperazione³⁸⁰, un'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea³⁸¹, un Comitato Euro-Mediterraneo per il Processo di Barcellona³⁸², guidato dalla Commissione Europea, che aveva compiti di esecuzione, preparazione e negoziazione degli orientamenti da sottoporre ai Ministri e l'istituzione di numerosi networks che miravano ad un pieno coinvolgimento della società civile come parte attiva

³⁷⁸ Il concetto di responsabilità comune, *joint ownership*, era emerso con vigore durante i negoziati euro-mediterranei, proprio per rispondere alle accuse di preferire un'imposizione prevalentemente europea, calata dall'alto e imposta ai partner mediterranei, piuttosto che una politica di responsabilità realmente condivisa da tutti i partecipanti. Cfr. F. Attinà, G. Natalicchi, *op.cit.*, pp. 243-244.

³⁷⁹ Sui limiti e le cause che porteranno al fallimento del Partenariato si rimanda al paragrafo 4.3 del presente capitolo, tuttavia è bene ricordare che già pochi anni dopo alcuni analisti iniziavano a guardare con sospetto al Processo di Barcellona e alla sua reale portata rivoluzionaria. Cfr. E. Kienle, *Destablization through partnership? Euro-Mediterranean relations after the Barcelona declaration*, in "Mediterranean Politics", Vol. III, 1998, pp. 1-20.

³⁸⁰ I settori di cooperazione previsti erano 14: affari esteri, affari economici e finanziari, ambiente, energia, trasporti, industria, agricoltura, commercio, risorse idriche, lavoro, cultura, migrazioni, turismo, salute.

³⁸¹ L'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea (APEM), composta da 240 membri e nata sulle ceneri del Forum Parlamentare Euro-Mediterraneo, fu creata nel 1998, su impulso del Parlamento Europeo per favorire il dialogo tra i parlamentari dei Paesi aderenti al PEM. L'APEM si riuniva una volta l'anno in sessione plenaria e adottava dichiarazioni politiche che miravano a stimolare il dibattito interno ai forum non governativi. Nei fatti l'APEM risultò ostaggio delle politiche dei singoli Paesi, non riuscendo a svolgere un ruolo decisivo.

³⁸² Il Comitato Euro-Med comprendeva raccoglieva i massimi vertici dell'UE ovvero la presidenza semestrale in atto con l'assistenza di quella precedente e di quella successiva, la Commissione Europea e gli Alti funzionari di tutti i paesi partner. Le materie relative al dialogo politico e alla sicurezza erano invece negoziate da un Comitato degli alti funzionari, che al contrario del Comitato Euro-Med, aveva carattere esclusivamente intergovernativo. Va sottolineato che il Comitato degli alti funzionari era autonomo e separato rispetto al Comitato Euro-Med, esprimeva la dimensione intergovernativa dell'Unione e del Partenariato e non comprendeva perciò la Commissione. Il lavoro del Comitato Euro-Med era diretta espressione della Commissione europea. Il Comitato degli alti funzionari era assistito dal segretariato del Consiglio dei ministri dell'Unione. Cfr. R. Aliboni, *I rapporti tra Europa e Mediterraneo, il quadro istituzionale e politico*, in G. Gomei e M. Roccas, *Le economie del Mediterraneo*, Atti del Convegno "Incontro di lavoro sulle economie del Mediterraneo", tenutosi a Roma presso la Banca d'Italia, il 6 aprile 2000, pp. 19-89. Disponibile on line sul sito: www.bancaditalia.it (Ultimo accesso: 1° Luglio 2015).

del Processo³⁸³. Senza dubbio la compartecipazione di attori statali e non statali rappresentò l'elemento più originale del Processo e tentò di dare respiro e continuità a quello "spirito di Barcellona", che permeava la nuova stagione nelle giornate inaugurali della Conferenza ufficiale, dove accanto all'assise ufficiale prese vita il Forum Civile EuroMed, con oltre 1000 esperti provenienti dalle due rive del Mediterraneo, espressione del peso politico che la società civile ambiva ad avere.

4.2) Gli Accordi di Associazione nel quadro del PEM, il caso specifico di Algeria e Tunisia.

Nel quadro del Partenariato Euro-Mediterraneo l'UE firmò, in tempi e modi diversi, una serie di accordi bilaterali con nove Paesi partners della riva meridionale. Come si può notare dalla tabella riportata in appendice, in alcuni casi, in particolare quello tunisino e marocchino, la firma e l'entrata in vigore dell'accordo fu alquanto celere e agevole, in altri invece, le tempistiche furono più lunghe e complesse, come appunto nel caso algerino, fino ad arrivare alla totale paralisi nel caso siriano; il cui accordo tutt'oggi non è ancora entrato in vigore. Gli accordi euro-mediterranei di seconda generazione, pur presentando delle specificità, mantenevano un'impalcatura comune che rifletteva la struttura dei "tre cesti" del Partenariato. In particolare gli accordi si basavano sul pilastro politico, che poneva tra le sue priorità il dialogo periodico in tema di stabilità e sicurezza, il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici come *elemento essenziale* per l'implementazione e l'esecuzione dell'accordo, disciplinato dall'art. 2 degli accordi; il pilastro economico puntava alla progressiva liberalizzazione degli scambi di beni, servizi e capitali, al fine di favorire lo sviluppo di relazioni economiche e sociali equilibrate tra le parti, mentre il terzo pilastro incoraggiava misure e strumenti a favore del dialogo sociale, culturale e umano.

³⁸³ Per un approfondimento sulla struttura istituzionale del PEM, i suoi organi e le rispettive funzioni si rimanda a S. Panebianco, *Introduction to the Euro-Mediterranean Partnership in Perspective: The Political and Institutional Context*, in S. Panebianco, *A new Euro-Mediterranean cultural identity*, London, Frank Cass, 2003, pp.6-23. Lo sviluppo di una serie di networks e dei cosiddetti forum civili fu lo strumento privilegiato della cooperazione decentrata, il cui obiettivo era quello di affiancare al processo istituzionale, la partecipazione attiva della società civile. In tal senso si mosse la rete EuroMescSCO, che riuniva diversi istituti di politica estera, nata con l'obiettivo di supportare gli incontri periodici dei Ministri degli Esteri con attività di ricerca e formazione per giovani studiosi e diplomatici, esponenti della società civile. Per una panoramica sulla natura, sulle attività rete si rimanda al sito ufficiale: <http://www.euromesco.net/>. (Ultimo accesso 1°luglio 2015).

Sebbene le disposizioni dei singoli accordi bilaterali variavano a seconda del paese partners si possono comunque individuare degli aspetti comuni rintracciabili in tutti gli accordi firmati dall'UE con i Paesi Terzi Mediterranei³⁸⁴.

Partendo proprio dal caso della Tunisia, primo Paese a firmare l'Accordo di Associazione, che fu ratificato il 17 luglio 1995 ed entrò in vigore il 1° marzo 1998³⁸⁵, è possibile ripercorrere le caratteristiche salienti degli accordi di seconda generazione, nonché le principali variazioni proposte dai singoli casi specifici³⁸⁶. Prima di passare all'analisi della natura tecnica dell'accordo euro-tunisino è bene accennare all'accoglienza che ad esso fu riservata. La celerità con cui furono portati avanti gli strumenti di ratifica e di esecuzione del Trattato è sintomatica dell'entusiasmo che accompagnò la nuova stagione dei rapporti euro-mediterranei in Tunisia. Se per gli altri Paesi terzi Mediterranei la creazione di una zona di libero scambio con l'UE poteva offrire considerevoli vantaggi, per la Tunisia rappresentava senza dubbio un imperativo categorico irrinunciabile, a fronte delle sue dimensioni modeste e del flusso intenso di scambi commerciali con questa regione. Il caso tunisino risulta interessante, se comparato ai due giganti del Maghreb, l'Algeria e il Marocco. Le dimensioni geografiche ridotte della Tunisia, le sue risorse naturali assai limitate e la popolazione decisamente poco numerosa rispetto agli altri due Paesi (Algeria e Marocco) contribuivano ad alimentare la dimensione altamente simbolica dell'accordo. Senza dubbio l'economia tunisina era una delle più dinamiche dei Paesi terzi aderenti al Partenariato, il suo livello di sviluppo era uno dei più elevati e il suo inserimento nelle dinamiche economiche europee era a più avanzato rispetto agli altri Paesi terzi; inoltre la Tunisia vantava strutture sociali tra le più moderne dei Paesi del Nord Africa e l'apertura culturale e la prossimità geografica all'Europa ne facevano uno dei partner privilegiati. La Tunisia, unitamente al Marocco, si configurava come un paese-pilota nell'implementazione del Processo di Barcellona e

³⁸⁴ Per il testo ufficiale si rimanda a *Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità Europea e i suoi stati membri da una parte e la Repubblica tunisina dall'altra*, in GUCE, L97/2, 30 marzo 1998. Bisogna ricordare che nel caso specifico dell'Autorità Palestinese, a causa del suo *status* particolare, si optò per la firma un Accordo *ad hoc* e precisamente di un accordo interinale che riguardava solo gli aspetti commerciali tralasciando la cooperazione politica.

³⁸⁵ Nonostante la Tunisia fu il primo Paese a firmare l'Accordo di Associazione con l'UE bisogna ricordare che il processo di eliminazione delle barriere tariffarie era stato avviato già prima della ratifica dell'accordo stesso, a evidente riprova della volontà di apertura della Tunisia nei confronti dell'UE.

³⁸⁶ Per una panoramica sulle specificità degli Accordi firmati dall'UE con Tunisia, Marocco e Autorità Palestinese e il loro potenziale impatto futuro si rimanda a B. Khader, *Les nouveaux accords entre l'Union européenne et les pays arabes*, in "Confluences Méditerranée", n. 21, 1997, pp. 11-20.

in questo senso la riuscita dell'accordo euro-tunisino avrebbe costituito uno stimolo formidabile al dispiegamento del Partenariato nell'intera regione³⁸⁷.

L'art. 1 dell'accordo enunciava gli obiettivi programmatici: «costituire un ambito adeguato per il dialogo politico tra le parti che consenta di consolidare le loro relazioni in tutti i campi che esse riterranno pertinenti a tale dialogo; stabilire le condizioni per la liberalizzazione degli scambi di beni, di servizi e di capitali; sviluppare gli scambi e stimolare l'espansione di relazioni economiche e sociali equilibrate tra le parti, segnatamente attraverso il dialogo e la cooperazione, per favorire lo sviluppo e la prosperità della Tunisia e del popolo tunisino; incoraggiare l'integrazione del Maghreb e favorire gli scambi e la cooperazione tra la Tunisia e i paesi della regione; promuovere la cooperazione in campo economico, sociale, culturale e finanziario».

L'Accordo euro-tunisino proseguiva poi con un'accurata descrizione dei diversi ambiti d'intervento, a partire dal dialogo politico, a cui era dedicato il Titolo I, come base per garantire la stabilità e sicurezza dell'area mediterranea, fino ad arrivare al cuore del problema, cioè la libera circolazione delle merci, oggetto del Titolo II. L'art. 6 infatti stabiliva l'istituzione di una zona di libero scambio transitoria, della durata massima di dodici anni dall'entrata in vigore dell'accordo, che sarà poi sostituita dalla zona di libero scambio euro-mediterranea da istituirsi entro il 2010³⁸⁸. Il Titolo III si occupava invece del diritto di stabilimento e dei servizi, mentre il Titolo IV disciplinava i pagamenti

³⁸⁷ Per maggiori approfondimenti sul contesto economico in cui si declinava l'accordo euro-tunisino, si rimanda a M. B. Romdhane, *L'accord de libre échange entre la Tunisie et l'UE: un impératif, des espoirs, des inquiétudes*, in "Confluences Méditerranée", n. 21, 1997, pp. 43-60. Sull'impatto che invece ebbe l'accordo nel breve periodo si rimanda a: J.P. Cassarino, *The Eu-Tunisian Association Agreement and Tunisia's Structural Reform Program*, in "The Middle East Journal", Vol. 53, n.1, pp. 59-74, 1999.

³⁸⁸ L'Accordo distingueva chiaramente i prodotti industriali (art. 7-14) da quegli agricoli (artt. 15-19), mantenendo la differenza di regime, dal momento che per i prodotti industriali originari della Tunisia importabili in Europa e viceversa venivano eliminati i dazi e le tasse di effetto equivalente (secondo un dettagliato calendario che prevede nell'arco di dodici anni l'azzeramento totale progressivo), mentre provvedeva solo a una progressiva liberalizzazione nei reciproci scambi di prodotti agricoli e della pesca. Vi erano però delle deroghe ad esempio in caso di ordine pubblico, buon costume e pubblica sicurezza. All'art.27 dell'accordo euro-tunisino, veniva esplicitato: «il presente accordo lascia impregiudicati i divieti o le restrizioni all'importazione, all'esportazione o al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale o di tutela della proprietà intellettuale, industriale e commerciale o dalle norme relative all'oro e all'argento. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra le parti». La stessa disciplina era prevista dagli artt. 27 degli accordi stipulati con la Giordania e con Israele, dall'art. 28 dell'accordo con il Marocco, dall'art. 26 dell'accordo con l'Egitto, dall'art. 23 dell'accordo interinale con il Libano e dall'art. 14 dell'accordo interinale con l'Autorità Palestinese.

correnti e il movimento di capitali, e la concorrenza.

Il Titolo V invece disciplinava la cooperazione economica in generale, entrando nell'ambito più assistenzialista che di partenariato vero e proprio, agli artt. 42-44 le parti si impegnavano a intensificare i rapporti nel reciproco interesse e nello spirito del partenariato, allo scopo di sostenere l'azione della Tunisia per favorirne un duraturo sviluppo economico e sociale, attraverso un regolare dialogo economico, scambi di informazioni e comunicazioni, iniziative di consulenza, scambi di esperti, assistenza tecnica e amministrativa.

L'accordo euro-tunisino disciplinava inoltre al Titolo VI la cooperazione sociale e culturale e al Titolo VII la cooperazione finanziaria, tra gli obiettivi della cooperazione era particolarmente importante sottolineare la norma, contenuta in tutti gli Accordi di Associazione, relativa al «ravvicinamento delle legislazioni», cioè all'esigenza di aiutare i paesi terzi mediterranei ad armonizzare le legislazioni nazionali, recependo il modello comunitario nei settori contemplati dall'accordo.

Si tratta evidentemente di una sorta di adeguamento all'*aquis communautaire*, esteso a Stati terzi, come esplicitamente previsto, ad esempio, dall'art. 52 dell'accordo euro-tunisino che recitava: «obiettivo della cooperazione è aiutare la Tunisia a ravvicinare la sua legislazione a quella della Comunità nei settori contemplati dal presente accordo»³⁸⁹. Questa formulazione è ripresa testualmente negli accordi sottoscritti con Marocco, Algeria e Autorità Palestinese³⁹⁰. Per l'attuazione degli accordi fu istituito il Consiglio di Associazione «che si riunisce a livello ministeriale una volta all'anno e ogni qualvolta le circostanze lo richiedono, su iniziativa del suo presidente e alle condizioni previste dal suo regolamento interno». Il sostegno finanziario necessario era assicurato dal programma MEDA³⁹¹ (*Mésures d'Adjustement*), il principale strumento finanziario

³⁸⁹ Sul tema della recezione del modello comunitario nel Mediterraneo si rimanda a V.M. Donini, *La circulation des modèles juridiques dans la région euro-méditerranéenne*, in L. Sapia, *La riforma delle legislazioni agrarie nei paesi terzi del Mediterraneo*, Felici Editore, Pisa 2007.

³⁹⁰ Mentre leggermente diverso era il tenore dell'art. 69 dell'accordo euro-giordano (corrispondente allo stesso art. nel testo dell'accordo siglato con Egitto e Israele): «Le parti fanno il possibile per ravvicinare le rispettive legislazioni al fine di agevolare l'attuazione del presente accordo».

³⁹¹ Il Programma MEDA, *relativo alle misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro-mediterraneo*, fu adottato mediante Regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio, il 23 luglio 1996. Il programma costituiva il principale strumento della cooperazione economica e finanziaria del partenariato euro-mediterraneo. Varato nel 1996 (MEDA I) e modificato nel 2000 (MEDA II), consentiva all'Unione europea di fornire un aiuto finanziario e tecnico ai paesi a sud del Mediterraneo, ossia: Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Territori palestinesi, Tunisia e Turchia. Il programma MEDA si sostituiva ai diversi protocolli finanziari bilaterali esistenti con i paesi del bacino mediterraneo. Esso si ispirava ai

dell'Unione Europea per l'attuazione del Partenariato Euro-Mediterraneo. Gli interventi del programma MEDA miravano alla realizzazione degli obiettivi previsti nei tre settori del partenariato euro-mediterraneo: 1) il rafforzamento della stabilità politica e della democrazia; 2) l'attuazione di una zona euro-mediterranea di libero scambio e lo sviluppo della cooperazione economica e sociale; 3) l'attenzione alla dimensione umana e culturale. Il programma MEDA intendeva sostenere la transizione economica dei paesi terzi mediterranei e l'istituzione di una zona euro-mediterranea di libero scambio appoggiando le riforme economiche e sociali per l'ammodernamento delle imprese e lo sviluppo del settore privato ponendo l'accento in particolare su:

- il sostegno alle piccole e medie imprese (PMI) e la creazione di posti di lavoro;
- l'apertura dei mercati;
- la promozione degli investimenti privati, della cooperazione industriale e degli scambi commerciali tra i diversi partner;
- la modernizzazione delle infrastrutture economiche e dei sistemi finanziari e fiscali;
- ristabilimento dei grandi equilibri finanziari e creazione di un contesto economico favorevole all'accelerazione della crescita (sostegno all'aggiustamento strutturale)³⁹².

programmi PHARE e TACIS, in particolare per quanto concerne la trasparenza e l'informazione. Per assicurare il finanziamento di questo programma è stata istituita una linea di bilancio. Cfr. *Regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio del 23 luglio 1996 relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro-mediterraneo*, in GUCE, N. L 189/1, 30 luglio 1996.

³⁹² Secondo il Regolamento le attività finanziate nel quadro di MEDA erano principalmente: assistenza tecnica, formazione, consolidamento istituzionale, informazione, seminari, studi, progetti d'investimento e azioni volte a mettere in evidenza il carattere comunitario degli aiuti. I finanziamenti di MEDA erano costituiti principalmente da: 1) aiuti non rimborsabili gestiti dalla Commissione europea e utilizzati per finanziare o cofinanziare attività, progetti o programmi che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi del programma MEDA; 2) capitali di rischio accordati e gestiti dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) per rafforzare il settore privato, in particolare il settore finanziario; 3) abbuoni di interessi per prestiti concessi dalla BEI nell'ambito della cooperazione nel settore ambientale. Il tasso di abbuono non doveva superare il 3%. Il finanziamento comunitario poteva coprire le spese per l'importazione di merci e servizi e le spese locali necessarie per realizzare i progetti e i programmi previsti. Erano esclusi dal finanziamento tasse, dazi e imposizioni. Al fine di sostenere i programmi di riforma economica nel quadro dei programmi di aggiustamento strutturale, poteva essere concesso anche un aiuto di bilancio diretto a favore del partner beneficiario. Il finanziamento comunitario nei settori produttivi si combinava alle risorse proprie del beneficiario. Il finanziamento assegnato dall'UE non doveva comunque superare l'80% dei costi di investimento totali. I finanziamenti comunitari potevano essere rappresentati anche da cofinanziamenti con altri organismi. Potevano beneficiare dei finanziamenti del programma MEDA non soltanto gli Stati e le regioni ma anche le autorità locali, le organizzazioni regionali, gli organismi pubblici, le comunità locali, le organizzazioni di sostegno delle imprese, gli operatori privati, le

Il regolamento istitutivo il Programma MEDA insisteva sulla necessità di prendere in considerazione, nella programmazione e nell'attuazione della cooperazione, la questione delle pari opportunità e della promozione del ruolo della donna nella vita economica e sociale. Le attività finanziate dal Programma dovevano tener conto altresì degli aspetti ambientali. Secondo il regolamento MEDA, il rispetto della democrazia, dello Stato di diritto, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali costituivano un elemento essenziale del partenariato, la cui violazione giustificava l'adozione di appropriate misure³⁹³. Tali misure potevano essere adottate dal Consiglio, deliberante a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.

L'Accordo di Associazione con l'Algeria fu invece sottoscritto in occasione del Vertice di Valencia, il 22 Aprile 2002 ed entrò in vigore il 1° Settembre 2005³⁹⁴. Prima di entrare nel merito del testo, che pur mantenendo gli stessi obiettivi, nonché la stessa impalcatura di fondo dell'Accordo euro-tunisino, mantenendo di fatto alcune specificità, merita di essere approfondita la travagliata gestazione che ha accompagnato la sottoscrizione dell'accordo euro-algerino, e che riflette la complessità dei rapporti tra i due soggetti. Mentre si inaugurava la nuova fase delle relazioni euro-mediterranee e prendeva forma l'architrave del Processo di Barcellona, l'Algeria piombava nella spirale di violenza che, a partire dal 1989, condusse il Paese nel baratro dilaniante della guerra civile. Al momento del lancio della Dichiarazione di Barcellona, l'Algeria risultava isolata diplomaticamente e desiderosa del supporto occidentale per fronteggiare la deriva islamista che insanguinava il Paese. Il Partenariato Euro-Mediterraneo fu accolto con un entusiasmo senza precedenti e da una ventata di speranza e ottimismo da parte del regime algerino, che sperava di trarre vantaggio dagli sforzi imposti dall'UE per mitigare la situazione interna. Il PEM rappresentava una finestra diplomatica importante per il

cooperative, le mutue, le associazioni, le fondazioni e le organizzazioni non governative dei paesi dell'UE e dei paesi terzi mediterranei. *Ibidem*.

³⁹³ Il programma MEDA, ispirandosi principi di fondo del PEM, legava altresì il raggiungimento degli obiettivi preposti alla partecipazione della società civile e delle popolazioni alla progettazione e all'attuazione dei programmi, al miglioramento dei servizi sociali (istruzione, sanità, habitat sociale, approvvigionamento idrico, etc); allo sviluppo rurale armonioso e integrato che comprendeva lo sviluppo agricolo; al rafforzamento della democrazia, dei diritti dell'uomo e dello Stato di diritto; alla tutela e al miglioramento dell'ambiente; alla modernizzazione delle infrastrutture economiche, in particolare nei settori del trasporto, dell'energia e della società dell'informazione; alla promozione degli scambi di giovani e della cooperazione culturale; allo sviluppo delle risorse umane (formazione professionale, miglioramento della ricerca scientifica e tecnologica). *Ibidem*

³⁹⁴ Cfr. *Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità Europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica Algerina democratica e popolare, dall'altra*. in GUCE, L 265/2, 10 ottobre 2005.

regime algerino che intravedeva in questo frangente l'opportunità di dimostrare gli sforzi compiuti e allora in corso d'opera nella lotta al terrorismo di matrice islamica. In quest'ottica l'Algeria sperava non solo di migliorare e rinsaldare le relazioni con l'Unione Europea ma anche con gli attori regionali che prendevano parte al processo. Nonostante la percezione negativa diffusasi tra la società civile e gli alti costi economici rappresentati dall'Accordo di Associazione, la classe dirigente algerina, in piena guerra civile, decise di intraprendere il percorso negoziale per la firma degli accordi di seconda generazione nel quadro del PEM, fortemente convinta dei vantaggi che esso avrebbe potuto rappresentare. Tuttavia l'entusiasmo della classe dirigente algerina dovette scontrarsi con la cauta posizione dell'UE, scettica rispetto alle scelte condotte dal regime per fronteggiare la galassia jihadista. I negoziati per la firma dell'Accordo di Associazione, intrapresi già dal 1997 si arenarono fino all'arrivo di Bouteflika alla Presidenza della Repubblica nel 1999. Senza dubbio gli attentati dell'11 settembre e l'internazionalizzazione del terrorismo di matrice islamica riabilitarono il regime algerino, che per primo e da solo aveva dovuto fronteggiare il fenomeno del terrorismo di matrice islamica, fornendogli nuova credibilità dinanzi agli occhi dell'UE e della comunità internazionale. Agli albori del 2000 ripresero i negoziati tra l'UE e l'Algeria che culminarono due anni dopo nella firma dell'Accordo di Associazione³⁹⁵.

Analizzando i due testi e guardando in particolare al ruolo che l'UE assumeva come attore capace di incentivare i processi democratici e il rispetto dei diritti umani nei due Paesi, emerge subito una certa divergenza all'art. 2, il cosiddetto articolo dell'"elemento essenziale". Se nella versione italiana dei due testi l'art. 2 è pressoché identico e disciplina che: «Le relazioni tra le parti, così come tutte le disposizioni del presente accordo, si fondano sul rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo, cui si ispira la loro politica interna e internazionale e che costituiscono un elemento essenziale dell'accordo», la versione francese dei due accordi presenta una prima sfumatura. Infatti all'art. 2 dell'accordo euro-tunisino si specifica: « *Les relations entre les parties, de même que toutes les dispositions du présent accord, se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme qui inspirent leurs politiques internes et internationales et qui constituent un élément essentiel de l'accord* »³⁹⁶, mentre al

³⁹⁵ H. Darbouche, "Energising" UE-Algeria relations, in "The International Spectator", Vol. 45, n. 3, settembre 2010, pp. 71-83.

³⁹⁶ *Accord Euro-Méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part*, in JOCE, L 972/2, 30 marzo 1998.

medesimo articolo dell'accordo euro-algerino si precisa: «*Le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme, tels qu'énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'homme, inspire les politiques internes et internationales des parties et constitue un élément essentiel du présent accord*»³⁹⁷. Risulta evidente come l'art. 2 dell'accordo euro-tunisino, risulti più deciso e vincolante in materia di diritti umani e di principi democratici, sottolineando che entrambi i concetti costituiscono l'asse portante delle relazioni tra le parti e l'elemento essenziale dell'accordo. Nel caso algerino, invece le parti concordano solo sul fatto che i diritti umani e la democrazia debbano ispirare le politiche interne e internazionali delle parti contraenti e costituiscano un elemento essenziale dell'accordo, lasciando tuttavia molta più libertà di interpretazione della norma al Paese terzo e riducendo così la portata vincolante del principio. Proseguendo nell'analisi si rintracciano differenze anche nelle disposizioni finali degli accordi, in particolare relativamente al cosiddetto articolo della "misura appropriata", art. 104 dell'accordo euro-algerino e art. 90 dell'accordo euro-tunisino. Benché i testi presentino la stessa identica dicitura³⁹⁸, il testo algerino include una dichiarazione congiunta finale relativa all'art. 104, che fornisce alcuni dettagli sull'applicazione della condizionalità. La dichiarazione specifica che: «*Les parties conviennent, aux fins de l'interprétation et de l'application pratique de l'accord, que les cas d'urgence spéciale visés à l'article 104 de l'accord signifient les cas de violation substantielle de l'accord par l'une des deux parties. Une violation substantielle de l'accord consiste dans: le rejet de l'accord non autorisé par les règles générales du droit international; la violation des éléments essentiels de l'accord visés à l'article. Les parties conviennent que les «mesures appropriées» mentionnées à l'article 104 de l'accord constituent des mesures prises conformément au droit international. Si une partie prend*

³⁹⁷ *Accord Euro-Méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République Algérienne démocratique et populaire, d'autre part*, in JOCE L 265/2, 10 ottobre 2005.

³⁹⁸ «*Les parties prennent toute mesure générale ou particulière nécessaire à l'accomplissement de leur obligations en vertu du présent accord. Elles veillent à ce que les objectifs fixés par le présent accord soient atteints. Si une partie considère que l'autre partie n'a pas rempli l'une des obligations que lui impose le présent accord, elle peut prendre des mesures appropriées. Auparavant elle doit, sauf cas d'urgence spéciale, fournir au Conseil d'association toutes les informations pertinentes nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de rechercher une solution acceptable par les parties. Le choix doit porter par priorité sur les mesures qui perturbent le moins le fonctionnement du présent accord. Ces mesures sont notifiées immédiatement au Conseil d'association et font l'objet de consultations au sein de celui-ci à la demande de l'autre partie*».

une mesure en cas d'urgence spéciale en application de l'article 104, l'autre partie peut invoquer la procédure relative au règlement des différends».

Bisogna ricordare che nella prassi la clausola di condizionalità non è stata mai utilizzata dall'UE per fare pressioni sui governi in questione, né tanto meno sugli altri Paesi coinvolti nel Partenariato. Nel caso algerino, come anticipato, l'UE si limitò solamente a ritardare i colloqui negoziali per la conclusione dell'accordo durante gli anni bui della guerra civile, e in particolare a fronte degli assassini di diversi cittadini europei sul territorio algerino.

Dal punto di vista degli incentivi economici, la Tunisia è stata uno dei principali beneficiari del programma MEDA: il finanziamento complessivo concesso alla Tunisia, nel periodo 1995-2006, è stato superiore a 1 miliardo di euro (circa il 12% dei fondi disponibili), una cifra considerevole a fronte della esigua percentuale di popolazione presente sul territorio, rispetto agli altri Paesi (la popolazione della Tunisia rappresenta solo il 5% della popolazione della regione mediterranea). L'Algeria, al contrario, è risultata solo sesto posto, per finanziamento complessivo, tra i paesi beneficiari del programma MEDA. Anche se in misura minore l'azione europea di promozione della democrazia si è tradotta nella semplice strategia di diffusione di norme "etiche e morali", quali i valori democratici, il rispetto dei diritti umani e delle libertà civili e politiche. Per il raggiungimento degli obiettivi preposti furono adottati tendenzialmente due strumenti: da un lato la diffusione delle idee liberali di democrazia e il diretto coinvolgimento delle società civili, algerina e tunisina; dall'altro lo sviluppo di un'opinione condivisa e diffusa circa i vantaggi e le opportunità offerte dal sistema democratico presso le élites politiche e burocratiche. Dal punto di vista operativo il diretto coinvolgimento della società civile passò per l'implementazione di alcune voci già citato programma MEDA, che - soprattutto nel caso algerino- furono indirizzate verso i giovani disoccupati, al fine di rendere meno attraente la prospettiva offerta dell'integralismo islamico, e alle donne. Nel complesso però i finanziamenti destinati alla società civile furono sensibilmente minori rispetto a quelli destinati ai governi, nel caso tunisino infatti solo il 3% del finanziamento totale, per il periodo 1995-2000, fu destinato a questa tipologia di iniziative. Per quanto riguarda l'Algeria invece si registrarono, a partire dalla firma dell'Accordo di Associazione, incentivi più significativi nel campo della promozione dei diritti umani, benché come vedremo l'atteggiamento del Paese risultò abbastanza reticente a recepire norme e modelli imposti dall'esterno. Senza dubbio la posizione strategica dell'Algeria,

il suo peso specifico nell'area, le ingenti risorse naturali, in particolar modo le riserve di gas e petrolio, la sua estensione geografica e la sua densità in termini di popolazione, facevano e fanno tutt'oggi dell'Algeria uno stato cruciale per la stabilità dell'intera area, contribuendo in questo senso a orientare le attenzioni e gli investimenti da parte dell'UE. Le caratteristiche geopolitiche del Paese hanno influenzato le sue scelte sia di politica interna che di politica estera rispetto al recepimento del Partenariato prima e della PEV dopo, determinando una risposta assolutamente diversa e originale, rispetto agli altri Paesi dell'area e in particolare rispetto alla vicina Tunisia. La strategia di risposta dell'Algeria alla politica euro-mediterranea è stata descritta come *self-determination* o *exclusiveness*, in particolare la dirigenza algerina ha mostrato sempre una certa reticenza nei confronti la condizionalità politica e un aperto rigetto del recepimento di misure concernenti il rispetto dei diritti umani e la promozione della democrazia. Una prima manifestazione della strategia di *self-determination* si è avuta in occasione della sospensione dei negoziati per la firma dell'Accordo di Associazione nel biennio 1994-1995 e successivamente tra il 1997 e il 1998. L'interruzione dei negoziati e il raffreddamento dei rapporti tra le due parti non ebbe alcuna eco e ripercussione dal punto di vista economico sull'Algeria che, forte degli introiti derivanti dalla vendita di gas e petrolio e dalla congiuntura economica favorevole, vantava grandi crediti nei confronti dei Paesi importatori. La minor dipendenza algerina dal mercato europeo, unita alla tradizionale opposizione a qualunque ingerenza esterna negli affari interni dello Stato sono le motivazioni principali alla base della diversa strategia di recepimento della politica euro-mediterranea. Il rifiuto netto dell'ingerenza da parte di qualsiasi attore statale e non e la tradizionale riluttanza ad accettare l'interferenza da parte di una potenza terza hanno contraddistinto la pragmatica politica estera algerina, rispetto a quella tunisina. La manifestazione più evidente dell'orientamento di "auto-determinazione" algerino si registrerà proprio nella stagione successiva delle relazioni euro-mediterranee, ovvero a seguito del lancio della Politica Europea di Vicinato, a partire dal 2003, cui l'Algeria si opporrà con strenua decisione.³⁹⁹

³⁹⁹ Circa il rifiuto dell'Algeria di recepire la PEV si rimanda al paragrafo 3.5 del presente capitolo, in particolare risulta opportuno ricordare che durante gli anni della guerra civile, in particolare nel biennio 1997-98, l'Algeria fu spesso accusata dalla comunità internazionale e dall'UE di pesanti violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali nelle operazioni condotte per combattere le diverse organizzazioni terroristiche attive nel conflitto. Come anticipato i fatti dell'11 settembre hanno riabilitato l'Algeria sulla scena internazionale, dando contemporaneamente nuovo impulso alla ripresa dei negoziati con l'UE, che proprio nell'Algeria ha trovato un interlocutore credibile nella nuova lotta globale al terrorismo di matrice islamica.

A differenza dell'Algeria, la risposta della Tunisia al Partenariato Euro-Mediterraneo, e poi come si analizzerà nelle pagine successive, alla Politica Europea di Vicinato, è stata totalmente incline al recepimento della condizionalità politica e degli incentivi economici e finanziari europei; anche sul rispetto dei diritti umani e sull'adeguamento agli standard democratici, la Tunisia ha manifestato una strategia formalmente adattiva, salvo poi attuare pesanti violazioni dei diritti umani e politiche repressive e poliziesche al suo interno. Se nel caso algerino si è proceduto a parlare di *exclusiveness*, la strategia adattiva della Tunisia sembra ben aderire al concetto di *inclusiveness*. Le caratteristiche geopolitiche del Paese, l'estensione ridotta del suo territorio, la prossimità all'UE e la dipendenza dal mercato europeo, senza dubbio, hanno giocato un ruolo fondamentale nell'orientare in questo senso la politica estera tunisina nei confronti dell'UE. La firma dell'Accordo di Associazione era di vitale interesse per la Tunisia, tanto che a proposito del Trattato il Presidente Ben Ali dichiarò:

«The association agreement, which we were the first country south of the Mediterranean to conclude with the European Union, is very important for us; it is our bridge to the status of a developed nation. We were the first to sign this agreement with the European Union because Tunisia was the country of the Mediterranean's southern shores which was best suited to do so, both with respect to structural and situational economic advances and from the political standpoint. [...] We are legitimately proud of this, for we see it as a concrete illustration of the respect Tunisia enjoys. We are all the more proud of it in that we are determined to use it as our ticket to join the elite of developed countries by the next century»⁴⁰⁰.

La Tunisia è uno dei pochi paesi arabi e mediterranei che ha riconosciuto da subito l'importanza del processo di integrazione euro-mediterranea per la propria crescita economica e per la propria sicurezza interna. A differenza di Algeria, che, sistematicamente, ha cercato di evitare la dipendenza economica e finanziaria da soggetti internazionali, percependoli come una limitazione alla propria sovranità, la Tunisia ha sempre mostrato stretti legami con attori terzi, statali e non, accettandone l'interferenza al fine di ottenere sostanziali incentivi economici e finanziari. Nell'ambito del rispetto dei diritti umani e della promozione della democrazia, benché formalmente la Tunisia

⁴⁰⁰ Cfr. C.A. Gayer, *Tunisia: a country that works*, in "The Washington Quarterly", Autumn 1998, pp. 93-106, In particolare per la presente affermazione si rimanda alla seconda parte dell'articolo, ovvero all'intervista dell'autore al Presidente Ben Ali, p. 102.

sembrò accettare le disposizioni dell'UE, si trattò perlopiù di una strategia di facciata, volta a mantenere la reputazione e lo *status* di “Paese più avanzato” tra quelli aderenti al Partenariato. Senza dubbio, per tutte le ragioni finora descritte, la Tunisia si è sempre contraddistinta per essere uno degli interlocutori più dinamici nel rapporto con l'UE, come confermato anche dall'immediata convergenza dimostrata in occasione del lancio della PEV e dall'adozione del Piano d'Azione proposto nel quadro di quest'ultima, in tempi celeri.

4.3) Limiti e debolezze del Partenariato Euro-Mediterraneo.

Dall'analisi degli Accordi di Associazione di seconda generazione appare evidente che la principale novità fu rappresentata dall'introduzione della clausola di condizionalità, ampiamente illustrata nelle pagine precedenti. Mediante questo dispositivo giuridico si tentava di dare piena attuazione al perno fondante del PEM, ovvero l'idea che la promozione della democrazia e il consolidamento dei diritti umani passassero attraverso lo sviluppo economico e fossero condizione necessaria e imprescindibile alla firma di tali intese. Tuttavia benché la clausola avesse previsto formalmente la sospensione dell'accordo e l'applicazione di sanzioni in caso di inadempienze da parte dei Paesi partners mediterranei non comunitari, nessuna delle due opzioni fu mai effettivamente applicata, svuotando nei fatti la portata potenzialmente rivoluzionaria della norma. Risulta evidente, soprattutto alla luce dei recenti sconvolgimenti in Nord Africa e in Medio Oriente, quanto la scelta politica dell'Unione Europea fosse più orientata verso la stabilità politica dell'area piuttosto che verso una reale volontà di promuovere riforme politiche, che avrebbero potuto produrre effetti destabilizzanti sia a livello locale che regionale⁴⁰¹.

La lettura molto critica del Partenariato Euro-Mediterraneo offerta dagli studiosi B. Hibou e L. Martinez⁴⁰², proposta alla fine degli Novanta, offre alcuni spunti di riflessioni

⁴⁰¹ S. Panebianco, *L'Unione Europea potenza divisa...cit.*, pp. 55-56. Per un quadro più ampio della dubbia applicazione del principio di condizionalità applicata in particolare a due casi studio diversi da quelli analizzati in questa trattazione, si rimanda a D. Schmid, *The Use of Conditionality in Support of Political, Economic and Social Rights: Unveiling the EuroMediterranean Partnership's True Hierarchy of Objectives?*, in “Mediterranean Politics”, Vol. IX, 2004, pp. 346-421; A. Sinagra, *La cooperazione giuridica internazionale tra l'Unione Europea e i Paesi del Mediterraneo*, in M.G. Melchionni- G. Ravasi (a cura di), *op.cit.*, pp. 112-117.

⁴⁰² L. Martinez –B. Hibou. *Le Partenariat euro-maghrebin: un mariage blanc?*, in “Etudes du CERF”, Paris, Science Po., 1998, pp.1-39.

sui limiti e sulle lacune rintracciabili nel Processo di Barcellona, nonché su come il Partenariato fu recepito in generale nei Paesi del Maghreb. In particolare gli autori mettono sotto accusa la portata genuina e realmente paritaria del Partenariato, definito un “progetto neo-coloniale”, che lungi dal rompere con le precedenti logiche della politica euro-mediterranea, rifletteva, ancora una volta, la volontà economica e politica del Vecchio Continente di preservare e rinvigorire la sua influenza in una regione in continuo mutamento, dove la presenza americana si faceva via via più dinamica. Secondo gli autori lo spirito che animava il partenariato, senza dubbio, incontrava il favore di gran parte della popolazione ma la sua reale applicazione risultava spesso contraddittoria e incompatibile con le dinamiche storiche di formazione degli Stati mediterranei non comunitari. Il Partenariato si articolava su tematiche “generali e generose”, suscettibili però di interpretazioni talmente diverse, che facevano fatica a tradursi in applicazioni concrete. Inoltre l’assenza di clausole di condizionalità politica e la mancata applicazione di quella condizionalità economica dimostrava il carattere non vincolante degli Accordi, a dispetto della solenne intransigenza contenuta nei testi. L’idea dell’instaurazione di una zona di pace e stabilità nel Mediterraneo non poteva non sedurre gli Stati del Maghreb in particolare, che tentavano disperatamente di affrancarsi dai Paesi medio-orientali, dopo il fallimento dei progetti di integrazione regionale; il Partenariato si presentava dunque come un’opportunità da cogliere sia dal punto di vista economico che politico. Paradossalmente il Partenariato di Barcellona, nonostante l’ambizione di farsi promotore del rispetto dei diritti umani e democratici, legittimava proprio quei regimi che in molti casi avevano sacrificato democrazia, rispetto delle libertà e dei diritti, sull’altare della sicurezza e della stabilità. La legittimazione internazionale ricevuta a Barcellona non faceva che accrescere la rispettabilità interna dei governi al potere in un momento politico particolarmente delicato per i Paesi del Maghreb. La stessa clausola di condizionalità, inserita generalmente all’art. 2 degli accordi, fu forse un acceleratore e un impulso alla costruzione delle cosiddette “democrazie di facciate” o “regimi ibridi”, che – come precedentemente illustrato- presero avvio nel Nord Africa a partire dagli anni Novanta, con la cosiddetta terza ondata di democratizzazione. La promozione della democrazia e il rispetto dei diritti umani doveva passare concretamente attraverso il rispetto del pluralismo politico, a cominciare dal riconoscimento dei partiti islamici, che invece furono banditi in Algeria a partire dal 1992 e in Tunisia dal 1989. Allo stesso modo il rispetto delle libertà politiche doveva contemplare l’accettazione di critiche ai regimi in

carica, ma la repressione del dissenso e il controllo dei mezzi di informazione, come rappresentato dal caso tunisino, sembravano andare in tutt'altra direzione⁴⁰³. I governi in carica nei Paesi del Maghreb al momento della firma della Dichiarazione di Barcellona accolsero con entusiasmo il lancio del Partenariato, poiché compresero sin da subito che esso non avrebbe rappresentato un ostacolo alla perpetuazione dello *status quo* politico, militare, poliziesco o reale. In altre parole l'evoluzione democratica proposta a Barcellona veniva recepita come competenza esclusiva di ciascuno Stato membro non comunitario del Partenariato, il cui sostegno primario era piuttosto destinato ai regimi e mascherato dietro un debole interesse per le reali trasformazioni democratiche dei Paesi aderenti al Partenariato. Il Processo di Barcellona e gli accordi siglati all'interno di questa cornice fornirono un'interessante opportunità di consolidamento dei regimi in carica, in nome della stabilità dell'area intera. In questo senso il Processo di Barcellona era percepito come un progetto "elitario e statista", il cui coinvolgimento reale della popolazione civile, nonostante la creazione dei Forum e delle reti *ad hoc*, rimaneva ben lontano dalle aspettative lanciate sulla carta.

A vent'anni esatti dal lancio del Processo di Barcellona, così come pensato nei suoi assunti di fondo, il nuovo corso delle relazioni euro-mediterranee non sembra aver retto alla prova dei fatti. L'obiettivo di Barcellona di pacificare lo spazio euro-mediterraneo e ridurre le disparità socio-economiche, mediante un sapiente mix di riforme politiche ed economiche non sembra essere stato raggiunto. La spinta innovativa e propulsiva dell'UE in tema di democratizzazione e rispetto dei diritti umani si è infranta dinanzi alle esigenze di *realpolitik*, decretando il sostanziale fallimento di quello che era l'asse portante del PEM, ovvero il primo cesto, quello politico e della sicurezza, dove si sono registrati i fallimenti più evidenti. Nessun Paese terzo coinvolto nel Partenariato, sembrava infatti aver avviato nel breve periodo un graduale processo di avvicinamento agli standard democratici europei.⁴⁰⁴ Anche sul piano economico i risultati registrati sono stati ben al di sotto delle aspettative, una profonda asimmetria ha continuato a caratterizzare le relazioni economiche e commerciali tra i Paesi partner mediterranei non comunitari e l'UE⁴⁰⁵. In termini di dialogo interculturale il PEM, pur avendo ha rappresentato l'unico

⁴⁰³ *Ibidem*.

⁴⁰⁴ D. Schmid, *Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée ?*, in "Politique étrangère", n. 3, Autunno 2005, pp. 545-557.

⁴⁰⁵ Lo scarto tra il PIL della sponda Nord e quello della sponda Sud non è stato riassorbito, rendendo così ancora molto elevata la dipendenza economica dei Paesi Terzi Mediterranei dall'Unione Europea. L'UE continua ad essere il principale partner commerciale dei Paesi Terzi Mediterranei, con una quota

forum- oltre alle Nazioni Unite- che ha consentito alle parti in causa del contesto arabo-israeliano di sedersi allo stesso tavolo, non è riuscito in nessun modo a dare seguito allo “spirito di Oslo”, anzi per certi versi lo stesso PEM è stato vittima e ostaggio del riaccendersi della questione medio-orientale.

Numerosi sono i fattori, esogeni ed endogeni, che hanno condotto il Processo di Barcellona al naufragio e senza dubbio la mancata soluzione del conflitto arabo-israeliano ha contribuito in tal senso. L’11 Settembre e l’emergenza legata al terrorismo di matrice islamica su scala mondiale, da un lato hanno reso evidenti i limiti e le debolezze non solo del Partenariato ma anche della stessa UE, incapace di agire come attore decisionale sul tema della sicurezza; dall’altro hanno imposto un ripensamento del terzo pilastro del Partenariato. Gli attentati di New York, Londra e Madrid, unitamente alla guerra in Iraq hanno alimentato la tensione tra le due sponde, teorizzata nel cosiddetto “scontro di civiltà”, rendendo il dialogo tra le due rive del Mediterraneo più ostico e complesso⁴⁰⁶. Inoltre l’adesione di Cipro e Malta nell’UE, a partire dal 2004, ha profondamente alterato la composizione del Partenariato, che di fatto perdeva la sua dimensione euro-mediterranea in favore di quella euro-araba. Dal punto di vista interno il Partenariato non è riuscito a tradurre quello “spirito di Barcellona” nell’azione istituzionale. I paesi della sponda meridionale hanno sempre percepito come imposte e calate dal versante europeo la maggior parte delle priorità tematiche e degli schemi cooperativi. La mancata applicazione del principio di condizionalità non solo non ha prodotto le riforme democratiche tanto auspiccate, ma ha addirittura bloccato l’adozione di documenti condivisi, quali la “Carta per la Pace e la Stabilità nel Mediterraneo”, che avrebbero dovuto fornire una valida cornice legislativa al Partenariato⁴⁰⁷. Ancora una volta la dimensione bilaterale sembrava essere privilegiata rispetto a quella regionale e multilaterale, nonostante i grandi proclami solenni della Dichiarazione del 1995. In occasione del decimo anniversario del Partenariato Euro-Mediterraneo, celebrato a

complessiva del 50% delle loro importazioni e 60% delle esportazioni, mentre i Paesi Terzi Mediterranei contribuiscono a meno del 2% degli scambi totali dell’UE. Il grado di integrazione economica nella regione appare ancora molto debole: l’UE è solo terza per gli investimenti diretti esteri nell’area, dopo Stati Uniti e Paesi del Golfo. Le barriere tariffarie non sono state completamente smantellate, anche per le limitazioni imposte dalla PAC all’ingresso dei prodotti agricoli dei paesi mediterranei in Europa.

⁴⁰⁶ Cfr. R. Gillespie, *Reshaping the Agenda? The Internal Politics of the Barcelona Process in the Aftermath of September 11*, in “Mediterranean Politics”, Vol. VIII, 2003, pp. 22-36. S. Huntington, *The clash of civilization*, in “Foreign Affairs”, Vol. 72, n. 3, 1993, pp. 22-49.

⁴⁰⁷ M. E. Guasconi, *L’Unione Europea e la Primavera Araba*, in M.E. Guasconi, *Declino Europeo e rivolte mediterranee*, Torino, Giappicchelli Editore, 2012, pp. 62-64.

Barcellona, ma disertato da molti capi di Stato, si prese sostanzialmente atto dei risultati alquanto parziali e modesti ottenuti e si decise di ridurre la portata dell'ambizioso Processo di Barcellona, in favore di progetti di cooperazione più circoscritti e più performanti alle nuove esigenze⁴⁰⁸.

4.4) La Politica Europea di Vicinato: il ritorno del bilateralismo e la difficile convivenza PEM-PEV.

A metà degli Duemila, nel momento in cui il Partenariato euro-mediterraneo mostrava tutte le sue debolezze, l'UE, a fronte dello storico allargamento, il cosiddetto "Big-Bang"⁴⁰⁹, lanciava la Politica Europea di Vicinato (PEV), che pur non indirizzandosi specificatamente all'area mediterranea influenzò in maniera decisiva le relazioni tra l'UE e i Paesi del bacino meridionale mediterraneo. La PEV fu adottata formalmente dal Consiglio europeo di Salonicco del 19-20 giugno 2003, che a sua volta riprendeva le conclusioni del Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (Cagre) del 16 giugno 2003.

Il lungo processo di allargamento a est (Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria, Slovacchia, Estonia, Lettonia, Lituania) e ai due Paesi mediterranei (Malta e Cipro) modificava sensibilmente la geografia dell'UE, imponendo un netto ripensamento dei concetti di vicinato, prossimità, paese limitrofo e paese terzo. Una volta ridisegnate le frontiere dell'UE andava ripensato l'approccio globale delle relazioni esterne con i nuovi vicini. Fino a quel momento la potenza attrattiva dell'UE, quello che Adenauer definì "Magnete Europa", era stata rappresentata quasi esclusivamente dalla seducente

⁴⁰⁸ In occasione del Vertice fu adottato un Programma di lavoro quinquennale che, oltre a identificare obiettivi di medio periodo nell'ambito del partenariato politico e di sicurezza, prevedeva progetti di riforma e crescita economica sostenibile ed interventi relativi ai flussi migratori, all'integrazione sociale, a questioni di giustizia e sicurezza. In particolare, il tema cruciale delle migrazioni fu inserito ufficialmente come quarto pilastro del Partenariato. Inoltre, alla luce del mutato scenario internazionale, fu adottato un Codice di Condotta per la lotta al terrorismo. Per la Dichiarazione adottata a Barcellona nel 2005 e i documenti ad essa allegati si rimanda *Vertice euro-mediterraneo in occasione del decimo anniversario della dichiarazione di Barcellona*, Euro-Med 2/05, Bruxelles, 29 novembre 2005. Documentazione consultabile al sito: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%202%202005%20INIT>; (Ultimo accesso il 1° Luglio 2015).

R. Aliboni, F. M. Ammor, *Under the Shadow of Barcelona: From the EMP to the Union for the Mediterranean*, EuroMesco Paper, n. 77, gennaio 2009, pp. 3-35.

⁴⁰⁹ Dal 1° maggio 2004, dieci nuovi paesi e quasi 75 milioni di abitanti entrarono a far parte dell'Unione Europea. Lo storico allargamento dell'UE, da 15 a 25 membri, si pose a margine di un lungo processo che a partire dalla caduta del muro e della cortina di ferro vide le tre ex repubbliche sovietiche (Estonia, Lettonia, Lituania), i quattro ex Stati satelliti dell'URSS (Polonia, Repubblica ceca, Ungheria, Slovacchia), un'ex repubblica iugoslava (Slovenia) e due isole del Mediterraneo (Cipro e Malta) fare ingresso nell'UE.

prospettiva dell'allargamento e dell'adesione ufficiale all'UE. Il cambiamento epocale del nuovo allargamento doveva accompagnarsi alla definizione di un nuovo approccio verso i Paesi limitrofi. La filosofia della nuova Politica Europea di Vicinato fu ben tradotta dalle parole dell'allora Presidente della Commissione Romano Prodi che auspicò la creazione di un "cerchio di amici" dall'Oceano Atlantico al Mar Caspio, che avrebbero contribuito alla stabilità dell'Unione Europea.

«I momenti di grande cambiamento sono anche momenti di grande responsabilità. In questo periodo la nostra responsabilità è altissima: l'Unione europea deve cercare di mantenersi al passo con un mondo in trasformazione che presenta nuove opportunità e nuove sfide. [...]. L'Unione non perderà il proprio potere d'attrazione verso i suoi vicini neanche dopo l'allargamento. Per molti paesi che stanno per diventare nostri vicini, l'Unione europea è la sola prospettiva. Molti di questi paesi hanno ricevuto un impegno formale dall'Unione. Benché la strada da fare sia ancora lunghissima, anche i Balcani hanno una prospettiva confermata di adesione: la loro strada europea crea una sorta di ponte fra l'allargamento e la politica di vicinato. Ogni allargamento crea nuovi vicini. In passato, molti di questi vicini sono poi divenuti membri. [...] Voglio vedere un "cerchio di amici" circondare l'Unione e i suoi vicini più immediati, dal Marocco alla Russia e al Mar Nero. Il cerchio di amici sarà composto da paesi molto diversi. Il tipo di relazioni dell'Unione con i rispettivi paesi dipenderà in gran parte dalle loro *performance* politiche e dalla loro volontà politica. Naturalmente, anche la geografia farà la sua parte. E' compito della Commissione pensare a come migliorare i rapporti con tutti questi Paesi»⁴¹⁰.

Nella prima versione del nuovo approccio il Presidente Prodi parlò di *Wider Europe*, assimilando con eccessiva enfasi i Paesi limitrofi all'UE. La definizione generosa

⁴¹⁰ L'idea di una politica di vicinato prese corpo solo nel 2002, quando l'allora Ministro degli Esteri britannico Jack Straw, in una lettera alla Presidenza spagnola, espresse le sue preoccupazioni sull'impatto dell'allargamento ad Est dell'Unione nei confronti dei "nuovi vicini" dell'UE esclusi da prospettive di adesione, come Ucraina, Bielorussia, Moldova. Successivamente il Ministro degli Esteri svedese Anna Lindh propose un'estensione geografica anche al Mediterraneo e al Medio Oriente, convinta che anche tali paesi dovessero usufruire del valore aggiunto della PEV, pur senza mettere in discussione il Processo di Barcellona. I due ministri proponevano di inquadrare le relazioni dell'Unione con tutti i paesi vicini, a est e a sud, in un'unica cornice. Il primo documento nel quale fu espressa la necessità di elaborare una nuova politica europea di vicinato fu il discorso del Presidente Romano Prodi, dal quale sono estratti i seguenti passaggi, *A wider Europe. A proximity policy as the key to stability*, pronunciato in occasione della sesta Conferenza Mondiale dell'ECFA, Bruxelles, 5-6 dicembre 2002. Il discorso è reperibile alla pagina web: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_it.htm. (Ultimo accesso 10 luglio 2015). A partire dal discorso in oggetto, l'espressione "cerchio di amici" è entrata nell'uso comune e non mancano in letteratura riferimenti diretti, a titolo esemplificativo si rimanda a F. Longo (a cura di), *L'Unione Europea e il "cerchio di amici": sicurezza europea e politica di vicinato*, Torino, Giuffrè Editore, 2008; E. Johannson-Nogués, *Profiles: A 'Ring of Friends'? The Implications of the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean*, in "Mediterranean Politics", Vol. 9, n. 2, pp. 240-247.

di *Wider Europe* fu presto abbandonata in favore della più sobria e pragmatica Politica Europea di Vicinato. Il principale obiettivo della PEV era quello per l'appunto di costruire uno spazio di pace, stabilità e prosperità attorno all'UE, offrendo differenti possibilità di associazione ai Paesi limitrofi, senza però la prospettiva di adesione, l'espressione "tutto tranne le istituzioni" traduceva e sintetizzava al meglio il cuore della PEV⁴¹¹.

«Che cos'abbiamo da offrire ai nostri nuovi vicini? Quale prospettiva possiamo dare loro? Dove finisce l'Europa? Questa è la domanda cruciale alla quale dobbiamo rispondere. Dobbiamo farlo perché la pubblica opinione ci chiede di impegnarci in questo dibattito. Ne sono sicuro: questo dibattito si intensificherà dopo l'adesione dei paesi dell'Europa orientale, centrale e meridionale. Abbiamo quindi il dovere di dare alcune risposte e offrire alcune soluzioni. Voglio essere chiarissimo su questo punto: l'articolo 49 del trattato dell'Unione europea dispone che ogni Stato europeo che rispetti le libertà fondamentali dell'Unione può fare domanda d'adesione. Quindi, qualsiasi sia o sarà la nostra politica di vicinato, a nessuno Stato europeo è preclusa questa prospettiva finale. Ma per scansare ogni dubbio, vorrei aggiungere quanto segue: dare ad un paese la necessaria *prospettiva* in questo senso non significa *promettere* a questo paese la certezza dell'*adesione* all'Unione europea. L'adesione non è l'unico valore sulla faccia della terra. L'allargamento non porta dei benefici solo ai membri presenti e futuri. Anche i futuri vicini ne beneficeranno. Essere un vicino dell'Unione significa avere migliori opportunità di mercato in un ambiente politico ed economico più stabile. In molti casi, ad esempio, le future tariffe commerciali saranno più basse che quelle oggi esistenti nei paesi candidati»⁴¹².

La PEV nasceva con l'obiettivo di differenziare chiaramente i potenziali Stati candidati all'adesione, Turchia e i Paesi dell'Europa sud-orientale *in primis*, da quelli che invece non potevano in nessun modo beneficiare dell'allargamento, ma con i quali l'UE intendeva potenziare le relazioni. La PEV dunque decise di utilizzare la "cassetta degli attrezzi", ampiamente sperimentata nel processo di allargamento e di applicarla con alcune sostanziali differenze alla nuova politica di vicinato. La PEV ereditava dal processo di allargamento la logica dell'UE quale "potenza trasformatrice"⁴¹³, che agiva

⁴¹¹ J. Rupnik, *Géopolitique de la démocratisation. L'Europe et ses voisinages*, Paris, SciencePo. Les Presses, 2014, pp. 31-32; P. Wulzer, *op.cit.*, pp. 141-14; S. Panebianco, *L'Unione Europea "potenza divisa"...*cit. pp. 57-58.

⁴¹² R. Prodi, *op.cit.*

⁴¹³ Sul concetto di "potenza trasformatrice" si rimanda H. Grabbe, *The Eu's transformative power*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006. Bisogna differenziare e non confondere il concetto europeo di

secondo due linee principali, il principio di condizionalità e la socializzazione degli attori coinvolti. Tuttavia i Paesi coinvolti nella PEV e gli obiettivi posti erano ben diversi dal processo di allargamento, la PEV nasceva con l'obiettivo di condividere con i Paesi limitrofi, a est e a sud, solo i vantaggi dell'allargamento: stabilità, sicurezza e prosperità⁴¹⁴. Gli strumenti scelti dalla PEV risiedevano nella cooperazione bilaterale, secondo il principio di differenziazione, secondo cui le relazioni con ciascun Paese potevano progredire in maniera autonoma e slegata dagli altri. L'obiettivo principe della PEV era la graduale estensione nel medio periodo delle quattro libertà ai Paesi aderenti: libera circolazione di persone, capitali, merci e servizi, mediante il rafforzamento dei legami economici tra l'UE e i Paesi vicini. La PEV mirava a ridurre al minimo l'instabilità delle zone periferiche, al fine di evitare un potenziale effetto contagio che minasse la solidità politica, economica e sociale della stessa UE; in questo senso i vicini orientali

“potenza trasformatrice” con l'approccio statunitense di “promozione della democrazia” o “missione democratica”, che in quegli stessi anni vedeva impegnata l'Amministrazione Bush nel pantano iracheno, la cosiddetta operazione “Iraq Freedom” del 2003. Il metodo europeo, basato sul principio di condizionalità, era proprio l'inverso dell'“esportazione della democrazia” di memoria statunitense. La specificità dell'approccio europeo consisteva di fatto non nell'esecuzione di un cambiamento di regime, *manu militari*, ma nel consolidamento di una transizione democratica, attraverso il recepimento del cosiddetto *acquis comunitario*, che doveva passare non solo attraverso l'adozione di norme, ma anche attraverso istituzioni capaci di applicarle. Il processo di trasferimento delle norme e delle istituzioni comunitarie verso i Paesi in corso di adesione, anche detto “europeizzazione”, è stato spesso oggetto di letture critiche, tanto da far parlare di una nuova e rivista “missione civilizzatrice” dell'UE. Cfr. T. Carothers, *The difficult new era for international democracy support*, in J. Rupnik, *1989 as political world event: democracy, Europe and new international system in the age of globalisation*, Londra, Routledge, 2013, pp. 72-79; J. Zielonka, *Europe's new civilizing missions: the UE's normative power discourse*, in “Journal of political ideologies”, Vol. 18, n. 1, 2013, pp. 35-55.

⁴¹⁴ I Paesi a cui si rivolgeva la PEV a est erano: Bielorussia, Moldavia e Ucraina, a partire dal 2004 furono inclusi anche Armenia, Azerbaijan e Georgia; la PEV invece a sud era indirizzata a: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria e Tunisia. Inizialmente l'UE ipotizzò di coinvolgere anche la Russia nel blocco orientale, tuttavia da subito Mosca espresse una certa riluttanza a far parte di un partenariato così composito, che di fatto sminuiva il ruolo di potenza regionale. La Russia considerava la PEV una proposta euro-centrica, che lasciava poco margine di manovra ai partners coinvolti. Per tanto Mosca preferì consolidare le relazioni bilaterali, al di fuori della cornice della PEV, attraverso la costruzione dei cosiddetti spazi comuni (spazio economico comune; spazio di libertà, sicurezza e giustizia; spazio di cooperazione nel settore della sicurezza esterna; spazio di ricerca ed istruzione, compresi gli aspetti culturali), esplicitati nel vertice UE-Russia di Pietroburgo del 2003. Per questa ragione, mentre la prima comunicazione della Commissione sulla PEV menzionava esplicitamente la Russia fra i paesi da includere in tale politica, le dichiarazioni seguenti sono state caratterizzate da una certa ambiguità. Per esempio, le conclusioni del Cagere del giugno 2003 contenevano l'affermazione generica secondo cui l'Unione Europea intendeva rafforzare il partenariato strategico con la Russia, mentre proseguiva il cammino verso la creazione della PEV con gli altri vicini. Attualmente, la Russia è da considerarsi al di fuori della PEV, anche se risulta difficile definire un preciso momento in cui questo divenne ufficiale. L'UE ha cercato di ridimensionare il rifiuto della Russia ad aderire alla PEV, sottolineando il fatto che, seppure su base bilaterale, tutti i programmi di cooperazione decisi con Mosca sono volti a raggiungere gli stessi obiettivi fissati dalla PEV. Cfr. R. Alcaro, M. Comelli, *La Politica Europea di Vicinato*, in “Quaderni IAI”, n.22, Città Nuova della P.A.M.O.M., Roma, p. 10.

tanto quelli meridionali rappresentavano focolari di insicurezza da monitorare costantemente. La varietà dei partners, nella fattispecie la sensibile differenza esistente tra i vicini meridionali e i vicini orientali, sacrificava la dimensione regionale e multilaterale in favore di quella bilaterale. La dimensione regionale, asse portante, ambizioso e innovativo del PEM, non sembrava replicabile all'interno della PEV, dove la prossimità e continuità geografica tra i Paesi aderenti veniva meno, e quindi risultava necessaria l'applicazione di strumenti trasversali, che ben si adattassero alle esigenze sia dei Paesi mediterranei che dei Paesi dell'ex blocco sovietico.

Il PEM non fu abbandonato, né dimenticato, a partire dal 2004, a detta del Consiglio Europeo⁴¹⁵, PEM e PEV avrebbero dovuto convivere in maniera complementare, rappresentando due facce della stessa medaglia, la Politica Mediterranea Europea. La compresenza di PEM e PEV amplificò a dismisura quel carattere bicefalo della Politica Mediterranea Europea, che già era implicito nel Processo di Barcellona. La divergenza degli obiettivi, l'integrazione della regione euro-mediterranea da un lato, la stabilità e lo sviluppo dei paesi limitrofi dall'altro, si tradusse inevitabilmente nell'adozione di strumenti e approcci diversi: rispettivamente l'indirizzo tecnico, pragmatico e perlopiù economico, degli accordi bilaterali insiti nella PEV e l'approccio multilaterale, fondato sul dialogo e sul coinvolgimento della società civile del PEM.

Risulta evidente come l'eterogeneità dei Paesi coinvolti nella PEV abbia visto diluire la precedente prospettiva regionale di più ampio respiro a favore del potenziamento della prospettiva bilaterale. Il principio della cooperazione differenziata sembrava innescare quel meccanismo di cooperazione "a più velocità" o a "geometrie variabili" tanto caro all'UE, sacrificando l'ipotesi di uno sviluppo politico e socio-economico, armonioso e integrato di un'intera area geopolitica. La condizionalità negativa, che prevedeva l'opportunità di sanzioni per i Paesi che si macchiavano di gravi violazioni dei diritti umani, benché non fosse mai stata applicata, era di fatto la vera rivoluzione copernicana del PEM, adesso risultava invece stemperata nella più fluida condizionalità positiva della PEV, che prevedeva la possibilità di incentivi e sovvenzioni per i Paesi che manifestano un maggior adeguamento agli standard europei. La nuova

⁴¹⁵ Si vedano le conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 15-16 dicembre 2005 in cui si fa riferimento al processo di Barcellona come allo schema centrale delle relazioni tra l'Unione Europea e i paesi del Mediterraneo, uno schema che sarebbe stato rafforzato dalla Politica Europea di Vicinato. Cfr. Consiglio Europeo, *Conclusioni della Presidenza*, 15-16 dicembre 2005, disponibile al sito: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-05-4_it.htm?locale=FR (Ultimo accesso 10 luglio 2015).

condizionalità positiva sembrava perlopiù puntare a incentivare riforme di tipo socio-economiche che politiche. La PEV individuava nel possibile accesso al mercato interno il principale strumento per rafforzare la cooperazione tra UE e Paesi vicini, dimostrando scarsa attenzione per la cooperazione politica e per l'adeguamento all'*acquis* comunitario. Il nuovo scenario internazionale e le sfide del XXI ridisegnavano le priorità dell'UE in politica estera: l'urgenza di confini stabili e sicuri era percepita preminente rispetto alla promozione dei diritti umani e alla democrazia, così la stabilità politica dei Paesi partners risultava prioritaria rispetto allo sviluppo di dinamiche democratiche, potenzialmente destabilizzanti per tutta l'area⁴¹⁶.

Benché non mancassero nella PEV i consueti richiami alla libertà, alla democrazia, al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali risulta evidente come la dimensione politica del nuovo approccio fosse marginale rispetto a quella economica. Un ulteriore palese limite della PEV fu rappresentato dall'esiguità delle risorse finanziarie impiegate: la PEV infatti non stanziò ulteriori fondi supplementari ma andò a ridefinire e redistribuire, in un ventaglio per altro molto più ampio di Paesi beneficiari, quanto previsto dai precedenti programmi di finanziamento (MEDA, PHARE, TACIS) in una nuova linea finanziaria creata ad hoc, l'ENPI⁴¹⁷. Un'ulteriore differenza che merita di essere registrata tra la PEV e il PEM risiede nella totale assenza, nel nuovo approccio, di riferimenti al coinvolgimento della società civile che, come analizzato nel precedente paragrafo, rappresentava forse uno dei pochi successi del PEM.

⁴¹⁶ La Commissione utilizzò nel 2006 il concetto di "*soft power persuasion*" per spiegare il suo approccio verso i Paesi vicini, orientato ad estendere norme e valori, mediante incentivi, solo a quei Paesi realmente interessati ad adottare riforme economiche e politiche. In particolare si poneva l'accento sulla volontà di offrire un sostegno indotto e non imposto dall'esterno. La forza magnetica dell'UE dunque dipendeva dall'interesse effettivo e reale dei Paesi terzi a cooperare con essa piuttosto che dalla sua capacità di calare dall'esterno modelli specifici. Cfr. R. Ferrero-Waldner, B., *The EU, the Mediterranean and the Middle East: A Partnership for Reform*, discorso ufficiale tenuto in occasione del German World Bank Forum "Middle East & Germany: Change&Opportunities", Amburgo, 2 giugno 2006. Disponibile al link: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-06-341_en.htm?locale=en. (Ultimo accesso 12 luglio 2015); Cfr. Bengtsson, *The EU and the European Security Order: Interfacing Security Actors. Interfacing security actors*, Routledge, New York, 2010, pp. 50-53;

⁴¹⁷ L'ENPI (European Neighbourhood Policy Instrument) era lo strumento finanziario della politica europea di vicinato (PEV), adottato per il periodo 2007-2013, mediante Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato. Esso riguardava i paesi partner della PEV, nonché la Russia, e offriva un cofinanziamento per promuovere il rafforzamento della governance e un equo sviluppo economico e sociale. L'ENPI sosteneva altresì la cooperazione transfrontaliera, transregionale e la progressiva integrazione economica dei paesi beneficiari nell'Unione europea. Il regolamento in oggetto stabiliva i principi fondamentali che disciplinavano l'ENPI, il suo campo d'applicazione e la programmazione dell'assistenza. Cfr. Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, in GUCE, L310/1, 9 novembre 2006.

La PEV a quasi dieci anni di distanza dal lancio Processo di Barcellona sembrava in sostanza rigettare quell'approccio multilaterale, ripiegando su una logica prettamente bilaterale; alla condivisione di "valori comuni", all'idealismo e al ruolo etico dell'UE sembrava sostituirsi l'approccio realista e pragmatico, basato sull' "interesse comune" della sicurezza interna e dei controlli delle frontiere.

Aldilà della strategia adottata il principale motivo di insuccesso della PEV si rintraccia proprio nell'inconsistenza e nella poca incisività degli incentivi offerti ai Paesi partners per l'implementazione di riforme economiche, politiche e sociali. Gli strumenti finanziari, già poco robusti nel PEM, e ancora di più nel quadro della PEV, e la mera estensione delle quattro libertà (libertà di circolazione di persone, merci, capitali e servizi) ai Paesi partners non sembravano essere sufficientemente stimolanti e attrattivi per indurre i Paesi beneficiari all'attuazione di riforme politiche, economiche e sociali incisive. L'adozione della PEV rileva senza dubbio una certa discontinuità nelle scelte della Politica Euro Mediterranea: rovesciata la prospettiva regionale del PEM, l'UE ha declinato il suo nuovo approccio in una logica squisitamente bilaterale e per di più differenziata, che guarda con sempre maggior attenzione alla stabilità dei suoi confini, distogliendo lo sguardo dall'ambizioso progetto di integrazione regionale⁴¹⁸.

Gli strumenti operativi mediante i quali ha preso corpo la PEV sono stati i Piani d'Azione, (*Action Plans*)⁴¹⁹, che si basavano su un studio portato avanti dalla

⁴¹⁸ Data l'ampia letteratura sul tema, per un maggior approfondimento sulla PEV, oltre agli testi già citati, si rimanda ai seguenti articoli e saggi: Cfr. S. Panebianco, *L'Unione Europea cit.*, pp. 57-63; P. Wulzer, *op.cit.*; A. Mahjoub, *La politique européenne de voisinage: un dépassement du partenariat euro-méditerranéen*, in "Politique étrangère", n. 3, Automne 2005, pp. 535-544; E. Barbé- E. Johansson-Nogués, *The UE as a modest "force for good", the European Neighbourhood Policy*, in "International Affairs", n. 84, 2008, pp.81-96. S. Lavenex- F. Schimmelfennig, *EU democracy promotion in the neighbourhood: from leverage to governance?*, in "Democratization", Vol. 18, n. 4, August 2011, pp. 885-909; S. Righi, *The European Union and the relationship with its neighbours: the development of the European Neighbourhood Policy*, MPRA Paper No. 9591, 28 July 2008, articolo disponibile al link: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/9591/>, (Ultimo accesso: 10 Luglio 2015); M. Comelli, *Le relazioni di sicurezza dell'Unione Europea con le aree limitrofe: allargamento, partenariato e vicinato*, in G. Bonvicini (a cura di), *L'Unione Europea, attore di sicurezza regionale e globale*, in "Quaderni del Centro A. Spinelli", Milano, Franco Angeli, pp. 71-89.

⁴¹⁹ Successivamente all'approvazione della Politica di Vicinato, il Cagere ha dato mandato alla Commissione e, nelle materie di sua competenza, all'Alto rappresentante per la PESC, di formulare proposte per la definizione di una serie di Piani d'azione con ciascun paese scelto. Sulla base dello *Strategy Paper* del 12 maggio, la Commissione ha presentato il 9 dicembre 2004 le proposte per i Piani d'azione rivolti a un primo gruppo di paesi vicini: Autorità palestinese, Giordania, Israele, Marocco, Moldavia, Ucraina e Tunisia. Tali paesi rispondevano alla condizione di avere già in vigore un Accordo di Partenariato e Cooperazione con l'Unione nel caso dei paesi dell'est, oppure un Accordo di Associazione, nel caso dei paesi mediterranei. Le proposte di piani d'azioni della Commissione sono state poi approvate dal Cagere del 13-14 dicembre 2004.

Commissione (*Country Report*) nel quale si analizzavano le condizioni geografiche, economiche, politiche e sociali di ciascun Paese per essere più funzionale sia alle caratteristiche specifiche di ogni partner che agli interessi reciproci delle due parti. Dal punto di vista giuridico i Piani d’Azione si configurano come accordi politici, non trattati vincolanti, quindi non necessitano delle normali procedure di ratifica nazionale. I Piani d’azione presentavano tre caratteristiche fondamentali:

- il principio della “responsabilità condivisa” (cosiddetta *co-ownership*, che si sostituiva alla precedente “responsabilità comune”, cosiddetti *joint ownership* del PEM) secondo cui il Piano d’Azione deve essere negoziato e redatto in maniera congiunta dalle due parti; e anche la sua applicazione è demandata all’eguale responsabilità degli attori coinvolti;
- la differenziazione, secondo cui il Piano, proprio perché frutto di un’intesa bilaterale, deve riflettere le esigenze dei partners, rispondendo alle loro necessità materiali, agli interessi economici, nonché alla reale volontà politica di ciascun partner di collaborare con l’UE;
- l’incentivazione (o condizionalità positiva): ovvero la possibilità di incentivi economici dinanzi a riforme politiche, volte alla promozione della democrazia e al rispetto delle libertà e dei diritti umani⁴²⁰.

I Piani d’azione comprendevano questioni relative a tutti e tre i pilastri dell’Unione, a dimostrazione del carattere trasversale che la Politica di Vicinato mirava ad avere⁴²¹. Più specificamente, la prima parte dei Piani d’azione si riferiva al dialogo politico e alla cooperazione, toccando tematiche sensibili, rispetto alle quali i negoziati si sono rivelati in alcuni casi lunghi e/o complessi, come nel caso della Tunisia in materia di rispetto dei

⁴²⁰ Il principio di *joint ownership* e quello di differenziazione costituivano di fatto le vere novità metodologiche della PEV e si legavano intrinsecamente al principio di condizionalità positiva. Il lungo processo di integrazione europea aveva dimostrato che solo dinanzi alla reale prospettiva dell’adesione, i Paesi terzi erano disposti ad accettare i condizionamenti esterni dell’UE e ad attuare riforme politiche strutturali. La differenziazione si adattava meglio ad una politica, quale la PEV, che abbracciava un arco così composito e variegato di partners, l’approccio pragmatico, modulato su problematiche specifiche, sembrava essere dunque l’unica scelta ragionevole. Del resto non bisogna dimenticare che l’obiettivo di lungo termine della PEV è una larga convergenza degli interessi dell’Unione e di tutta l’area circostante. I tre principi risultavano fortemente legati l’uno all’altro infatti se la *joint ownership* ripartiva le responsabilità, la differenziazione salvaguardava la specificità di ogni paese mentre l’incentivazione tracciava le linee guida fondamentali di ogni tipo di collaborazione. L’Unione si dichiarava disponibile a discutere gli accordi congiuntamente e ad assumere un atteggiamento flessibile, ma in ogni caso restava sua prerogativa fissare il modello di riferimento, nella ferma convinzione che un avvicinamento ai suoi regimi giuridici costituisse un vantaggio a prescindere. Cfr. R. Alcaro, M. Comelli, *op.cit.*, pp. 24-27.

⁴²¹ Gli ambiti di intervento dei Piani di azione riflettevano per l’appunto i tre pilastri: dialogo politico e riforme; riforme economico-sociali e sviluppo; commercio, mercato e riforme della *regulation* (con una graduale partecipazione di questi paesi al mercato interno come obiettivo di lungo periodo); giustizia ed affari interni; network (energia, trasporti, società dell’informazione) ed ambiente, contatti tra persone (compresi quelli nei settori della scienza, tecnologia, cultura ed istruzione).

diritti umani e delle libertà fondamentali. Per quanto riguarda la parte economica, l'obiettivo principale era la parziale partecipazione dei paesi vicini al mercato interno. A tal proposito, al fine di integrare alcune aree nel mercato unico, i Piani d'Azione prevedevano l'adattamento della legislazione economica dei Paesi partners agli standard europei, l'apertura delle economie e la graduale riduzione delle barriere commerciali. Infine la Politica di Vicinato prevedeva la progressiva estensione ai paesi vicini di una serie di programmi comunitari, in particolare quelli relativi alla mobilità, tra cui *Tempus* ed *Erasmus Mundus*, che avevano già dato un contributo decisivo all'abbattimento delle barriere linguistiche tra gli studenti dei diversi paesi dell'Unione⁴²².

4.5) L'applicazione della PEV in Tunisia e il mancato recepimento in Algeria.

Dopo la breve rassegna sulle caratteristiche della PEV e dei Piani d'Azione risulta interessante capire quale sia stato il recepimento della Politica Euro-Mediterranea nei due Paesi oggetto di studio, circoscrivendo sempre l'analisi alla dimensione politica dei nuovi accordi. Come per la firma e la ratifica degli Accordi di Associazione nella cornice del PEM, anche nel contesto della PEV, la Tunisia fu, assieme al Marocco, uno dei primi cinque Paesi a concertare e adottare il nuovo Piano d'Azione⁴²³. Come descritto nel paragrafo precedente l'asse portante della nuova strategia euro-mediterranea è rappresentato dalla condizionalità positiva, ovvero dagli incentivi economici subordinati all'implementazione di riforme politiche in senso democratico. Se la Dichiarazione di Barcellona stabiliva che "il rafforzamento della democrazia e il rispetto dei diritti umani" rappresentavano il cuore pulsante del Partenariato, la PEV parlava di un impegno per "i valori comuni e condivisi", includendo tra essi libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani. Senza dubbio la mancata applicazione del principio di condizionalità negativa nel decennio successivo era alla base della scelta di riorientare la politica dell'UE verso il cosiddetto approccio *soft*, che prevedeva appunto la sostituzione

⁴²² Rispetto alla mobilità e alla libera circolazione delle persone, una questione particolarmente sensibile per i paesi vicini era rappresentata dalla possibilità di ottenere alcuni benefici che facilitassero la libertà di circolazione delle persone, in particolare, l'obiettivo di lungo periodo era o un regime di esenzione dai visti, per alcune determinate categorie di cittadini. Tuttavia, l'UE si dimostrò alquanto intransigente su questo aspetto.

⁴²³ Per il Piano d'Azione congiunto UE-Tunisia per il quinquennio 2005-2010 si rimanda al link <http://www.enpi-info.eu/library/content/eu-tunisia-enp-action-plan>; mentre per il Piano d'Azione per il quinquennio 2013-2017 si rimanda al link: http://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press_corner/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf. (Ultimo accesso: 10 luglio 2015).

della condizionalità negativa con il principio di condizionalità positiva. Teoricamente la PEV apriva un nuovo ventaglio di opportunità all'UE, intesa come “*normative power*”⁴²⁴, in materia di promozione della democrazia e rispetto dei diritti umani, attraverso incentivi e benefici tarati e calibrati rispetto alle esigenze dei singoli Paesi partners. Quindi, basandosi sulla condizionalità positiva come strumento principale, la PEV ha sposato un modello di promozione della democrazia basato (approccio *top-down*), il cui perno principale è il graduale inserimento nel mercato comune europeo come volano per le riforme democratiche interne agli Stati partners.

Analizzando il contenuto del Piano d'Azione appare subito evidente conto quanto gli intenti normativi dell'UE siano stati fortemente diluiti nella prassi rispetto ai propositi

⁴²⁴ Sul concetto di Europa come “potenza normativa”, si rimanda al celebre articolo di I. Manners, *Normative power Europe: a contradiction in terms?*, in “Journal of Common Market Studies”, Vol. 40, n. 2, 2002, pp. 235-258. Nel 2007, l'articolo in questione fu indicato come uno dei cinque contributi più influenti nel dibattito accademico degli ultimi dieci anni, da parte della European Union Studies Association. Nel 2002, Ian Manners introduceva per la prima volta il concetto di Europa come una “potenza normativa”, riformulando, alla luce del mutato contesto storico e dell'evoluzione istituzionale dell'UE, la precedente elaborazione teorica di Europa come “potenza civile” elaborata da Duchêne agli inizi degli anni Settanta. Duchêne per “potenza civile” intendeva un'organizzazione politica che persegue l'internalizzazione o la ‘normalizzazione’ delle relazioni internazionali attraverso la trasformazione delle controversie da internazionali ad interne. L'idea di “potenza civile” implicava il passaggio dalla diplomazia internazionale alla politica interna, non attraverso l'uso di strumenti coercitivi ma bensì attraverso la forza di persuasione e convincimento, mediante la cooperazione, la cooptazione, il potere di attrazione e l'integrazione, tutto quello che poi sarà tradotto nel concetto di “soft power” a partire dal 2004 con Nye. Fino agli anni Duemila la prospettiva dell'Europa come “potenza civile” ha avuto una eco tale da contribuire a ridisegnare il ruolo e la percezione dell'UE. L'impostazione teorica di Manners pur tenendo conto della precedente prospettiva, ribaltò di fatto l'assunto di fondo, ponendo l'accento sulle forme di potere più indirette esercitate dall'UE, che di fatto rappresentavano la vera essenza e originalità dell'UE, come attore globale. La principale originalità dell'UE, rispetto agli altri attori egemoni risiedeva nell' assenza del potere coercitivo, che spingeva l'UE a concentrare i suoi sforzi su altre leve, quali quella economica e quella normativa; in particolare la leva economica si traduceva nella forza delle idee, ovvero pace, libertà, Stato di diritto, diritti umani e libertà fondamentali. Oltre a queste si aggiungevano la solidarietà sociale, l'anti-discriminazione, lo sviluppo sostenibile e la *good governance*. Secondo l'autore, le principali modalità attraverso cui le norme fondamentali europee sono state diffuse sono le seguenti: il contagio non intenzionale, che include la diffusione informazionale (frutto di strategie comunicative) e la diffusione procedurale (frutto di interazione diplomatica), il trasferimento, che include la diffusione esplicita (frutto della presenza dell'UE in altri paesi) e il filtro culturale (frutto della costruzione della conoscenza e dell'identità degli altri attori). La letteratura sul tema è assolutamente ampia, per tanto lungi dal voler affrontare in maniera esaustiva l'argomento, a titolo esemplificativo si rimanda ad alcuni saggi, che offrono interessanti suggestioni sul tema: A. Hyde-Price, *Normative Power Europe, a realistic critique*, in “Journal of European Public Policy”, Vol. 13, Issue 2, 2006, pp. 217-234; I. Manners, *Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads*, in “Journal of European Public Policy”, Vol. 13, Issue 2, 2006, pp. 182-199; H. Sjørnsen, *The EU as a 'normative' power: how can this be?*, in “Journal of European Public Policy”, Vol. 13, Issue 2, 2006, pp. 235-251. Sul caso invece specifico del potere normativo dell'UE all'interno del contesto euro-mediterraneo: Cfr. F. Bicchi, *'Our size fits all': normative power Europe and the Mediterranean*, in “Journal of European Public Policy”, Vol. 13, Issue 2, 2006, pp. 286-303; M. Pace, *Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean: the limits of EU normative power*, in “Democratization”, Vol. 16, Issue 1, 2009, pp. 39-58.

iniziali, e quanto l'applicazione della PEV sia stata generica e superficiale, avendo così un impatto minimo sulla tanto auspicata democratizzazione nei Paesi aderenti. I negoziati intercorsi tra la Tunisia e l'UE per la firma del Piano d'Azione durarono circa due anni e mezzo, furono tendenzialmente rapidi, non presentarono particolari intoppi, alimentando la soddisfazione di entrambe le parti. La Tunisia, partecipando alla PEV, intendeva dare nuovo smalto al rapporto privilegiato con l'UE, rafforzando la cooperazione politica, economica, culturale, scientifica e securitaria, accettando almeno formalmente la condizionalità positiva introdotta dalla nuova politica di vicinato. Come già accennato i Piani d'Azione furono elaborati sulla base dei cosiddetti *Country Report*, che di fatto, assieme al Piano stesso costituiscono l'unico documento ufficiale per l'analisi in oggetto, generando non pochi problemi di interpretazione, a causa dell'approccio tendenzialmente acritico, che contraddistingue i documenti nel tono e nei contenuti. Un altro aspetto preliminare che caratterizza i Piani d'Azione concerne la loro valenza giuridica, a differenza degli Accordi di Associazione firmati nella cornice del PEM, i Piani d'Azione, non essendo accordi internazionali, non sono giuridicamente vincolanti, quindi di fatto si limitano a fissare delle priorità condivise tra l'UE e lo Stato terzo⁴²⁵.

Il I Piano d'Azione euro-tunisino 2005-2010, dopo la prima parte introduttiva nella quale si illustrava il contesto storico e politico in cui esso nasceva e le nuove prospettive di crescita per la cooperazione tra le due parti, dedicava la sotto sezione 2.1, della sezione II "Azioni" al "Dialogo politico e riforme", al grande tema della democrazia e dei diritti umani, individuando come assi prioritari di intervento "Democrazia e Stato di diritto", "Rispetto dei diritti dell'uomo e libertà fondamentali" e "Diritti sociali fondamentali e le norme di fondamentali sul lavoro".

Per quanto concerne l'asse "Democrazia e lo Stato di diritto", gli obiettivi prioritari posti in apertura della suddetta sezione erano:

⁴²⁵ Applicando formalmente il principio di gerarchia delle fonti, gli Accordi di Associazione dovrebbero risultare una norma superiore rispetto ai Piani d'Azione ma la scelta di confutare e superare il principio di condizionalità negativa insito negli Accordi di Associazioni, non sembra voler relegare la PEV ad un ruolo secondario. Come già ampiamente citato le due politiche dovevano procedere in maniera completa, tuttavia nessun riferimento esplicitava le circostanze e le tempistiche secondo cui si applicava la condizionalità negativa del PEM o quella positiva della PEV. La duplice esistenza di due misure, attive sullo stesso filone, contribuiva ulteriormente ad amplificare la vaghezza della PEV. Cfr. R. A. Del Sarto-T. Shumacher, *From Brussels with love: leverage, benchmarking, and the action plans with Jordan and Tunisia in the EU's democratization policy*, in "Democratization", Vol. 18, n. 4, pp. 932-955.

- consolider les institutions garantissant la démocratie et l'Etat de droit⁴²⁶ ;
- consolider l'indépendance et l'efficacité de la justice et améliorer les conditions pénitentiaires⁴²⁷;
- Per quanto concerne l'asse "Rispetto dei diritti umani e le libertà fondamentali", gli obiettivi prioritari posti in apertura della suddetta sezione erano:
- respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales conformément aux conventions internationales⁴²⁸;
- respect de la liberté d'association, d'expression et le pluralisme des médias en conformité avec le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques des Nations Unies⁴²⁹;
- promotion et protection des droits des femmes et des enfants⁴³⁰.

⁴²⁶ Per il raggiungimento del suddetto obiettivo suddetto erano individuate le seguenti priorità nel breve periodo: *renforcer davantage la participation de l'ensemble des composantes de la société tunisienne à la vie politique; développer davantage le rôle de la société civile; favoriser les échanges d'expériences entre les députés tunisiens et européens dans tous les domaines prioritaires du Plan d'action sur la base de l'article 5 de l'Accord d'association, établir un sous-comité en vue de développer le dialogue politique structuré en matière de démocratie et de droits de l'homme; poursuivre l'appui aux partis politiques en vue de renforcer davantage leur participation au processus démocratique* e nel medio periodo: *soutenir les efforts entrepris par les autorités tunisiennes dans le domaine de la réforme administrative, notamment en vue de renforcer la transparence.*

⁴²⁷ Per il raggiungimento del suddetto obiettivo erano individuate le seguenti priorità nel medio periodo: *renforcer l'efficacité des procédures judiciaires et le droit à la défense; consolider les initiatives existantes dans le domaine de la réforme pénale; améliorer les conditions de détention et de vie carcérale, notamment celles relatives au placement des mineurs, et assurer les droits des détenus; formation du personnel pénitentiaire; développement des mesures alternatives à l'emprisonnement; formation et réinsertion dans la société; poursuivre et soutenir la réforme du système judiciaire notamment en matière d'accès à la justice et au droit et de la modernisation du système judiciaire.*

⁴²⁸ Per il raggiungimento dell'obiettivo erano individuate le seguenti priorità nel medio periodo: *veiller à la conformité de la législation nationale avec les dispositions internationales en matière de droits de l'homme et avec les recommandations des Nations Unies; poursuivre et approfondir le dialogue sur les questions des droits de l'homme, y compris dans le contexte de la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU ; appui aux actions de formation en matière de droits de l'homme au profit des agents chargés de l'application de la loi ; examiner les possibilités d'adhésion aux protocoles facultatifs relatifs aux conventions internationales des droits de l'homme dont la Tunisie est partie.*

⁴²⁹ Per il raggiungimento dell'obiettivo suddetto erano individuate le seguenti priorità: *poursuivre la promotion du droit d'association et de réunion et de la liberté d'expression et d'opinion sur la base des recommandations pertinentes du Comité issu du PIDCP de l'ONU y compris en ce qui concerne le rôle des ONG; renforcer la législation relative à la protection des données à caractère privé; poursuivre le processus de libéralisation du secteur de l'information y compris la distribution des médias étrangers ; développer les moyens d'information et de communication et promouvoir davantage l'utilisation et l'accès à l'Internet ; favoriser les échanges et la coopération entre les milieux associatifs tunisiens et européens; favoriser les initiatives de coopération dans le cadre de l'Accord d'Association visant la promotion des droits de l'homme et de la société civile.*

⁴³⁰ Per il raggiungimento dell'obiettivo suddetto erano individuate le seguenti priorità: *renforcer le rôle de la femme dans le progrès économique et social (art. 71 Accord d'Association); poursuivre les actions entreprises en matière de lutte contre la discrimination à l'égard des femmes en application des conventions internationales pertinentes ; consolider les droits de l'enfant sur la base des recommandations du Comité pertinent des Nations Unies.*

Per quanto concerne l'asse "Diritti sociali fondamentali e le norme fondamentali sul lavoro", l'obiettivo prioritario posto in apertura della suddetta sezione era il seguente:

- respecter et mettre en œuvre les principes, les droits fondamentaux, les normes et les conventions fondamentales du travail en vertu de la Déclaration de l'OIT de 1998⁴³¹.

Risulta evidente dagli estratti riportati, come il Piano d'Azione euro-tunisino, in assenza di una definizione ufficiale e precisa, fosse assolutamente vago e impreciso rispetto ai concetti di "Stato di diritto", "democrazia", "good governance" e "riforme", utilizzati spesso in maniera volutamente impropria e interscambiabile, senza alcun criterio di approfondimento e alcun rimando agli strumenti di applicazione. Nel caso specifico tunisino, il Piano d'Azione sembrava non voler in nessun modo etichettare il regime politico tunisino, né fare alcun riferimento alle pesanti derive autoritarie nel Paese. Le scelte compiute dalla Commissione Europea, al contrario, sembravano descrivere il Paese come già orientato verso un cammino democratico. Infatti, si afferma che il governo tunisino dovesse "continuare" a sostenere i partiti politici "al fine di rafforzare ulteriormente il loro coinvolgimento nel processo democratico", ignorando palesemente l'enorme compenetrazione esistente tra l'apparato statale e il partito egemone, il RCD, nonché le pratiche altamente repressive e lesive dei diritti umani professate dal regime di Ben Ali. Anche rispetto al sistema giudiziario, cui è dedicata una specifica sotto-sezione, il Piano parla di "consolidamento" del sistema giudiziario e non di "riforma", ignorando volutamente la mancata applicazione del principio di separazione dei poteri e la forte dipendenza del potere giudiziario dall'esecutivo⁴³². Anche in questa sotto-sezione il Piano confonde i mezzi con i fini, senza una reale ripartizione dei compiti e nessuna individuazione degli strumenti attuativi. Le misure previste risultavano assai vaghe: si faceva riferimento al rafforzamento delle procedure giudiziarie, al diritto di difesa, alla

⁴³¹ Per il raggiungimento dell'obiettivo suddetto era stata individuata la seguente misura: *engager un dialogue sur les droits sociaux fondamentaux et les normes du travail en vue d'analyser la situation et d'identifier les défis et les mesures possibles*. Cfr. Piano d'Azione congiunto UE-Tunisia, 2005-2010, testo disponibile al link: <http://www.enpi-info.eu/library/content/eu-tunisia-enp-action-plan>. (Ultimo accesso: 10 luglio 2015).

⁴³² Circa la dipendenza del potere giudiziario dall'esecutivo, risulta opportuno ricordare, che oltre alle forti pressioni politiche cui era sottoposto, i membri del Consiglio Superiore della Magistratura, presieduto dallo stesso Presidente della Repubblica, nominavano direttamente i giudici, compromettendone la reale autonomia e indipendenza nell'esercizio delle loro funzioni.

riforma del codice penale, al miglioramento delle condizioni dei detenuti nelle carceri e all'ipotesi di pene alternative alla detenzione.

Secondo il Piano d'Azione, oltre al pieno coinvolgimento del sistema partitico nel processo democratico, le misure più urgenti riguardavano la lotta alla corruzione e la riforma del sistema amministrativo, a tal proposito, in ossequio alle disposizioni vigenti all'art.5 dell'Accordo di Associazione, fu istituita una sotto-commissione per i diritti umani e la democrazia, e allo stesso tempo furono incoraggiati gli scambi e i contatti tra gli euro-parlamentari e i deputati tunisini. Risulta assai evidente la portata limitata e di dubbia efficacia di tali misure, soprattutto a fronte della mancata denuncia rispetto alla concentrazione dei poteri nelle mani dell'esecutivo, alla debolezza del legislativo, alla già citata mancanza di indipendenza del giudiziario, all'assenza di un reale pluralismo politico e all'opaca regolamentazione che disciplinava la nascita delle formazioni politiche e associative in Tunisia. In tema di diritti umani e democrazia Tunisi, sia durante i negoziati multilaterali del 1998, sia in occasione di quelli bilaterali della PEV, manifestò un atteggiamento assai intransigente, minacciando di abbandonare il tavolo delle trattative, qualora si imponesse nell'agenda di discussione la questione interna del rispetto dei principi democratici e diritti umani. In particolare sulla questione dei diritti umani, il Piano invitava genericamente la Tunisia ad adeguare la propria legislazione interna alle norme internazionali, mediante l'adesione ai Protocolli e alle Convenzioni internazionali, senza però specificare a quali Protocolli e Convenzioni si facesse riferimento. Il Piano ribadiva il diritto di libera associazione, la libertà di espressione e opinione, la liberalizzazione dei media e il libero accesso alla rete, facendo riferimento in particolare al ruolo delle ONG e della società civile nella cooperazione tra le due parti⁴³³.

In conclusione il Piano d'Azione risulta caratterizzato da un approccio estremamente superficiale, da un linguaggio volutamente nebuloso e dalla totale assenza

⁴³³ In particolare sul tema del rispetto dei diritti umani risulta opportuno segnalare la divergenza esistente tra quanto prescritto nel *Country Report* e le successive disposizioni finali adottate nel Piano d'Azione. Il documento redatto dalla Commissione faceva esplicito riferimento alle violazioni perpetuate dal governo tunisino alla libertà d'espressioni e di associazione, alle pesanti persecuzioni nei confronti degli attivisti politici e dei giornalisti, al controllo e alla censura dei media e alle difficoltà delle ONG tunisine di ricevere i finanziamenti ad esse destinati. Di tutte queste disposizioni non si ritrova alcuna traccia e menzione nel Piano d'Azione, a dimostrazione del peso contrattuale che i Paesi del sud avevano in sede di trattativa bilaterale. In nome della stabilità, della sicurezza dell'area e dei reciproci vantaggi derivanti dalle relazioni economiche e commerciali, l'UE sembrava tradire la sua *mission* e vocazione etica e normativa. Cfr. R. A. Del Sarto- T. Shumacher, *op. cit.*, pp. 944-945.

di una specifica individuazione degli strumenti e delle misure da adottare, nonché da una *timeline* alquanto vaga e approssimativa.

La sostituzione della condizionalità negativa del PEM con la condizionalità positiva della PEV così come descritta nei documenti di lancio, non sembra in nessun modo trovare riscontro nei Piani d'Adozione, né in quello tunisino, né negli altri.

Il bilancio complessivo sul Piano d'Azione, in materia di promozione dei diritti umani e democrazia, rende palese la fragilità e l'assoluta debolezza della controparte europea nelle trattative bilaterali, Bruxelles lasciava dunque ampi margini di interpretazione e manovra alla Tunisia circa le disposizioni del Piano, legittimando, nell'indifferenza e nella compiacenza delle istituzioni europee, di fatto le riforme meramente cosmetiche che il regime di Ben Ali portava avanti⁴³⁴.

Se la Tunisia firmò il Piano d'Azione in tempi rapidi e con il consueto entusiasmo nei confronti del rafforzamento delle relazioni con l'UE, contraddistinguendosi come uno dei Paesi più legati all'UE, più complesso e controverso risultò il caso algerino. Infatti ad oggi l'Algeria non ha ancora trattato e negoziato il Piano d'Azione, pur risultando destinataria della Politica Europea di Vicinato. Prima di ripercorrere le principali motivazioni alla base del mancato è importante ricordare che, al momento del lancio della PEV, l'Accordo di Associazione, firmato nel quadro operativo del PEM, non era ancora entrato in vigore, pertanto il governo algerino subordinava l'implementazione della PEV al processo di ratifica ed entrata in vigore dell'Accordo di Associazione. Nel giugno 2005, in occasione della visita ufficiale ad Algeri della Commissaria UE Benita Ferrero-Waldner, fu discusso “il rilancio del dialogo politico con il Paese”, alla luce dell'entrata in vigore del nuovo Accordo di Associazione e delle potenzialità della Politica Europea di Vicinato”⁴³⁵. La controparte algerina recepì tutti i riferimenti relativi all'Accordo di associazione, contenuti nel discorso, ma ignorò *in toto* i riferimenti alla nuova PEV. Fu in questo contesto asimmetrico, che la Commissione Europea, in maniera assolutamente

⁴³⁴ Cfr. B.T. Powel, *A clash of norms: normative power and EU democracy promotion in Tunisia*, in “Democratization”, Vol. 16, n.1, 2009, pp. 193-214.

⁴³⁵ Il report ufficiale della Commissione Europea riporta: «The Commissioner will also discuss the potential of the European Neighbourhood Policy, which enriches the bilateral prospects of the Barcelona Process, in particular through the possibility of gradual participation in the internal market. In the light of progress made in implementing the Association Agreement, Algeria will be able to request full participation in the European Neighbourhood Policy as and when it deems appropriate and can commence negotiations for an Action Plan». Cfr. *CE, Commissioner Benita Ferrero-Waldner in Algiers*, Bruxelles, 24 Giugno 2005, documento consultabile al link: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-790_en.htm (Ultimo accesso il 15 Luglio 2015).

unilaterale, elaborò il Piano d’Azione per l’Algeria, attingendo alle priorità dell’Accordo di Associazione, al piano del governo e prendendo a modello i Piani d’Azione firmati dagli altri Paesi partners. La posizione ufficiale del governo algerino fu esplicitata in occasione del decimo anniversario del PEM, attraverso un memorandum del Ministro degli Esteri in cui si espressero alcune riserve su quale potesse essere il valore aggiunto della PEV e dell’approccio in questione. La dimensione bilaterale della PEV preoccupava non poco l’Algeria; in particolare l’approccio bilaterale in una zona quale il Mediterraneo e Medio-Oriente, contraddistinta da numerosi conflitti ancora irrisolti, primo fra tutti quello arabo-israeliano, ma anche la spinosa questione del Sahara Occidentale, rischiava di far dell’UE una parte attiva nei conflitti in corso⁴³⁶.

La tesi principale riportata negli ambienti europei rintraccia nelle abbondanti riserve di valuta estera, derivanti dalla vendita degli idrocarburi, il motivo principale della riluttanza algerina ad accettare e negoziare una nuova strategia di cooperazione nel quadro della PEV. Tuttavia sarebbe riduttivo e fuorviante ricondurre alla sola dimensione economica e finanziaria le ragioni alla base dell’atteggiamento algerino⁴³⁷. Una serie di fattori meritano di essere presi in considerazione al fine di comprendere meglio le ragioni del comportamento algerino.

Le motivazioni alla base del rifiuto dell’Algeria di negoziare il Piano d’Azione all’interno della PEV sono molteplici, e sono rintracciabili sia a livello di politica nazionale che a livello di politica estera. Agli albori degli anni Duemila l’Algeria, forte dei successi conseguiti con il lancio della Politica di Riconciliazione Nazionale⁴³⁸, che sembrava finalmente incamminare il Paese verso la via della pacificazione, dopo il

⁴³⁶ Le critiche mosse dall’Algeria all’approccio bilaterale della PEV apparivano da un certo punto di vista strumentali o quanto meno ambigue, poiché solo pochi anni prima, nel 2003, la stessa Algeria, forte del legame privilegiato che manteneva con la Francia, firmò una strategia bilaterale di cooperazione bilaterale, denominata *Algerian-French Security Cooperation Framework*. Ancora prima, negli anni del lancio del Partenariato Euro-Mediterraneo non mancarono le critiche da parte algerina all’approccio multilaterale e soprattutto alla mancata differenziazione del contenuto degli Accordi di Associazione, che, secondo la dirigenza algerina non tenevano conto del peso specifico del Paese nell’area, della sua estensione geografica e del suo potenziale in termini energetici ed economici. Cfr. A.A. Çelenk, *Promoting democracy in Algeria: the EU factor and the preferences of the political elite*, in “Democratization”, Vol. 16, n.1, 2009, pp. 176-192.

⁴³⁷ La tesi per cui l’Algeria rigettava la PEV alla luce dell’abbondanza di riserve di valuta estera nelle casse statali risulta ancora più riduttiva se si guarda ai continui sforzi intrapresi dalla dirigenza algerina per la piena implementazione dell’Accordo di Associazione.

⁴³⁸ Si ricorda che l’espressione “Riconciliazione Nazionale” fa riferimento alle politiche di pacificazione lanciate da Bouteflika all’indomani della sua prima elezione a Presidente della Repubblica. In particolare i due strumenti principali furono la politica di *Concorde Civile*, lanciata nel 1999, e l’adozione della *Charte pour la Paix et la Réconciliation Nationale* nel 2005.

decennio buio della guerra civile, si presentava al mondo con una politica estera decisamente più assertiva e dinamica. Dopo un decennio di isolamento Algeri era desiderosa di vivere un nuovo protagonismo, nonché di investire nuovi capitali esteri al di fuori del settore degli idrocarburi. Nutrito di una buona dose di pragmatismo, Bouteflika decise di riprendere i contatti diplomatici con gli storici vecchi nemici: Marocco e Iran, di intraprendere i negoziati con l'Organizzazione Mondiale del Commercio e di rinsaldare i legami con l'UE.

In questo ritrovato dinamismo, risulta evidente come l'Algeria fosse assolutamente poco incline ad accettare le linee guida della PEV, discusse nei palazzi di Bruxelles e denunciate come assolutamente euro-centriche ed eterodirette. I principali limiti ravvisati nella PEV stavano proprio nella sua dimensione totalmente euro-centrica, che sembrava rigettare i concetti *co-ownership* e reciprocità, tanto decantati dall'UE e nel principio di differenziazione che rischiava di creare un “cerchio di competitors” attorno all'UE più che “un cerchio di amici”.

Il ruolo strategico dell'Algeria all'indomani degli eventi dell'11 settembre 2001, la ritrovata legittimità sullo scacchiere internazionale come attore fondamentale nella lotta al terrorismo internazionale di matrice islamica e il suo potenziale energetico imponevano, a detta della classe dirigente algerina, un ripensamento dei rapporti con l'UE, che non potevano certo appiattirsi sul mero concetto di “vicinato”. La PEV dal canto suo arrivava in un momento in cui le aspirazioni dell'Algeria erano di gran lunga maggiori rispetto a quanto l'UE poteva offrirle.

L'atteggiamento assunto dal governo algerino fu per certi versi paragonato a quello portato avanti dalla Russia di Putin, per tanto alcuni analisti hanno parlato di “sindrome russa” per spiegare il comportamento algerino in quel contesto⁴³⁹. Due erano i principali elementi comuni su cui si basava il comportamento russo e algerino: da un lato il concetto di “democrazia sovrana” e dall'altro la capitalizzazione del potenziale energetico, come strumento per ottenere vantaggi in politica estera, e in particolare nelle relazioni con l'UE⁴⁴⁰. Circa il concetto di “democrazia sovrana” o “Stato sovrano”, la Russia, a ragione

⁴⁴⁰ Lungi dal voler fare dei parallelismi tra la Russia e l'Algeria, che risulterebbero fuorvianti, ci limiteremo a osservare in particolare alcune analogie esistenti tra i due Paesi rispetto al comportamento da essi assunto nei confronti dell'UE e in particolare dinanzi al lancio della PEV. Rispetto alle due variabili individuate come punto di contatto tra i due Paesi, ovvero “democrazia sovrana” e “ruolo dell'energia in politica estera” risulta opportuno specificare che nel caso russo, non furono solo queste le motivazioni che portarono al rifiuto della PEV. Inoltre sarebbe inopportuno affermare che Mosca e Algeri nutrissero le stesse ambizioni e gli stessi obiettivi, allo stesso tempo né si può semplicisticamente affermare che l'Algeria abbia emulato

del suo status di ex superpotenza, non poteva accettare nessuna lezione dall'UE, l'Algeria invece, dal canto suo, risultava vittoriosa dagli anni della guerra civile e alla luce della dura lezione democratica appresa negli anni bui della guerra civile, vantava con orgoglio la sua esperienza di “*indigenous democracy*”, che costituiva una base di partenza per gli ulteriori sviluppi del Paese in senso democratico, lungi dall'intromissione di attori terzi. Il peso cruciale rappresentato dall'energia, forza indiscussa dei due Paesi, risultava paragonabile al “*normative power*” dell'UE e diventava il fulcro su cui ripensare le relazioni con l'UE. Il rifiuto dell'Algeria di accettare il Piano d'Azione insito nella PEV può essere letto come un fallimento stesso dell'ultima strategia, incapace di soddisfare le ambizioni strategiche del Paese. Dopo un decennio di isolamento, il ritrovato dinamismo di Algeri si è scontrato con i fiacchi tentativi europei di ridisegnare le sue relazioni con il vicinato orientale e meridionale, a seguito del grande allargamento. Al rifiuto russo e algerino della PEV seguì nel primo caso una proposta di partnership strategica globale e nel secondo caso l'idea di una partnership strategica circoscritta al settore dell'energia. L'ultima parte del presente paragrafo tenterà di illustrare le premesse e le principali caratteristiche che sono alla base della *Strategic Energy Partnership* (SEP), proposta dalla controparte algerina già a partire dal 2006 e firmata solo nel luglio 2013⁴⁴¹.

La specificità dell'economia algerina poggiava proprio sulla sua dipendenza esclusiva dalla vendita di idrocarburi orientata quasi esclusivamente al mercato europeo. Alla luce di questa premessa l'Algeria, nel febbraio 2006, ha proposto un partenariato strategico all'UE, circoscritto al settore energetico, che tenesse conto delle aspirazioni di entrambe le parti contraenti. Le tempistiche non potevano risultare più propizie, infatti non a caso l'Algeria si rivolse all'UE proprio nel momento in cui imperversava la crisi tra Mosca e Kiev, che rendeva l'UE alquanto vulnerabile rispetto alla sua principale fonte di approvvigionamento energetico. L'anomalia della proposta algerina risiedeva nella

la Russia nella sua condotta. Il concetto di “russificazione” della politica estera algerina utilizzato in tal contesto potrebbe risultare fuorviante, pertanto sembra più opportuno parlare di similitudini e analogie, dettate da alcune caratteristiche comuni ai due Paesi, quali la presenza di esecutivi forti, l'ingerenza di corpi militari e dei servizi di intelligence nel sistema di governo e la scelta di politiche estere più assertive in risposta alle crisi degli anni Novanta. Cfr. H. Darbouche, *Decoding Algeria's ENP Policy: Differentiation by Other Means?*, in “*Mediterranean Politics*”, Vol. 13, n. 3, 2008, pp. 371-389; L. Carafa, *EU energy cooperation in the neighbourhood: tailoring the rules of the game?*, in A. Boeninig, J.F. Kremer, A. von Loon, *Global Power Europe. Policies, actions and influence of the EU's external relations*, Vol 2, Berlin, Springer, 2013, pp. 93-111.

⁴⁴¹ Per il testo completo del Memorandum d'intesa tra le due parti, firmato il 7 luglio 2013 dal Ministro dell'Energia algerino, A. Sellal e dal Presidente della Commissione Europea J.M. Barroso, si rimanda al seguente link: http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20130707_signed_mou_fr.pdf. (Ultimo accesso: 15 luglio 2015)

scelta di demandare la definizione della cornice e dei contenuti di questa nuova cooperazione settoriale, che trovò una prima risposta nel *Memorandum of Understanding* (MoU)⁴⁴², elaborato dalla Commissione, in cui si identificavano i tre obiettivi prioritari:

- a) *Convergence of Algeria's energy policies with those of the EU;*
- b) *Development of mutually beneficial energy infrastructure;*
- c) *Technological cooperation and exchange of expertise.*

Tuttavia, nonostante l'apparente entusiasmo iniziale, l'Algeria è apparsa alquanto lenta e incerta anche nella ricezione della proposta di *Memorandum* inviata dalla Commissione, innescando seri dubbi circa le sue reali intenzioni. Inoltre gli eventi nel biennio 2006- 2007⁴⁴³ hanno fornito ulteriori perplessità circa la fattibilità di un possibile partenariato energetico tra l'UE e l'Algeria.. Mentre la Commissione europea risultava instancabilmente determinata a concludere la firma della partnership entro il mese di settembre, dello stesso anno, come dimostrato dalle dichiarazioni pubbliche dei commissari Andris Piebalgs e Benita Ferrero-Waldner, l'Algeria solo alla fine del 2007 ha manifestato un ritrovato interesse per la SEP⁴⁴⁴. Nel voler sottolineare l'importanza di questo progetto per l'Algeria, il nuovo Ministro degli Esteri, a seguito della visita ufficiale a Bruxelles nel novembre 2007, ha presentato una *timeline* dettagliata per la conclusione dell'accordo, in particolare come termine ultimo è stato individuato la fine del 2008, riflettendo la necessità interna di conseguire questo importante risultato prima della fine del secondo mandato di Bouteflika. Un'ulteriore accelerazione alla chiusura della partnership tra l'Algeria e l'UE è stata data dal Concilio di Associazione euro-algerino del marzo 2008, nel quale i diplomatici algerini hanno addirittura avanzato l'ipotesi di implementare una partnership di natura globale, che tenesse conto dei seguenti assi:

⁴⁴² In occasione dei negoziati per l'elaborazione del MoU altri temi importanti furono posti al tavolo delle trattative: in particolare le facilitazioni in termini di visti per i cittadini algerini e il supporto europeo per l'ingresso dell'Algeria nell'OMC.

⁴⁴³ In particolare si fa riferimento alla firma di un protocollo di intesa nell'agosto 2006, tra la Sonatrach e Gazprom che ha innescato fondati dubbi circa l'intenzione russo-algerina di dar vita ad una sorta di OPEC del gas tra i principali fornitori.

⁴⁴⁴ Ancora una volta, le questioni interne alla politica algerina sembravano aver prevalso sul rispetto dell'agenda fissata con soggetti terzi, in particolare l'UE. Le cagionevoli condizioni di salute del presidente Bouteflika, unite ai suoi progetti di modifica costituzionale da un lato, e il licenziamento del I ministro Ahmed Ouyahia nel maggio 2006 dall'altro, causarono il congelamento delle trattative sul partenariato energetico. Solo con la visita del nuovo ministro degli Esteri Mourad Medelci a Bruxelles, nel novembre 2007, l'idea del partenariato energetico è stato riportata all'ordine del giorno, riflettendo più che mai, una convergenza di interessi tra le due parti.

- 1) un partenariato energetico strategico, che includesse anche l'energia prodotta da fonti rinnovabili;
- 2) il supporto europeo per l'adesione dell'Algeria all'OMC;
- 3) una dimensione umana e scientifica della cooperazione, volta a facilitare il trasferimento di know-how e a incentivare la libera circolazione delle persone.

L'apertura che, a partire dal 2006-2007, ha visto l'Algeria più incline a rilanciare le relazioni con l'UE rifletteva essenzialmente due motivazioni: da un lato la percezione stessa del Paese circa il valore aggiunto rappresentato, nel lungo periodo, dal rapporto con l'UE, dall'altro l'avanzamento delle procedure tra l'UE e il Marocco, per l'ottenimento dello status avanzato da parte di Rabat entro il 2008, sembrava preoccupare non poco l'eterno rivale algerino, che vedeva messo in discussione il suo *status* di potenza regionale⁴⁴⁵. Alcuni dubbi permangono circa l'atteggiamento algerino: in primo luogo risulta abbastanza singolare la ripetuta richiesta di legare la partnership energetica alla rivendicazione di un supporto europeo per l'eventuale ingresso di Algeri nell'OMC, in seconda battuta i contenuti proposti nel MoU sembrano ricalcare in parte quanto già previsto dall'*Action Plan of Euro-Mediterranean Energy Strategic 2008-2013*, definito e firmato a Cipro nel Dicembre 2007, da tutti i Ministri dell'Energia dei Paesi della regione euro-mediterranea, Algeria compresa⁴⁴⁶.

Senza dubbio la stagione della PEV ha visto ancora una volta Tunisi e Algeri approcciarsi all'UE in maniera assolutamente differente all'UE, riflettendo di fatto le caratteristiche geopolitiche dei due Paesi. Da un lato il comportamento tunisino sembra rispondere al paradigma per cui i Paesi con ridotta estensione geografica e una forte dipendenza da economie terze manifestano un atteggiamento inclusivo nei confronti delle

⁴⁴⁵ Cfr. H. Darbouche, *Decoding Algeria's op. cit.*, pp. 371-389.

⁴⁴⁶ Circa le perplessità mostrate dall'Algeria nei confronti della proposta di MoU presentata dall'UE, due erano le principali critiche mosse al testo. In primo luogo l'Algeria criticava l'approccio europeo meramente normativo, finalizzato ad estendere il modello di regolamentazione del mercato energetico proprio dell'UE alla controparte algerina, allo scarso entusiasmo per il taglio prettamente normativo della proposta si opponeva la richiesta algerina di porre le basi per una reale cooperazione energetica, che riguardasse non solo il settore petrolifero e del gas, ma anche il settore delle energie rinnovabili. In secondo luogo la cooperazione energetica rappresentava per l'Algeria, il punto di partenza per il raggiungimento di una cooperazione più profonda e allo stesso tempo più estesa in termini tematici. Le aspirazioni algerine rimasero tuttavia non ascoltate da Bruxelles, che restò arroccata nella sua dimensione prettamente normativa, così mentre i vicini marocchini e tunisini, si avvicinavano all'ottenimento del tanto auspicato status avanzato o all'instaurazione di una zona di libero scambio, l'Algeria rimaneva sempre un partner "scomodo" per l'UE. Cfr. H. Darbouche, *"Energising" UE-Algeria op.cit.*, pp. 71-83. Per il testo integrale del *2008-2013 Priority Action Plan for Euro-Mediterranean cooperation in the field of energy* si rimanda al link: <http://www.enpi-info.eu/library/content/2008-2013-priority-action-plan-euro-mediterranean-cooperation-field-energy>, dove è possibile consultare il documento. (Ultimo accesso 15 luglio 2015).

politiche di partenariato e cooperazione. Infatti al lancio della PEV, la Tunisia ha risposto, in linea con quanto praticato negli anni precedenti, con un atteggiamento di cooperazione e inclusione; rispetto al recepimento del cosiddetto *aquis comunitario* in materia di diritti umani e principi democratici, come ampiamente visto, la Tunisia ha condotto un recepimento soltanto formale, che non ha avuto alcuna eco sul reale percorso di democratizzazione del Paese. L'Algeria invece, forte della sua estensione geografica e soprattutto della limitata dipendenza dall'economia europea, ha per lungo tempo manifestato un'aperta intransigenza nei confronti della PEV, atteggiamento impossibile per gli altri partner mediterranei, Marocco e Tunisia, *in primis*⁴⁴⁷. Il braccio di ferro tra l'UE e l'Algeria ha alterato gradualmente i rapporti di forza tra le due parti, rendendo l'UE più vulnerabile rispetto agli altri contesti bilaterali di cooperazione. Non è un caso che, dopo otto anni di *impasse*, solo di recente il negoziato tra l'UE e l'Algeria per la conclusione del Piano d'Azione sembra aver intrapreso un sentiero meno tortuoso. I recenti sconvolgimenti che hanno mutato il quadro geopolitico del bacino mediterraneo, la caduta dei prezzi del greggio, la necessità di diversificare l'economia del Paese hanno reso sempre più allettante per la controparte algerina la prospettiva di una cooperazione più intensa con Bruxelles. Da parte europea, a seguito delle primavere arabe e della crisi russo-ucraina, senza dubbio è emersa, con sempre più urgenza, la necessità di avere un partner affidabile sulla sponda sud del Mediterraneo con cui interagire in termini di approvvigionamento energetico e lotta all'immigrazione clandestina; la maggior disponibilità di entrambe le parti ha permesso di riaprire uno spiraglio nella spinosa questione del Piano d'Azione nel maggio 2014, in occasione del VIII Consiglio di Associazione, a latere del Consiglio Affari Esteri, tuttavia a distanza di circa un anno, nessun documento è stato ancora firmato, facendo presagire che il percorso non sarà né semplice né immediato⁴⁴⁸.

4.6) L'Unione per il Mediterraneo

Il 13 e 14 luglio 2008, in occasione dell'inizio del semestre di presidenza francese, fu lanciata in forma solenne e sfarzosa, nella splendida cornice del *Grand Palais*, sotto

⁴⁴⁷ Cfr. M. Morisse-Schilbach, *Patterns of adaptation towards UE democracy promotion in Magrib: Tunisia and Algeria compared*, Paper prepared for presentation at the Sixth Pan-European International Relations Conference, SGIR/ECPR, Turin, 12-15 September 2007, pp. 1-23.

⁴⁴⁸ Cfr. F. Zardo, *Algeria e UE: 8° Consiglio di Associazione, pochi progressi*, in "Rivista Affari Europei", 20 maggio 2014.

l'egida del Presidente francese N. Sarkozy, l'Unione per il Mediterraneo (UpM). La nuova organizzazione, concepita con l'obiettivo di ripensare e ridisegnare la Politica Euro-Mediterranea, coinvolgeva 43 Capi di Stato e di Governo più diverse istituzioni e organizzazioni sia regionali, che internazionali⁴⁴⁹. Il progetto di UpM fece i suoi primi esordi nel 2007 durante la campagna elettorale dell'allora candidato alle presidenziali francesi N. Sarkozy. L'idea di dare una nuova linfa alla politica estera della Francia, in particolare di ridare centralità al Mediterraneo, da sempre considerato il proprio cortile di casa, e di recuperare prestigio in Europa, a fronte della crescente influenza della Germania e dell'allargamento a est, erano i presupposti alla base del progetto francese⁴⁵⁰. La prima occasione ufficiale in cui Sarkozy espresse la necessità di ridare centralità al Mediterraneo, per controbilanciare l'allargamento ad est e proporre una nuova *governance* per le relazioni euro-mediterranee, alla luce dei limiti e delle contraddizioni

⁴⁴⁹ Al I vertice dell'UpM hanno preso parte i 39 Paesi membri del PEM, tra cui i 27 Paesi membri dell'UE, i 12 Paesi partner mediterranei Albania, Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Mauritania, Siria, Territori Palestinesi, Tunisia, Turchia e in aggiunta anche Bosnia-Erzegovina, Croazia, Principato di Monaco, Montenegro, Paesi rivieraschi del bacino orientale del Mediterraneo. In particolare si sottolinea l'assenza della Libia, che decise di mantenere il suo *status* di osservatore. Non poche polemiche ha suscitato la partecipazione della Siria e alcuni sospetti si sono creati attorno all'assenza del sovrano marocchino Maometto VI, sostituito dal fratello, il Principe Moulay Rachid, in rappresentanza ufficiale del Paese. Tuttavia un comunicato ufficiale dell'Eliseo ha precisato che l'assenza del reale marocchino era dovuta ad un semplice imprevisto e nessuna ombra si celava dietro questa assenza. Per quanto riguarda le organizzazioni regionali e istituzionali hanno preso parte alla cerimonia di lancio dell'UpM: Nazioni Unite, Unione Europea, Assemblée Parlamentare Euro-Mediterranea, Lega Araba, Unione Africana, Consiglio di Cooperazione del Golfo, Unione del Maghreb Arabo, Organizzazione della Conferenza Islamica, Banca Mondiale, Banca Europea degli Investimenti, Banca per lo Sviluppo Africano, Fondazione Anna Lindh e l'organismo ONU denominato "Alleanza delle Civiltà".

⁴⁵⁰ Nell'ottica francese, il Mediterraneo giocava un ruolo chiave per recuperare la relativa perdita di influenza di Parigi nella nuova geometria dell'Europa a 27. Il disegno di N. Sarkozy si inseriva pienamente nella tradizione gollista della V Repubblica, secondo la quale la politica estera era diretta competenza dell'Eliseo. De Gaulle disegnò la politica estera e di difesa come competenza strettamente presidenziale, tanto che alcuni autori parlano, a buon proposito, di "*situation de monarchie absolue dans le domain de la politique étrangère*". Le importanti prerogative del Presidente della Repubblica in politica estera erano controbilanciate da uno scarso margine di manovra della diplomazia francese, anche il ruolo dello stesso Ministro degli Esteri risultava così assai circoscritto, e comunque sempre esercitato in condivisione con il Presidente della Repubblica. Il peso specifico della diplomazia francese, seconda solo a quella statunitense, all'inizio del mandato di N. Sarkozy, si esprimeva in 156 ambasciate, 98 consolati e 17 rappresentanze permanenti. Un ruolo chiave fu espresso dalla cosiddetta diplomazia culturale francese, che attraverso la presenza di circa 130 istituti e centri di lingua e cultura francese, esercitava un potere di influenza difficilmente paragonabile a quello di altri Paesi. L'ossessione gollista di mantenere e riabilitare il prestigio e la *grandeur* della Francia fu uno dei cavalli di battaglia di Sarkozy durante la prima campagna elettorale, nonché uno dei punti prioritari all'interno della sua agenda di governo, una volta eletto. L'UpM si iscriveva perfettamente in questa visione. Cfr. M. Delgado, *France and Union for the Mediterranean: Individualism vs Cooperation*, in "Mediterranean Politics", Vol.16, n. 1, 2011, pp. 39-57

del PEM, fu il discorso tenuto a Tolone il 7 febbraio 2007 durante la sua campagna elettorale.

«Le dialogue Euro-Méditerranée imaginé il y a 12 ans à Barcelone n'a pas atteint ses objectifs. L'échec était prévisible dès lors que la priorité de l'Europe était à l'est. L'échec était prévisible dès lors que le commerce avait pris seul le pas sur tout le reste alors que c'était la coopération qui aurait dû être la priorité absolue. L'échec était prévisible dès lors qu'il s'agissait une fois de plus de faire dialoguer le Nord et le Sud, en perpétuant cette frontière invisible qui depuis si longtemps coupe en deux la Méditerranée et en continuant d'opposer ses deux rives au lieu de les unir. Le dialogue entre l'Europe et la Méditerranée est capital. Mais il ne peut pas réussir s'il s'agit seulement de faire dialoguer l'Union Européenne avec l'Afrique du Nord. Je propose que l'on prenne le problème autrement. C'est d'abord aux pays méditerranéens eux-mêmes de prendre en main la destinée que la géographie et l'histoire leur ont préparée. C'est à la France, européenne et méditerranéenne à la fois, de prendre l'initiative avec le Portugal, l'Espagne, l'Italie, la Grèce et Chypre, d'une Union Méditerranéenne comme elle prit jadis l'initiative de construire l'Union européenne. Cette Union Méditerranéenne aura vocation à travailler étroitement avec l'Union Européenne. Elle aura vocation un jour à avoir avec elle des institutions communes parce que la Méditerranée et l'Europe auront pris conscience que leurs destins sont liés»⁴⁵¹.

Nel progetto iniziale di Sarkozy la nuova creatura, l'Unione Mediterranea (UM) era presentata come un'iniziativa unilaterale francese, che doveva prender forma al di fuori della cornice comunitaria, coinvolgendo solo i Paesi rivieraschi, proprio per sopperire alle mancanze e alle lacune sia del PEM che della recente PEV. Per quanto ancora vago e indefinito, ma pregno di quella "missione civilizzatrice", dal sapore tardo coloniale, il disegno del leader francese incontrò da subito la piena opposizione di Stati Membri, quali la Germania e la Gran Bretagna e alcune riserve dei Paesi mediterranei dell'UE, Spagna e Italia *in primis*, nonché una certa diffidenza e indifferenza da parte dei Paesi mediterranei non comunitari ⁴⁵². Senza dubbio la proposta di Sarkozy, aldilà della

⁴⁵¹ Discorso ufficiale di Nicolas Sarkozy, tenuto a Tolone il 7 febbraio 2007. Il testo completo del discorso è disponibile all'interno della raccolta curata da J. Veronis, *Les discours des présidentiables, Discours 2007*, al link: <http://sites.univ-provence.fr/veronis/Discours2007/transcript.php?n=Sarkozy&p=2007-02-07> (Ultimo accesso 17 Luglio 2015).

⁴⁵² Nel Discorso di Tolone furono solamente accennati i tratti distintivi dell'Unione Mediterranea: il carattere essenzialmente intergovernativo del nuovo soggetto, l'approccio più pragmatico e progettuale e la definizione di quattro ambiti di intervento prioritari: sicurezza collettiva, politica migratoria comune,

prospettiva franco-centrica e non comunitaria che preoccupava non poco sia i partner comunitari che i Paesi terzi, si scontrava con i ragionevoli dubbi circa l'utilità di un'altra organizzazione che affiancasse la pletera di strumenti comunitari e non, attivi nel quadro della cooperazione euro-mediterranea. L'idea dell'UM sembrò restare in sordina durante il proseguimento della campagna elettorale, tuttavia all'indomani dell'elezione di N. Sarkozy alla Presidenza della Repubblica francese nel maggio 2007 il progetto fu ripreso con maggior vigore dal nuovo inquilino dell'Eliseo. In occasione della visita a Tangeri, nell'ottobre 2007⁴⁵³, N. Sarkozy rilanciò l'idea di UM, definendo in quest'occasione il fine e l'architettura del nuovo progetto.

«Car si l'avenir de l'Europe est au Sud, celui de l'Afrique est au Nord. J'appelle tous ceux qui le peuvent à s'engager dans l'Union méditerranéenne parce qu'elle sera le pivot de l'Eurafrique, ce grand rêve capable de soulever le monde. L'Union méditerranéenne, c'est un défi, un défi pour chacun d'entre nous, peuples de la Méditerranée. C'est un effort que chacun d'entre nous devra faire sur lui-même pour surmonter les haines et les rancœurs que les enfants héritent de leurs pères depuis des générations à qui on apprend à détester l'autre, le voisin, le différent [...]. C'est cela le projet de l'Union Méditerranéenne: une rupture. Une rupture avec des comportements, avec des modes de pensée, avec des précautions, avec un état d'esprit qui tourne le dos à l'audace et au

libero scambio e cooperazione nel settore giudiziario. Se la struttura e l'organizzazione rimanevano ancora vaghi, senza dubbio erano chiari gli obiettivi che il candidato alle presidenziali francesi si poneva. Il progetto francese puntava in primo luogo a escludere qualsiasi possibile allargamento europeo alla Turchia, la cui integrazione con l'UE avrebbe trovato spazio nella nuova cornice dell'UM. In secondo luogo, forte della tradizionale vocazione francese nel Mediterraneo e nel Medio Oriente, l'UM mirava a ridare slancio alla proiezione francese soprattutto nel Levante. Il discorso di Tolone, pur inserendosi in un dibattito profondo sui limiti e le ragioni del fallimento del PEM, che ormai dal 2005 interessava gli ambienti politici e accademici, per la prima volta offriva un contributo originale alla riflessione. N. Sarkozy fu il primo a puntare il dito non solo sui fattori esogeni, che avevano condotto al fallimento del PEM, ma anche e soprattutto sulle cause endogene, quali la diversa percezione tra i paesi UE circa l'importanza strategica del Mediterraneo e la decisa priorità assegnata nelle politiche comunitarie ai rapporti con i vicini orientali e all'allargamento ad est. Senza dubbio al di là del genuino interesse di Sarkozy di ridare nuovo impulso alla politica euro-mediterranea, il nuovo progetto era soprattutto funzionale alla campagna elettorale intrapresa. Il disegno di Sarkozy mirava da un lato a far breccia nel cuore dell'elettorato francese, sensibile alle questioni legate al tema dell'immigrazione clandestina e dall'altro a riabilitare il ruolo della Francia come grande potenza nel Mediterraneo e nel mondo arabo, dopo la fase di declino durante la presidenza Chirac. Cfr. M. Delgado, *op. cit.*, pp. 48-49; P. Wulzer, *L'Unione per il Mediterraneo, gli aspetti politici e diplomatici*, in M. Pizzigallo (a cura di), *L'Italia e l'Unione per il Mediterraneo*, Fondazione Mezzogiorno Europa, Napoli, 2009, pp. 37-45.

⁴⁵³ La visita a Tangeri ebbe luogo il 23 ottobre 2007, il testo integrale del discorso è consultabile al link: <http://www.ambafrance-jo.org/Discours-de-M-Nicolas-Sarkozy>, la riproduzione audio-video completa dell'intervento è disponibile al link: <https://www.youtube.com/watch?v=Vqs4ywlsoQI> (Ultimo accesso: 17 Luglio 2015). Per un'analisi approfondita dei discorsi tenuti a Tolone e a Tangeri da Nicolas Sarkozy e in particolare sulla portata "civilizzatrice" del nuovo progetto lanciato dal leader francese, cfr. E. Ratka, *La politique méditerranéenne de Nicolas Sarkozy: une vision française de la civilisation e du leadership*, in "L'Europe en formation", n. 356, 2/2010, pp. 35-51.

courage. L'Union de la Méditerranée doit être pragmatique: elle sera à géométrie variable selon les projets. Comme l'Europe avait commencé avec le charbon et l'acier et avec le nucléaire, l'Union de la Méditerranée commencera avec le développement durable, l'énergie, les transports, l'eau. Mais au contraire de l'Europe qui les avait longtemps oubliés derrière l'économie, l'Union de la Méditerranée mettra d'emblée au rang de ses priorités la culture, l'éducation, la santé, le capital humain. Elle mettra au rang de ses priorités la lutte contre les inégalités et la justice sans lesquelles il n'y a pas de paix possible. L'Union de la Méditerranée, ce sera d'abord une union de projets. Mais avec un but: faire de la Méditerranée le plus grand laboratoire au monde du co-développement.[...]. L'Union de la Méditerranée, dans l'esprit de la France, n'a pas vocation à se substituer à toutes les initiatives, à tous les projets qui existent déjà, mais elle a vocation à leur donner un élan nouveau, un nouveau souffle. Elle a vocation à faire converger vers un même but, à fédérer toutes les idées, toutes les énergies, tous les moyens»⁴⁵⁴.

Dalle parole del Presidente Sarkozy emergeva con forza l'idea di rottura rispetto al passato, rendendo, in questa prima fase, impensabile qualsiasi tipo di concertazione del nuovo soggetto nella cornice europea. In particolare venivano individuati i settori sui cui avrebbe agito l'UM mediante progetti operativi e specifici: ambiente, energia, trasporti, università, ricerca, cultura, agricoltura, salute, sviluppo delle piccole e medie imprese, cooperazione economica, migrazioni, cooperazione giudiziaria, protezione civile. La nuova cornice intendeva dare priorità a quei settori finora rimasti esclusi sia dal PEM che dalla PEV. Le istituzioni comunitarie riservarono una fredda accoglienza al progetto francese, come già accennato alcuni Stati Membri, Germania e Gran Bretagna *in primis* mostrarono una decisa avversione all'idea di un'Unione Mediterranea, gli Stati Membri mediterranei Spagna, Italia e Portogallo, pur condividendo con la Francia la necessità di rivedere la Politica Euro-Mediterranea e l'urgenza di ridare centralità al Mediterraneo, manifestarono non poche perplessità circa il nuovo approccio francese. Infine, per ragioni diverse, anche i potenziali partner della sponda meridionale guardavano con sospetto alla nuova creatura francese ⁴⁵⁵. Avvolta nello scetticismo generale l'UM rimase congelata

⁴⁵⁴ *Ibidem.*

⁴⁵⁵ Nello specifico le istituzioni comunitarie guardavano con timore all'UM, che collocandosi fuori dalla cornice comunitaria, rischiava di svilire e depotenziare le iniziative europee già attive nel campo della politica euro-mediterranea, la Germania non esitò a definire "pericolosa" una potenziale Europa in cui alcuni Paesi si occupavano del Mediterraneo e altri dello spazio post-sovietico, inoltre la Cancelliera A. Merkel temeva che il nuovo progetto francese potesse attingere alle risorse dal bilancio comunitario, alterando l'equilibrio dei finanziamenti europei ai Paesi Terzi. Per tanto fin dall'inizio l'obiettivo della

per alcuni mesi, un punto di svolta importante fu rappresentato dal Vertice di Roma, dove grazie alla mediazione italiana e spagnola, il progetto di UM fu decisamente ridimensionato e ricondotto nell'inquadramento comunitario. La Dichiarazione di Roma, firmata il 20 dicembre 2007, da N. Sarkozy, R. Prodi e J.L. Rodríguez Zapatero, stabiliva che:

«L'Unione per il Mediterraneo desidera essere il cuore e il motore della cooperazione nel Mediterraneo e per il Mediterraneo. Essa mira a rendere più chiare e visibili le azioni sviluppate dalle diverse istituzioni in favore del Mediterraneo. L'Unione sarà fondata sul principio della cooperazione e non su quello dell'integrazione. [...] L'Unione non intende sostituirsi alle procedure di cooperazione e di dialogo in cui già sono associati i paesi del Mediterraneo, bensì a completarli, imprimendo loro un ulteriore slancio in uno spirito di complementarità e di cooperazione con tutte le istituzioni esistenti. Il Processo di Barcellona e la politica europea di vicinato manterranno quindi la loro centralità in seno al partenariato tra l'Unione Europea ed i partner del Mediterraneo. L'Unione non interferirà né col processo di stabilizzazione e di associazione dei paesi interessati, né con il negoziato in corso tra l'Unione Europea e la Croazia da una parte, e tra l'Unione Europea e la Turchia dall'altra»⁴⁵⁶.

Il supporto italiano e spagnolo all'iniziativa francese fu sottoposto a due condizioni fondamentali: da un lato la non contrapposizione dell'iniziativa al quadro europeo PEM-PEV, dall'altro, a partire da questo momento, il progetto francese avrebbe cambiato nome in Unione per il Mediterraneo (UpM). Nei mesi successivi l'asse franco-spagnolo-italiano

Germania, seguita dalla Gran Bretagna, era quello di ricondurre l'UM nell'alveo dell'esperienza comunitaria. Sulla sponda meridionale netta fu l'avversione della Turchia, che vedeva nella realizzazione dell'UM, infrangersi il suo sogno di adesione all'UE; i Paesi del Maghreb, a loro volta, temevano che l'accettazione dell'UM implicasse una riduzione dei finanziamenti europei di cui beneficiavano nel quadro del PEM e della PEV. I Paesi del Mashreq invece guardavano con sospetto alla partecipazione di Israele al progetto francese. Gli unici Paesi che mostrarono un certo interesse per la prospettiva francese furono i Paesi Membri Mediterranei, Spagna, Italia e Portogallo, che condividevano l'urgenza di affrontare con nuovo vigore le questioni legate alle relazioni euro-mediterranee: immigrazione clandestina, terrorismo, cambiamenti climatici e approvvigionamento energetico. Tuttavia l'asse italo-spagnolo espresse sin da subito alcune riserve circa la possibilità che il nuovo progetto potesse incrinare gli equilibri europei, rivelandosi un inutile doppione delle strutture già esistenti. Inoltre Madrid non voleva vedere ridimensionato il suo prestigio all'interno del Processo di Barcellona, a scapito di una nuova centralità francese. Cfr. P. Wulzer, *L'Unione per il Mediterraneo*, ... cit., pp. 46-55.

⁴⁵⁶ Il testo integrale della Dichiarazione di Roma, *Appel de Rome pour l'Union pour la Méditerranée de la France, l'Italie et l'Espagne* è disponibile on-line sul sito del Governo italiano al seguente link: http://www.governoitaliano.it/Presidente/Comunicati/testo_int.asp?d=37838 (Ultimo accesso: 17 Luglio 2015).

fu sostituito da un maggior protagonismo tedesco e comunitario⁴⁵⁷. In particolare a partire dal Consiglio Europeo di Bruxelles del 13 e 14 marzo 2008 il progetto di UpM veniva definitivamente adottato dall'UE, il tentativo di ricondurre l'UpM sotto l'ombrello del Processo di Barcellona fu esplicitato nella nuova dicitura che il progetto assumeva: "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo", l'UpM si configurava come un pilastro all'interno della struttura portante: il PEM⁴⁵⁸. Inoltre il Consiglio diluì e ammorbidì ulteriormente gli intenti iniziali della Francia, i settori di intervento dell'UpM furono ridotti a cinque: energia, inquinamento, controllo del traffico marittimo e cooperazione di sicurezza civile, istituzione di un programma di scambi euro-mediterranei sul modello dell'Erasmus e promozione di una comunità scientifica euro-mediterranea; infine fu soppressa l'idea di costituire un'agenzia di coordinamento per ciascuno di essi, come inizialmente previsto nella proposta francese. Se il fronte europeo sembrava ricomporsi attorno all'UpM così ripensato e disegnato, le riserve dei Paesi Mediterranei non comunitari permanevano, in particolare durante il Forum Mediterraneo di Algeri del 5 e 6 giugno 2008, occasione in cui fu sottoposto il progetto ultimato ai partners mediterranei, emerse con evidenza l'ostilità libica e algerina. Il maggior ostacolo a una piena accettazione dell'UpM da parte dei Paesi della sponda sud era rappresentato dalla presenza di Israele e dal ruolo riservato a quest'ultimo, oltre alle consuete rivalità interne l'occupazione dei posti apicali all'interno della nuova organizzazione. Nel caso specifico l'Algeria manifestò un aperto scetticismo nei confronti dell'UpM, sicuramente influenzata dal complicato rapporto con la Francia in quel momento particolare. A differenza degli altri Paesi terzi, Algeri mantenne un ruolo distaccato, non mostrando alcun interesse per la corsa alle posizioni di vertice all'interno della nuova architettura

⁴⁵⁷ Nei mesi che intercorsero tra il Vertice di Roma e il Consiglio Europeo di Bruxelles del marzo 2008, a fronte della contrarietà della Presidenza di turno, ovvero quella slovena e dei primi malumori interni al governo francese stesso circa le sorti dell'UpM, Sarkozy fu impegnato in una serie di incontri volti ad ammorbidire l'impatto del UpM e a circoscriverne i margini di azione. Nel gennaio 2008, mediante una nota informale vennero definiti con chiarezza i settori di intervento in cui operava l'UpM, per ognuno di essi fu prevista l'istituzione di un'agenzia *ad hoc*. Fu evidenziato il carattere pragmatico e tecnico della nuova iniziativa, a discapito della dimensione politica, l'UpM assumeva così la configurazione di un "progetto di progetti". Infine per la prima volta Sarkozy contemplò ufficialmente l'ipotesi che tutti i Paesi dell'UE potessero entrare a far parte dell'UpM e non solo quelli mediterranei. Cfr. P. Wulzer, *L'Unione per il Mediterraneo*....cit. pp. 58-65.

⁴⁵⁸ Cfr. R. Aliboni, F.M. Ammor, *op. cit.*, pp. 4-6. Per la Comunicazione ufficiale del Consiglio dell'UE, *Barcelona Process: Union for the Mediterranean*, Council of the European Union, Presidency Conclusions, 13-14 March 2008, si rimanda al link: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/99410.pdf. (Ultimo accesso: 17 luglio 2015).

istituzionale, non si candidò per ospitare il Segretariato e sin da subito precisò la ferma intenzione di non fornire alcun tipo di supporto economico e finanziario alla nascente organizzazione, nonostante le floride riserve auree di cui disponeva in quel momento. Senza dubbio l'interesse maggiore, da parte della sponda meridionale, fu riservato all'approccio tecnico e progettuale dell'UpM. Solo la centralità riservata dall'UpM al settore energetico e in particolare al settore delle rinnovabili solari sembrò mitigare la riluttanza algerina, che però continuò a guardare alla nuova creazione con una certa prudenza⁴⁵⁹. Nonostante i numerosi dubbi che permanevano circa l'assetto istituzionale, gli strumenti finanziari e la copertura geografica, l'*iter* formale dell'UpM giunse a conclusione tra maggio e giugno 2008, e, come da *timeline* stabilita, il 13 e 14 luglio ebbe luogo il lancio ufficiale nella capitale francese⁴⁶⁰.

Nella dichiarazione ufficiale emersa dall'imponente vertice parigino emergeva con chiarezza l'obiettivo del nuovo progetto: «*revitalise efforts to transform the Mediterranean into an area of peace, democracy, cooperation and prosperity. [...] The Barcelona Process: Union for the Mediterranean, building on the Barcelona Declaration and its objectives of achieving peace, stability and security is a multilateral partnership with a view to increasing the potential for regional integration and cohesion*»⁴⁶¹. Dal

⁴⁵⁹ Per l'atteggiamento algerino rispetto all'UpM si rimanda a Cfr. H. Darbouche, "Energising" *UE-Algeria op.cit.*, pp. 71-83.

⁴⁶⁰ Il 20 maggio 2008 la Commissione Europea presentò la sua comunicazione definitiva nella quale evidenziava le carenze e le lacune del Processo di Barcellona, inoltre a fronte del deteriorarsi della situazione medio-orientale, la CE esprimeva la necessità di rivisitare il complesso delle relazioni euro-mediterranee, introducendo così la nuova iniziativa: il Processo di Barcellona: l'Unione per il Mediterraneo. Il nuovo assetto, riprendendo la classica impostazione dei tre cerchi, doveva consolidare il "livello politico delle relazioni dell'Unione Europea con i suoi partner mediterranei"; introdurre una "maggiore *co-ownership* nelle nostre relazioni multilaterali"; rendere "queste relazioni più concrete e visibili attraverso progetti regionali e sub-regionali rilevanti per i cittadini della regione". Il successivo Consiglio Europeo, del 19 e 20 giugno 2008, accettando le osservazioni della Commissione, poneva l'accento sulla dimensione politica della nuova iniziativa, attraverso summit biennali, una presidenza congiunta e un progressivo rafforzamento della procedura di *co-ownership*. Per la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo*, Com (2008) 319, 20 maggio 2008, si rimanda al link:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0319&qid=1438906643511&from=IT>

(Ultimo accesso 17 luglio 2015). Per le conclusioni del Consiglio Europeo del 19-20 giugno 2008, si rimanda al seguente link:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/101346.pdf. Per la sezione relativa all'UpM si confronti il documento alle pp. 18-19. Sul processo di "europeizzazione" dell'UM e le relative fasi che hanno gradualmente visto il progetto francese rientrare nei ranghi dell'UE si rimanda a: R. Gillespie, *A "Union for Mediterranean" or for the UE?*, in "Mediterranean Politics", Vol. 13, n.2, Luglio 2008, pp. 277-286.

⁴⁶¹ Cfr. *Joint declaration of the Paris summit for the Mediterranean*, Paris, 13 luglio 2008. Per la versione integrale del testo si rimanda al link del Segretariato del UpM: http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2012/09/ufm_paris_declaration1.pdf (Ultimo accesso 18 luglio 2015).

testo ufficiale si evincono le principali novità introdotte a Parigi e i punti di contatto con la cornice del PEM nella quale l'UpM si inserisce a pieno titolo. In primo luogo le caratteristiche distintive dell'UpM risiedono nella natura fortemente intergovernativa del nuovo soggetto, che sembra definitivamente abbandonare l'ambizione multilaterale del PEM, già di fatto superata dalla PEV, nell'uguaglianza e nella parità tra i membri, attraverso un pieno rafforzamento del principio di *co-ownership*, nella natura tecnica e progettuale e in una copertura geografica più estesa rispetto alle precedenti tappe della Politica Euro-Mediterranea. Senza dubbio sia l'ampliamento geografico che la scelta di un approccio fortemente intergovernativo sono andate a discapito dell'approccio regionale e multilaterale, ormai archiviato alla luce degli scarsi successi riportati dal PEM⁴⁶².

Nelle tappe successive, e in particolare, nella prima conferenza dei Ministri degli Esteri che ebbe luogo a Marsiglia, il 3 e 4 novembre 2008⁴⁶³, si è andata perfezionando l'architettura istituzionale dell'UpM, per prima cosa la dicitura ufficiale fu ridotta semplicemente a Unione per il Mediterraneo (UpM), eliminando il riferimento al Processo di Barcellona, esplicitato abbondantemente nella Dichiarazione congiunta di Parigi e confermato nei fatti dalla scelta di stabilire, proprio a Barcellona, che ebbe la meglio su Marsiglia e Tunisi, la sede del Segretariato dell'UpM. Al fine di rafforzare e rendere effettiva la parità dei membri, al vertice del UpM è stata posta una co-presidenza congiunta, a rappresentanza di un Paese membro dell'UE e un Paese Terzo non comunitario, la prima co-presidenza è stata inaugurata rispettivamente da N. Sarkozy e H. Mubarak. L'organo decisionale era rappresentato dalla riunione biennale dei Capi di Stato e di Governo, che si esprimeva all'unanimità, e dalla riunione annuale dei Ministri degli Affari Esteri. Il lavoro preparatorio delle riunioni biennali e annuali è stato affidato

⁴⁶² La scelta di imprimere una sterzata fortemente intergovernativa all'UpM era alla genesi del progetto stesso, con l'UpM si voleva limitare e arginare il ruolo della Commissione e delle istituzioni europee, cercando di ridurre fortemente la percezione di una politica eterodiretta, come nel caso del PEM, come affermava il Consigliere speciale di Sarkozy, Henry Guaino, vero architetto dell'UpM, «con Barcellona c'era uno squilibrio a favore del Nord. Con Barcellona era l'Europa che parlava al Sud, che gli offriva il suo aiuto e che, di tanto in tanto, gli dava pure lezioni. Al contrario l'UpM vuole essere una co-proprietà, un partenariato in cui i diritti e i doveri sono uguali per tutti. Cfr. P. Wulzer, *Il processo di integrazione euro-mediterranea: il dibattito storico-politico*, in A. Breccia (a cura di), in "Rivista processi storici e politiche di pace", Vol. 11-12, 2012, p. 17. Sull'approccio bilaterale dell'UpM e il definitivo tramonto di quello multilaterale e regionale del PEM si veda anche F. Bicchi, *The Union for Mediterranean, or the changing context of Euro-Mediterranean relations*, in "Mediterranean Politics", Vol. 16, n. 1-3, Marzo 2011, pp. 3-19.

⁴⁶³ La dichiarazione finale della Conferenza di Marsiglia è disponibile al link ufficiale del segretariato dell'UpM: <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2012/09/dec-final-Marseille-UfM.pdf> (Ultimo accesso: 18 Luglio 2015).

a una Conferenza Permanente di Alti funzionari assistita da un Comitato Permanente di esperti nazionali, residenti a Bruxelles. L'esecuzione delle politiche, dei progetti e delle decisioni presi dall'UpM è stata affidata al Segretariato che ha sede a Barcellona⁴⁶⁴. Rispetto ai settori di intervento sono state identificate solo sei aree tematiche prioritarie e strategiche:

- lotta all'inquinamento del Mediterraneo, con l'obiettivo di ristabilire la qualità ecologica nel bacino;
- costruzione di autostrade di terra e di mare, al fine di migliorare le relazioni tra gli Stati ed il commercio regionale, sviluppando linee d'acqua, migliorando le infrastrutture portuali e terrestri, ed aumentando la sicurezza in mare;
- protezione civile, con lo scopo di sviluppare un programma di prevenzione e risposta ai disastri naturali nel bacino mediterraneo, collegandolo più strettamente con il meccanismo di protezione civile europeo;
- sviluppo di energie alternative, con particolare riferimento all'utilizzo dell'energia solare;
- iniziativa mediterranea per lo sviluppo del business, con l'obiettivo di assistere le organizzazioni che operano in appoggio alle piccole e medie imprese con strumenti finanziari e assistenza tecnica;
- formazione di un'area euro-mediterranea dell'educazione, della scienza e della ricerca, con particolare riguardo all'avvio di programmi post-universitari di ricerca e di scambio.

Alla base dell'individuazione delle suddette aree strategiche e prioritarie vi è la volontà di preferire settori di intervento di natura perlopiù economica e sociale, con maggiori ricadute sulla vita quotidiana dei cittadini e con una potenziale maggiore visibilità anche all'esterno, a discapito della dimensione politica e democratica. La logica alla base della natura tecnica-operativa dell'UpM riflette l'idea per cui l'implementazione di progetti di natura economica e sociale sarebbe stata poi funzionale ad una cooperazione in ambito politico e di sicurezza. L'impalcatura istituzionale e tematica dell'UpM è

⁴⁶⁴ Il Segretariato, composto da 20 funzionari, 10 provenienti dalle fila dei Paesi membri dell'UE e 10 dai Paesi mediterranei non comunitari, è diretto da un Segretario scelto dai Paesi mediterranei non comunitari. Il Segretariato appare essere la reale macchina operativa ed esecutiva dell'UpM, e ha il compito di selezionare e implementare i progetti tematici. Inoltre era prevista l'istituzione di un'Assemblea locale e regionale mediterranea, istituita su pressione delle comunità locali. Risulta evidente come la nuova struttura, in linea con l'impostazione originaria francese, abbia tentato di limitare quanto più possibile il ruolo dell'UE e dei suoi organi. Rispetto al PEM, le decisioni della Commissione in materia di relazioni euro-mediterranee non entrano automaticamente a far parte dell'agenda di lavoro dell'UpM. La struttura istituzionale messa a punto a Marsiglia tentava di riflettere quanto più possibile una *governance* condivisa ed egualitaria, nel rispetto del meccanismo di decisione congiunta.

riassumibile nella formula “*low politics first, high politics after*”. L’UpM tentava per tanto di superare i limiti del PEM e di dare maggior rilievo e visibilità alla solidarietà euro-mediterranea, facendo leva sul coinvolgimento diretto di soggetti privati e della società civile. Un’altra novità insita nell’UpM è il nuovo orizzonte geografico a cui l’UE si rivolge, per la prima volta a partire dalla Politica Mediterranea Globale, la definizione geopolitica di Mediterraneo guardava non solo alla sponda meridionale, il Maghreb, il Maschreq e il Medio-Oriente, ma anche al quadrante orientale, all’area dei Balcani occidentali, Albania, Montenegro, Croazia e Bosnia Erzegovina. Senza dubbio l’estensione geopolitica del Mediterraneo e il coinvolgimento di ulteriori partners, con caratteristiche e specificità proprie, a un gruppo alquanto composito e poco omogeneo, rappresentava un ulteriore e potenziale fattore di rischio alla realizzazione degli obiettivi dell’UpM.

Ancora una volta però, nonostante i proclami ufficiali e i buoni auspici di partenza, l’UpM non sembra aver innescato un meccanismo realmente innovativo, né aver ridato slancio alle relazioni euro-mediterranee. In tal senso possono risultare appropriate le parole di Aliboni: «Se il PEM ha agonizzato per otto anni dopo il fallimento dei negoziati del 1996-2000, volti a stabilire i principi alla base della cooperazione politica euro-mediterranea, l’UpM ha impiegato molto meno per arrivare allo stesso risultato. Per la verità non ha mai neanche cominciato a funzionare»⁴⁶⁵.

Nel corso dei primi tre anni di vita, fino allo scoppio delle primavere arabe, l’UpM sembra aver disatteso le aspirazioni di fondo, che erano alla base della sua genesi. L’entrata in vigore del Trattato di Lisbona a partire dal 2009, il difficile ingranaggio del meccanismo istituzionale, lo scoppio della crisi economica e finanziaria sono stati solo alcuni dei fattori che hanno inibito lo sviluppo dell’UpM. Parallelamente la situazione internazionale e in particolare la sempre aperta questione arabo-israeliana hanno, come nel caso del PEM, rappresentato un fattore ostativo al pieno sviluppo della nuova pagina della politica euro-mediterranea. Infatti solo un mese dopo la conferenza di Marsiglia, che aveva messo a punto il quadro istituzionale dell’UpM, l’attacco israeliano a Gaza tra la fine del 2008 e l’inizio del 2009 ha congelato le attività interne. La volontà della Francia di mantenere la co-presidenza aldilà del limite previsto, i ritardi nell’individuazione del

⁴⁶⁵ Cfr. R. Aliboni, *La lenta agonia dell’Unione per il Mediterraneo*, in “Affari Internazionali”, 23/05/2010, disponibile al link: <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1460>. (Ultimo accesso: 18 luglio 2015); Cfr. V. Talbot, *La crisi dell’UpM e il futuro della cooperazione euro-mediterranea*, in “Ispi Commentary”, 7 luglio 2010.

Segretario generale e i continui rinvii dei vertici dei Capi di Stato e di Governo hanno di fatto reso assolutamente circoscritta la portata dell'UpM, che è risultata ostaggio dei suoi limiti endogeni e di diversi fattori esogeni⁴⁶⁶.

L'UpM di fatto pur avendo chiuso formalmente l'esperienza del PEM, non è stata in grado di tracciare una nuova e solida cornice per la politica europea nel mediterraneo. L'elemento più evidente che si registra nel nuovo approccio è la totale assenza di qualsiasi riferimento ai temi del rispetto dei diritti umani e del consolidamento delle istituzioni democratiche, che avevano contraddistinto quanto meno la prima stagione della politica euro-mediterranea. Anche l'approccio tecnico e progettuale insito nell'UpM sembra essere contraddistinto da una sorta di "asta al ribasso", la mancanza di convergenza sui grandi temi individuati prioritari, l'assenza di una dotazione finanziaria *ad hoc* per l'UpM, che di fatto si regge solo su alcune voci di bilancio residuali dell'ENPI⁴⁶⁷, uniti alla crisi economico-finanziaria hanno reso alquanto limitata anche la portata progettuale e fattiva dell'UpM, che sembrava essere invece, nel bene e nel male, l'unica grande novità della nuova compagine intergovernativa euro-mediterranea.

4.7) L'UE dinanzi alle primavere arabe, tra parziali risposte e sfide future.

Prima di provare a tracciare quali sono state le nuove linee della Politica Euro-Mediterranea a fronte degli sconvolgimenti che, a partire dal 2011, hanno interessato il Nord Africa e il Medio Oriente e quali sono le sfide future che l'UE deve prepararsi ad affrontare, risulta opportuno fare una breve considerazione conclusiva sul reale impatto

⁴⁶⁶ A partire dall'incursione israeliana a Gaza tra il 2008 e il 2009, i Paesi arabi membri dell'UpM si sono autosospesi dalle sedute dell'UpM, rendendo impossibile qualsiasi prosecuzione dei lavori. Nel 2010 il vertice previsto per il mese di giugno, è stato rinviato a Novembre, anche in questo frangente il mancato raggiungimento di un accordo ai tavoli del negoziato ha portato la Spagna, la Francia e l'Egitto ad ufficializzare, in un comunicato congiunto pubblicato il 15 Novembre, l'annullamento del vertice, rinviato a data da destinarsi. Nel comunicato tripartito si legge: «Nell'attesa del secondo vertice, l'Egitto, la Francia e la Spagna invitano le istituzioni dell'Unione per il Mediterraneo a proseguire la loro azione. Esprimono la loro soddisfazione per l'avanzamento dei progetti corrispondenti alle priorità fissate dai capi di Stato e di Governo all'epoca del vertice di Parigi del 13 luglio 2008. Prendono atto dei passi importanti che si riflettono nell'aver dato operatività al Segretariato permanente residente a Barcellona nonché nell'adozione del suo bilancio e del suo programma di lavoro». Cfr. R. Aliboni, *Che fine farà l'Unione per il Mediterraneo?*, in "Affari Internazionali", 21 novembre 2010. Testo disponibile al link: <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1603> (Ultimo accesso 18 Luglio 2015).

⁴⁶⁷ Nella Programmazione 2007-2013, l'ENPI aveva previsto come dotazione finanziaria all'UpM una quota di circa 50 milioni di euro all'anno, una dotazione alquanto esigua. Tuttavia l'unico soggetto che ha previsto dotazioni finanziarie supplementari è stata la Commissione Europea, che ha stanziato 28 milioni di euro nel primo anno di vita dell'UpM e 72 milioni nel secondo. Il grande impulso, tanto auspicato, da parte dei soggetti economici e finanziari di natura privata, nella fase operativa dell'UpM stenta ancora a realizzarsi.

della Politica Euro-Mediterranea soprattutto rispetto alla sua dimensione politica. A vent'anni dal lancio del Partenariato Euro-Mediterraneo e a fronte delle vibranti proteste del 2011 e degli esiti differenti che esse hanno avuto nei vari Paesi, diventa legittimo e urgente chiedersi se e a quali condizioni l'Unione Europea abbia agito da attore esterno nei processi di democratizzazione, favorendo la liberalizzazione democratica e il rispetto dei diritti umani nei Paesi del Mediterraneo. L'ampia letteratura sul tema e le evidenti performance democratiche negative registrate dai Paesi in questione rivelano come, al di là dei proclami ufficiali, l'UE sia stata incapace di fungere da àncora della democrazia nel contesto mediterraneo. Come dimostrato dalle statistiche elaborate da *Freedom House* nel corso degli anni in cui era stata avviata la cooperazione regionale nel quadro del PEM, i Paesi partners non hanno registrato nessun miglioramento né in tema di rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, né hanno intrapreso reali percorsi di democratizzazione, classificandosi comunque a cavallo tra regimi autoritari o regimi ibridi. Dall'*excursus* riportato in questa seconda sezione si evince come l'evoluzione della politica euro-mediterranea a partire dal 1995, nella sua declinazioni PEM, PEV e UpM abbia visto gradualmente sacrificare la componente politica sull'altare della stabilità, della sicurezza e dei rispettivi interessi economici. Il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e l'avvio di processi democratici, che occupavano un posto centrale negli Accordi di Associazione, firmati sotto l'egida del Processo di Barcellona, risultano pian piano sviliti nella PEV e completamente assenti nell'UpM, che in questo senso risulta in piena continuità con l'esperienza della PEV e in aperta rottura con il PEM. L'UE nei fatti è riuscita nel suo ruolo di attore esterno della democratizzazione solo laddove l'obiettivo in gioco nel lungo periodo era l'adesione alla stessa UE. Nel caso della politica euro-mediterranea, l'assenza di incentivi adeguati non ha stimolato gli attori locali a procedere verso l'adeguamento normativo richiesto dall'UE. Alla luce di questi vent'anni risulta evidente come la sola azione esterna sia assolutamente insufficiente nella promozione di processi democratici e del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, l'influenza degli input esterni risulta decisiva solo laddove gli attori locali istituzionali e non, abbiano già avviato un percorso di riforme in senso democratico. In tale ottica le primavere arabe riportano prepotentemente *in auge* il dibattito sulla capacità dell'UE come attore esterno di incidere sui processi di transizione e consolidamento della democrazia e offrono all'UE una nuova occasione di ripensamento dei suoi strumenti

politici ed economici, proprio nel contesto mediterraneo, dove ora più che mai l'Unione Europea dovrebbe assurgere ad un ruolo di potenza regionale.

Dinanzi alle rivolte che, a partire dalle fine del 2010, hanno infiammato il Nord Africa la risposta europea è apparsa alquanto "lenta, debole, divisa e incoerente"⁴⁶⁸. L'UE è risultata prigioniera delle sue contraddizioni interne e incapace di esprimersi con una voce univoca, ancora una volta gli egoismi e gli interessi nazionali hanno prevalso sulle logiche unitarie e regionali. La sovrapposizione delle voci nazionali, talvolta contrastanti e il mancato coordinamento all'interno dell'assetto istituzionale europeo ha fatto sì che l'UE emergesse più come "potenza divisa"⁴⁶⁹ che come "potenza regionale", ben lontana da quel ruolo che la storia e la posizione geo-strategica le impongono di avere nel Mediterraneo⁴⁷⁰. L'esplosione e il dilagare delle proteste nel Nord Africa ha rivelato con evidente drammaticità tutti i limiti della politica euro-mediterranea sino a quel momento condotta. Da un lato l'UE ha palesato una scarsa e assolutamente inadeguata

⁴⁶⁸ M.E. Guasconi, *op. cit.*, p. 56.

⁴⁶⁹ Con l'espressione "potenza divisa" si fa riferimento all'opera di S. Panebianco, *op. cit.*, pp. 96-97. In particolare non solo si denotano atteggiamenti e risposte dissonanti dinanzi agli eventi che hanno colpito il Nord Africa e in particolare dinanzi alla crisi libica, ma si registra anche una debolezza del quadro istituzionale introdotto a Barcellona. Il 2011 è stato certamente un ottimo banco di prova per testare la solidità della diplomazia europea dinanzi ad una delle più imponenti crisi regionali del XXI sec., in particolare si è percepita la vistosa assenza di coordinamento tra il Presidente dell'Unione Europea, Van Rompuy, e l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri, la baronessa Lady Ashton, nonché alcun raccordo con i singoli Paesi membri.

⁴⁷⁰ Le prime posizioni ufficiali dell'UE di condanna alla violenza del regime di Ben Ali e Mubarak durante le proteste sono apparse solo un mese dopo l'inizio delle rivolte e solo dopo un numero consistente di vittime civili coinvolte nelle repressioni. Dinanzi all'inerzia dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di sicurezza e a fronte del comunicato ufficiale della Casa Bianca, che auspicava una rapida transizione in senso pacifico e democratico in Egitto, gli Stati membri dell'UE hanno risposto con un atteggiamento ambiguo e con voci e reazioni discordanti, sintomatiche dello stato di salute dell'UE nel Mediterraneo. A mero titolo esemplificativo si ricorda che, mentre il Capo del governo danese, durante i primi giorni della rivolta egiziana, invitava il Presidente egiziano a lasciare il Paese quanto prima, il Presidente del Consiglio italiano S. Berlusconi, dichiarava: «Mubarak è un uomo saggio e bisogna lasciarlo dove sta». Lo stesso scenario si ripropose dinanzi al caso libico, mentre la diplomazia britannica condannava le violente repressioni di Gheddafi e iniziava a prendere contatti con i leader ribelli libici, sempre il Presidente del Consiglio italiano affermava: «Io non disturbo Gheddafi». E ancora un atteggiamento di simile cautela si registrò anche da parte del governo francese e italiano dinanzi alla caduta del regime di Ben Ali: in un primo momento da parte di entrambi i governi vi fu una reazione alquanto cauta, addirittura i Ministri della Repubblica francesi si apprestarono a prendere le distanze dalle accuse troppo nette verso il regime di Ben Ali, affermando: «Prima di giudicare un Governo straniero bisognerebbe conoscere bene la reale situazione locale e sapere perché è stata presa una decisione particolare. [...] Non posso qualificare il Governo tunisino, io sono francese, non posso giudicare dall'esterno un Governo straniero. Il Presidente Ben Ali è spesso giudicato male, ma ha fatto molte cose per il suo popolo. Possiamo criticare certi aspetti del suo operato, essere sempre vigili sui diritti umani, ma si tratta di un Paese che ha vissuto difficoltà reali». Cfr. AFP, *La France refuse de donner des leçons à la Tunisie*, in "Le Monde Afrique", 11 gennaio 2011. La varietà delle esternazioni dei leader europei rifletteva il peso e la valenza che le relazioni bilaterali e personali continuavano ad avere rispetto alla logica unitaria europea. Cfr. S. van Genugtten, *L'Occidente di fronte all'Africa mediterranea*, in K. Mezran, S. Colombo, S. van Genugtten (a cura di), *L'Africa mediterranea, storia e futuro*, Roma, Donzelli Editori, 2011, pp.149- 152.

conoscenza delle dinamiche in corso all'interno dei Paesi nord-africani, partners delle varie pagine della politica euro-mediterranea, dall'altro i dogmi su cui si erano basate le relazioni euro-mediterranee, sembravano crollare rapidamente. Infatti solo un anno prima, nel maggio 2010, la Presidenza spagnola del Consiglio dell'UE e la Commissione Europea salutavano con entusiasmo la prestazione "eccellente" del governo di Ben Ali e l'istituzione della prima zona di libero scambio tra la Tunisia, Paese chiave nella regione per la sua stabilità e affidabilità, e l'UE⁴⁷¹. Le diverse cornici nelle quali si è declinata la politica euro-mediterranea in questi vent'anni hanno avuto tutte lo stesso ambizioso obiettivo: fare del Mediterraneo un'area di pace, stabilità e prosperità, ma nessuna sembra esservi riuscita. A partire dall'11 settembre 2001 l'approccio fortemente concentrato sulla sicurezza ha privilegiato la stabilità dell'area, portando l'UE di fatto a legittimare governi non democratici e autoritari, perché funzionali alla congiunta lotta al terrorismo e alla prevenzione dell'immigrazione clandestina. Dinanzi al mutato scenario, l'Unione Europea non può non ripensare la propria strategia nel Mediterraneo, per troppo tempo rimasta residuale nell'agenda politica europea. La crisi che ha investito il Nord Africa e il Medio Oriente impone di rimettere al centro delle nuove linee direttrici di promozione e sostegno alla democrazia, che potrebbero rivelarsi rilevanti soprattutto in questa seconda fase della transizione tunisina. Le prime comunicazioni ufficiali, nonché le prime scelte dell'UE sembrano, almeno nelle intenzioni, assecondare questa urgenza e necessità, tuttavia ancora una volta solo gli sviluppi futuri potranno rivelarci se si tratta solamente di intenzioni generose oppure di una reale e incisiva inversione di tendenza. Nell'attesa di valutare se l'Unione Europea sarà in grado di superare e ricucire gli strappi interni e le incongruenze della sua politica euro-mediterranea, l'ultimo paragrafo di questa dissertazione analizzerà il contenuto e l'impatto delle nuove linee politiche lanciate dall'UE all'indomani delle primavere arabe.

⁴⁷¹ La sorpresa e l'incredulità delle cancellerie europee dinanzi lo scoppio delle rivolte arabe denota una scarsa conoscenza dell'UE delle reali condizioni politiche e socio-economiche dei Paesi rivieraschi meridionali. Infatti già da tempo molti osservatori e analisti denunciavano le pesanti contraddizioni interne ai Paesi del Nord Africa, crescita demografica, innalzamento dei tassi d'istruzione e altissimi tassi di disoccupazione, che facevano prefigurare l'insorgere di moti popolari, certo le previsioni risultavano molto caute e ben lontane della reale portata delle rivolte del 2011. Cfr. F. Vecchio, *La primavera araba e l'Europa*, in M. E. Guasconi, *op. cit.*, pp.265-273, G. Càmarà Villar, *L'Unione Europea di fronte alle ribellioni nei Paesi arabi*, in M.E. Guasconi, *op. cit.*, pp. 211-226.

4.8) Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale e la nuova Politica Europea di Vicinato: “more for more” e “3M” (Market, Mobility, Money).

La rivisitazione della PEV è stata senza dubbio il veicolo principale attraverso cui l'UE ha provato a dare una risposta alle primavere arabe, tuttavia la prima replica ufficiale dell'UE è apparsa solo nel Marzo 2011, attraverso una comunicazione congiunta della Commissione Europea e dell'Alto Rappresentante indirizzata alle principali istituzioni europee⁴⁷². Il documento, *Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale*, anticipando quelle che sarebbero state le principali novità della PEV, ha affermato la necessità di «far compiere un salto di qualità alle relazioni tra l'UE e i suoi vicini meridionali». Prendendo atto del sostanziale fallimento dell'UpM e degli errori passati, «l'idea alla base dell'istituzione dell'Unione per il Mediterraneo -quella di un partenariato di alto livello tra le due sponde del mediterraneo- era positiva, ma dobbiamo ammettere che la sua applicazione non ha prodotto i risultati auspicati», il documento affermava che, «pur riconoscendo le difficoltà, l'UE deve adottare la scelta netta e strategica di sostenere l'anelito verso i principi e i valori che coltiva. Per questi motivi l'UE non dev'essere uno spettatore passivo e deve sostenere senza riserve l'aspirazione delle popolazioni dei paesi vicini a godere delle stesse libertà che noi consideriamo come un diritto»⁴⁷³. Il lancio del *Partenariato per la democrazia e la prosperità*, nelle intenzioni dell'UE, non vuole essere solo una risposta immediata e circoscritta agli eventi di portata storica che hanno infiammato l'altra riva del Mediterraneo, ma intende porre le basi del nuovo paradigma della politica estera, in particolare delle relazioni euro-mediterranee, riportando al centro dell'azione europea il supporto alla democrazia e il rispetto dei diritti umani, differenziandosi anche dalle precedenti esperienze, realizzate in questo ambito. Il documento, accolto con grande enfasi ma allo stesso tempo oggetto di alcune critiche, legate soprattutto alla scelta di adottare il termine “partenariato”, parte dalla necessità e dall'urgenza di «un impegno comune per la democrazia, i diritti umani, la giustizia sociale, il buon governo e lo Stato

⁴⁷² Cfr. Com.(2011),200, Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale, al Comitato delle Regioni, *Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale*, per il testo completo della comunicazione si rimanda al link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0200&from=IT> (Ultimo accesso 20 Luglio 2015). Per un'analisi approfondita e critica del testo si rimanda a A. Teti, *The Eu's first response to the Arab spring: a critical discourse analysis of the Partnership for democracy and shared prosperity*, in “Mediterranean Politics”, Vol. 17, N. 3, novembre 2012, pp. 266-284.

⁴⁷³ *Ibidem*

di diritto», privilegiando un'impostazione differenziata, che tenga conto delle specificità di ciascun Paese e identificando i tre perni prioritari del nuovo approccio:

- trasformazione democratica e sviluppo istituzionale,
- un partenariato più forte con la popolazione,
- crescita e sviluppo economico sostenibili e inclusivi.

In particolare il primo punto pone l'accento sulle libertà fondamentali, sulle riforme costituzionali e sulla riforma del sistema giudiziario, il secondo punto invece si concentrava sul ruolo della popolazione civile, che al pari dei governi partners, occupa un ruolo centrale nel processo di transizione democratica ed il terzo punto guarda al supporto alle piccole e medie imprese, al riassetto del sistema educativo e sanitario e alla crescita delle zone più povere. Il documento si apre con la sezione “la nostra risposta immediata dell'UE”, in cui si elencano le misure intraprese nel brevissimo periodo dall'UE per far fronte all'emergenza:

- un importo di 30 milioni di euro destinati ad aiuti umanitari, per sopperire alle necessità più immediate in Libia e a quelle delle popolazioni sfollate presso le frontiere tunisine ed egiziane;
- agevolazioni della cooperazione consolare e dell'evacuazione;
- operazioni congiunte Frontex, volte a sostenere in particolar modo l'Italia e altri Stati membri coinvolti nel caso di arrivi di massa di migranti dall'Africa settentrionale;
- ricorso ai 25 milioni di euro del Fondo UE per le frontiere esterne e del Fondo europeo per i rifugiati;
- visite dell'Alto Rappresentante/Vicepresidente in Tunisia e in Egitto e riunione di coordinamento internazionale a Bruxelles;
- sostegno alla transizione democratica.

In particolare il sostegno destinato alla Tunisia, ha previsto un importo di 17 milioni di euro per fornire un'assistenza immediata e a breve termine per la transizione democratica e per l'assistenza alle zone interne più povere. Questo pacchetto ha previsto un intervento per l'istituzione di un quadro giuridico idoneo all'indizione di nuove elezioni e all'organizzazione di una missione elettorale dell'UE a sostegno del lavoro svolto dal Comitato nazionale per le riforme costituzionali e le elezioni. Il contributo ha

incluso un sostegno *ad hoc* alla società civile⁴⁷⁴. Il documento poi procede alla definizione del nuovo approccio e introduce il principio di condizionalità positiva, il cosiddetto “*More for More*”: «un’impostazione basata sugli incentivi e caratterizzata da una maggiore differenziazione, secondo il concetto di “more for more”: i paesi che avanzano di più e più rapidamente nelle riforme potranno contare su maggiori aiuti da parte dell’UE. Gli aiuti saranno riassegnati o ridestinati per quanti invece non fanno progressi o si disimpegnano dai piani di riforma concordati». Alla pubblicazione del *Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa nel Mediterraneo* ha fatto seguito nel maggio del 2011, attraverso una comunicazione congiunta della Commissione e dell’Alto rappresentante, il lancio del documento *A New Response to a Changing Neighbourhood: a review of European Neighbourhood Policy*⁴⁷⁵. La nuova PEV, rispettando l’impostazione originale, si indirizza sia ai vicini orientali, che a quelli meridionali, pur non rappresentando una rivoluzione copernicana, nella sezione dedicata al vicinato meridionale richiama esplicitamente al *Partenariato* come obiettivo da perseguire nella nuova stagione delle relazioni euro-mediterranee. Benché sembrerebbe forse eccessivo parlare di un cambiamento radicale nell’approccio europeo prima e dopo le primavere arabe, la lettura incrociata di entrambi i documenti permette di rilevare gli aspetti di maggior novità, nonché i principali limiti della nuova strategia tracciata dall’UE all’indomani delle primavere arabe.

Senza dubbio l’aspetto più rilevante è rappresentato dall’introduzione della condizionalità positiva, che sembra ritrovare nuova centralità dopo l’eclissi degli anni precedenti. Il principio del “*More for More*”, in base al quale il sostegno e il supporto dell’UE sarà direttamente proporzionale agli sforzi in chiave democratica, compiuti dai singoli Paesi, sembra combinarsi in maniera adeguata con la necessità di un approccio differenziato, come ribadito sia nel *Partenariato* che nella PEV⁴⁷⁶. L’UE sembra almeno

⁴⁷⁴ Per l’Egitto si è ritenuto che fosse alquanto prematuro stabilire un pacchetto di sostegno senza una concertazione e definizione delle priorità con le autorità locali; invece nel caso libico, l’UE ha condannato la repressione messa in atto dal regime di Gheddafi, sospendendo i negoziati per la conclusione dell’Accordo euro-libico e qualsiasi forma di cooperazione tecnica; inoltre a partire dal febbraio 2011 l’UE, oltre alle sanzioni ONU, ha applicato ulteriori misure restrittive. Cfr. Com. (2011), 200, Comunicazione congiunta, *op.cit.*

⁴⁷⁵ Cfr. Comunicazione Com (2011), 303, Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale, al Comitato delle Regioni, *Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*, per il testo completo del documento si rimanda al link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0303&from=IT> (Ultimo accesso 20 Luglio 2015)

⁴⁷⁶ L’evoluzione rapida e assai variegata delle rivolte arabe ha messo in evidenza la necessità di adottare una strategia differenziata non solo tra i vicini orientali e meridionali, ma anche all’interno dello stesso partenariato meridionale, per tanto si è optato per una differenziazione dell’approccio, proporzionale alle

teoricamente finalmente interessarsi nuovamente alla dimensione politica e democratica, sacrificata per troppi anni sull'altare della stabilità e della sicurezza dell'area, come ampiamente illustrato nelle pagine precedenti. Il nuovo approccio della politica euro-mediterranea sembra prendere le distanze dalla dimensione etico-normativa tipica dell'UE e intende ridefinire le priorità alla luce del mutato scenario, tenendo conto delle aspirazioni e delle sollecitazioni degli attori locali e della società civile. In questo senso l'UE predilige un approccio più procedurale e istituzionale, da un lato concentrando gli sforzi sui processi *democratic institution building* e sulle revisioni costituzionali, dall'altro enfatizzando il ruolo della società civile e il coinvolgimento degli attori locali⁴⁷⁷. Il concetto di *deep democracy* trova ampio spazio nei documenti e nei discorsi

caratteristiche e alle performance di ciascun Paese, continuando tuttavia a privilegiare rapporti di natura bilaterale. La nuova strategia contempla inoltre la possibilità della condizionalità negativa, circoscritta e limitata all'applicazione di sanzioni in caso di gravi e manifeste violazioni dei diritti umani. Cfr. T. Behr, *Après la révolution, l'UE et la transition arabe*, Policy Paper n. 54, in "Notre Europe", aprile 2012, pp. 8-9. Documento integrale consultabile al link:

http://www.institutdelors.eu/media/ue_transitionarabe_t.behr_ne_avril2012.pdf?pdf=ok. (Ultimo accesso 20 luglio 2015).

⁴⁷⁷ In particolare nel Partenariato la società civile è menzionata ben 14 volte, si individuano tre priorità: aumentare il sostegno alla società civile, creare uno strumento di vicinato *ad hoc* per la società civile, sostenere il forum per il dialogo sociale. Si enfatizza il ruolo delle ONG nei processi di transizione democratica, che saranno opportunamente stimolati, al fine di rendere la società civile parte attiva e consapevole dei cambiamenti in corso, una particolare attenzione viene riservata alle donne, a cui si riconosce un ruolo decisivo nelle rivolte. Cfr. A. Teti, *op.cit.*, pp. 273-274. In osservanza a quanto predisposto nei documenti sono stati istituiti due strumenti volti al pieno coinvolgimento della società civile: l'*European Endowment for Democracy*-EED e il *Neighbourhood Civil Society Facility*- NCSF. L'EED istituito dall'UE, nel quadro della nuova PEV, nel novembre 2012, con una dotazione di 6 milioni di euro, con lo scopo di aiutare partiti politici, ONG (sia riconosciute e non), movimenti, associazioni, giornalisti e blogger e tutte le parti sociali impegnate nella costruzione concertata e coerente di una democrazia profonda e radicata, nella promozione dei diritti umani e dello Stato di diritto. In particolare l'EED si pone l'obiettivo di supportare dal punto di vista amministrativo e legale, tutti gli attori, protagonisti del cambiamento sociale e politico, che intendono accedere ai fondi europei. Alla dotazione iniziale della UE si aggiungeranno, come si legge nel comunicato stampa, eventuali contributi volontari da parte degli Stati membri. Oltre alle iniziative citate, l'EED promuoverà attività di studio e divulgazione (seminari, conferenze, attività di network, corsi di formazione). Dal punto di vista geografico l'EED mira a coprire tutti i Paesi interessati dalla PEV, dal punto di vista legale si configura come una Fondazione con sede legale a Bruxelles, autonoma rispetto all'UE, dotata di un proprio statuto. L'EED mira a integrarsi e lavorare in sinergia con gli altri strumenti già attivi nell'ambito della promozione della democrazia e dei diritti umani, in particolare con il NCSF. Quest'ultimo invece era stato annunciato già nel Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa e poi ripreso nella nuova PEV, è stato istituito per il biennio 2011-13, con una dotazione di 22 milioni di euro e con tre priorità: rafforzare lo scambio, la condivisione di buone prassi e potenziare la formazione della società civile al fine di renderla un attore responsabile e consapevole nei processi nazionali, rafforzare il ruolo degli attori non statali, attraverso il loro diretto coinvolgimento nei progetti regionali e nazionali e promuovere un approccio inclusivo alle riforme, aumentando il coinvolgimento degli attori non statali nel dialogo politico nazionale e nell'attuazione dei programmi bilaterali. Anche in questo caso la copertura geografica del nuovo strumento riguarda sia il vicinato orientale che il vicinato meridionale, con una diversa dotazione economica. Cfr. European Commission, *The European Endowment for Democracy- Support for Unsupport*, Press Release, 12 novembre 2012, testo integrale disponibile al link: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1199_en.htm; European Commission, *Eu response to Arab Spring: the Civil Society Facility*, Memo, 27 settembre 2011, testo integrale al link: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-638_en.htm, per la

ufficiali dell'Alto Rappresentante e sembra opporsi alle democrazie di facciata finora sostenute nei Paesi *partners* del Mediterraneo. Il supporto europeo, per la prima volta, deve essere subordinato alla reale implementazione di istituzioni democratiche, la presenza di elezioni formalmente libere e l'adozione di costituzioni formali più o meno avanzate non rappresentano più una garanzia sufficiente della reale democratizzazione intrapresa. Inoltre la concessione di contributi e condizioni favorevoli deve essere subordinata a condizioni di partenza differenti rispetto al passato, ma deve essere sottoposta a una continua verifica circa l'affidabilità e la serietà dei partners. L'UE all'interno della nuova PEV specifica che fornirà un sostegno maggiore «ai partner impegnati a dare vita ad una democrazia a tutti gli effetti, una democrazia durevole, poiché il diritto al voto è accompagnato dal diritto di esercitare la libertà di espressione, formare partiti politici concorrenti, accedere a una giustizia imparziale esercitata da giudici indipendenti, una sicurezza garantita da forze armate e di polizia responsabili, l'accesso ad un'amministrazione pubblica competente e non corrotta e una serie di altri diritti civili e umani che molti europei danno per scontati, quali la libertà di pensiero, di coscienza e di culto». Gli strumenti mediante i quali si declina l'approccio europeo sono sintetizzati nelle cosiddette "3 M: *money, market, mobility*": finanziamenti, accesso al mercato europeo e partenariati per la mobilità sono i tre grandi incentivi che l'UE offre al vicinato meridionale a fronte di riforme democratiche profonde e durevoli. Dal punto di vista finanziario nel settembre 2011 per far fronte all'emergenza nord-africana, l'UE ha aumentato le risorse destinate a questi Paesi introducendo il programma *Support to Partnership Reform and Inclusive Growth- SPRING*, rinnovato poi nel 2013⁴⁷⁸, congiuntamente al programma SPRING sono stati aumentati i fondi della Banca Europea degli Investimenti per un totale di 1, 15 miliardi di euro ed è stata ampliata la copertura geografica della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, al fine di includere

scheda completa del nuovo strumento si rimanda al link:

http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap-spe_2011_enpi.pdf. (Ultimo accesso il 21 luglio 2015).

⁴⁷⁸ Il Programma SPRING ha stanziato 350 milioni di euro per gli anni 2011-2012 e ulteriori 150 milioni per l'anno 2013. In particolare il contributo mira a garantire la piena indipendenza del potere giudiziario, a promuovere la *good governance*, a combattere la corruzione e i traffici illegali, a sostenere la ripresa economica e il cammino democratico. L'allocazione delle risorse prevede il rispetto di quella premialità insita nel principio del "*more for more*", infatti il contributo più significativo 55 milioni di euro è destinato alla Tunisia, al Marocco spetta una dotazione di 45 milioni di euro, 21 milioni rispettivamente al Libano e alla Giordania e 5 milioni alla Libia. Il Programma SPRING attinge le sue risorse dal bilancio dell'ENPI, strumento economico e finanziario della PEV. Cfr. European Commission, Memo: *EU reinforces its support to democratic and economic transition in the Southern Neighbourhood*, 21 novembre 2013.

anche i Paesi del bacino meridionale come potenziali partners. Alla fine del 2011 la Commissione ha presentato la proposta di istituire, per il settennato 2014-2020, un nuovo strumento finanziario che meglio si adatti alla nuova strategia della PEV, l'*European Neighbourhood Instrument- ENI* (18, 2 miliardi di euro stanziati per il periodo 2014-2020 a fronte degli 11,2 miliardi stanziati per il periodo 2007-2013), che ha sostituito il precedente ENPI, ormai ritenuto inadatto al nuovo corso. In ottemperanza a quanto stabilito nel *Partenariato*, è stato anche introdotto uno strumento *ad hoc* per il coinvolgimento della società civile, con una dotazione di 26 milioni di euro per il 2011.

In termini di mobilità la nuova PEV ha promosso la conclusione di veri e propri partenariati di mobilità, volti a istituire una nuova cornice per garantire la circolazione delle persone tra un Paese terzo e l'UE, integrati con la strategia europea in materia di migrazione e mobilità⁴⁷⁹. In termini di accesso al mercato europeo, l'UE ha continuato a promuovere e incoraggiare lo sviluppo delle PMI, a rafforzare i legami commerciali e a incoraggiare gli investimenti nei Paesi meridionali del bacino, nel quadro di uno sviluppo economico sostenibile e inclusivo. A partire da questi due primi documenti, ritenuti le fondamenta della nuova strategia, sono proliferati i report, le comunicazioni e gli aggiornamenti della nuova Politica di Vicinato. In particolare a un anno di distanza dal lancio della nuova PEV nella comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante, *Realizzare una Nuova Politica di Vicinato*⁴⁸⁰, sono stati riportati i principali successi del nuovo approccio, oltre all'istituzione dei programmi e degli strumenti finanziari già citati, meritano di essere menzionati la nomina di un rappresentante speciale dell'Unione Europea per il Mediterraneo meridionale⁴⁸¹ e

⁴⁷⁹ Alla fine del 2014 l'UE ha firmato partenariati di mobilità con Armenia, Azerbaigian, Georgia, Giordania, Repubblica di Moldova, Marocco e Tunisia. Sono proseguiti inoltre i negoziati per un accordo di riammissione e di facilitazione del visto con la Bielorussia. Nel caso del vicinato meridionale, i governi del Marocco e della Tunisia stanno inoltre adottando un quadro giuridico e istituzionale per l'asilo e la lotta contro la tratta di esseri umani. A gennaio 2015 sono iniziati i negoziati tra l'UE e il Marocco su un accordo di facilitazione del visto. L'UE è disposta ad avviare negoziati analoghi con la Tunisia nel corso del 2015. Inoltre le azioni di mobilità saranno implementate e incoraggiate nel quadro dei programmi Erasmus Mundus e Tempus volti a stimolare l'incontro e il confronto nei settori universitari della didattica e della ricerca.

⁴⁸⁰ Cfr. Comunicazione Join (2012), 14, Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale, al Comitato delle Regioni, *Realizzare una nuova politica di vicinato*, 15 maggio 2012, testo integrale disponibile al link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012JC0014&from=it>. (Ultimo accesso il 23 luglio 2015).

⁴⁸¹ Si tratta della nomina da parte del Consiglio dell'UE, su proposta dell'Alto Rappresentante, di Bernardino León a Rappresentante speciale dell'UE per il Mediterraneo meridionale, cfr. Decisione 2011/424/Pesc del Consiglio, in GUCE L 188/24, 19 luglio 2011. Testo integrale disponibile al link:

l'istituzione di due *task force* congiunte UE-Tunisia e UE-Giordania, volte a sostenere con maggior efficacia il cambiamento istituzionale e democratico, ad accelerare l'erogazione dell'assistenza finanziaria e a intensificare le relazioni tra l'UE e i singoli paesi, personalizzando e differenziando l'approccio⁴⁸².

Senza dubbio risulta alquanto prematuro tracciare un bilancio degli effetti della nuova PEV a distanza di pochi anni dal suo lancio e soprattutto a fronte di una situazione magmatica e compromessa dall'involuzione delle cosiddette primavere arabe nei contesti libico, siriano ed egiziano. La Tunisia, fino a ora sembra l'unico Paese ad aver avviato un percorso di riforma articolato, e in ottemperanza al principio di condizionalità e all'approccio differenziato, è infatti il Paese che ha beneficiato del finanziamento più cospicuo e di una serie di visite e accordi *ad hoc* da parte delle istituzioni europee, inoltre nel quadro della nuova PEV, la Tunisia ha firmato il II Piano d'Azione congiunto, finalizzato alla conclusione di una partnership privilegiata con l'UE⁴⁸³. L'Algeria, uno dei Paesi meno toccato dalle rivolte arabe, non ha registrato un cambiamento sostanziale nei rapporti con l'UE, che restano confinati al quadro della PEV. I contatti più recenti sembrano indicare un maggior interesse e una maggior disponibilità, da parte algerina alla conclusione dei negoziati per la firma del Piano d'Azione e una cooperazione rafforzata nel settore energetico, come illustrato nelle pagine precedenti. Dal punto di vista finanziario anche l'Algeria, ha beneficiato, seppur in misura minore, dei contributi previsti all'interno del programma SPRING e della nuova allocazione delle risorse a seguito delle primavere arabe⁴⁸⁴.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:188:0024:0026:en:PDF>.

(Ultimo accesso il 23 luglio 2015).

⁴⁸² Uno dei primi Paesi a beneficiare dell'istituzione di una *task force* congiunta è stato proprio la Tunisia, la prima riunione della *task force* ha avuto luogo a Tunisi il 28-29 settembre 2011 e ha fissato i punti strategici dell'azione congiunta, che riprendono fedelmente quanto espresso nei precedenti documenti. Il testo integrale della riunione e il programma della task force UE-Tunisia sono disponibili al link: http://eeas.europa.eu/tunisia/docs/20110929_taskforce_en.pdf. (Ultimo accesso il 23 luglio 2015).

⁴⁸³ Dopo le rivolte, il sostegno finanziario globale dell'UE per la Tunisia è aumentato da € 240 milioni, previsti per il periodo 2011-2013, a € 390 milioni stimati nel solo biennio 2011-2012. Il sostegno finanziario e tecnico dell'UE si è concentrato sulle riforme politiche e socio-economiche svolte dal governo tunisino, al fine di fornire una risposta mirata alle esigenze e alle priorità della Tunisia. Un ulteriore contributo di 100.000.000 € è stato fornito attraverso il Programma SPRING. Cfr. EU, *EU's response to the "Arab Spring": the state of play after two years*, A 70/13, 8 febbraio 2013, documento integrale al link: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135292.pdf. (Ultimo accesso il 21 luglio 2015).

⁴⁸⁴ In particolare per l'Algeria è stato stanziato un contributo di € 172.000.000 nell'ambito del programma 2011-13 avente come obiettivo prioritario i giovani, l'occupazione e la società civile, in conformità alle priorità più urgenti del Paese. Nel quadro del programma SPRING, l'Algeria è risultata assegnataria di un contributo di 20.000.000 € in due tranches, vincolate allo sviluppo di progetti di *good governance*, di supporto alle riforme democratiche, e di sostegno allo sviluppo rurale. Su richiesta dell'Algeria, è stata

Nonostante il lancio della nuova PEV sia abbastanza recente e quindi si impone una certa cautela nell'analisi in corso, è possibile ravvisare già alcuni dei limiti emersi in questa prima fase di attuazione della risposta europea alle primavere arabe, alla luce della prospettiva storica analizzata. Come si è già accennato l'assenza di una leadership forte e coordinata, soprattutto durante le prime settimane delle rivolte tunisine e il proliferare di iniziative autonome da parte dei singoli Stati membri, sono apparse come le spie più evidenti della strategia parziale e insufficiente dell'UE al dilagare delle proteste⁴⁸⁵. L'assenza di una leadership coesa ha caratterizzato in generale l'approccio dell'UE nel bacino del Mediterraneo meridionale, emergendo ora in tutta la sua drammaticità. Se l'UE, nella sua declinazione orientale ha visto la Germania assurgere ad un ruolo di leader e guidare sia il processo di riforme democratiche in vista dell'allargamento, che la PEV; nel caso del bacino meridionale è mancata una leadership seria, capace di promuovere le riforme politiche e democratiche nei Paesi vicini. La Commissione ha rivestito questo ruolo di leader in maniera discontinua e frammentata, osteggiata dalle singole iniziative dei Paesi membri, Francia *in primis*. La complessità delle molteplici azioni e delle politiche euro-mediterranee, unite alla perdita di centralità del Mediterraneo nell'agenda politica europea e alla frattura esistente tra i Paesi membri mediterranei e quelli continentali nel quadro della PEV hanno senza dubbio condizionato negativamente i vent'anni di politiche euro-mediterranee⁴⁸⁶. Nel guardare la rassegna delle riforme annunciate della politica europea dinanzi ai cambiamenti di regime nel mondo mediterraneo e arabo, risulta evidente come non ci siano stati di fatto dei cambiamenti né epocali, né rivoluzionari, si tratta perlopiù di aggiustamenti e rafforzamenti di quanto già espresso in precedenza. La Commissione e l'Alto Rappresentante hanno ridato piena centralità all'approccio differenziato, già insito nella PEV al momento del suo lancio e al

inviata una missione di osservatori europei per monitorare il regolare svolgimento delle elezioni parlamentari del 2012. *Ibidem*.

⁴⁸⁵ Circa l'assenza di una leadership forte e coesa, R. Gillepsie, fa notare come la voce più autorevole e forte non fu quella della Baronessa Ashton ma del Commissario Stefan Füle che spesso risultò anche in contrasto con le posizioni ufficiali del Presidente del Parlamento Europeo. Infatti mentre quest'ultimo salutava con soddisfazione i risultati delle elezioni marocchine del Novembre 2011, invitando però il governo a porre al centro dei processi di riforma la società civile e auspicando un consolidamento delle istituzioni democratiche in maniera partecipata e condivisa, il Commissario Füle esprimeva il pieno supporto dell'UE al "processo di riforma" algerino, che invece come abbiamo visto si contraddistingue per essere un percorso di riforme alquanto timido e guidato dall'alto, senza alcun minimo coinvolgimento della popolazione civile e delle istanze locali. Cfr. R. Gillepsie, *The European Neighbourhood Policy and challenge of Mediterranean Southern Rim*, in M. Telò, F. Ponjaert, *The EU's foreign policy. What kind of power and diplomatic action?*, Surrey, Ashgate Publishing, pp. 121-133.

⁴⁸⁶ S. Panebianco, *op.cit.*, pp. 97-100.

principio di condizionalità, espresso nel nuovo assunto “*more for more*”, vero motore della nuova PEV. Senza dubbio l’applicazione più rigorosa della condizionalità positiva e negativa, regolata dall’ENI, evidenzia la determinazione dell’UE ad applicare la condizionalità in maniera meno vaga e nebulosa del passato. Chiaramente, si spera che l’approccio differenziato, combinato alla condizionalità positiva, sia effettivamente capace di attivare le riforme democratiche necessarie, di garantire lo Stato di diritto e il pieno rispetto dei diritti umani. L’approccio differenziato e l’idea di un vicinato a geometrie variabili, assieme ai potenziali vantaggi già evidenziati, comporta però anche degli inconvenienti. In particolare l’enfasi sulla dimensione bilaterale, una volta abbandonato definitivamente l’approccio multilaterale, rischia di esacerbare le frammentazioni interne al vicinato meridionale, nonché di inibire qualsiasi tentativo di cooperazione regionale tra i Paesi della riva meridionale, che si pongono più in una logica concorrenziale che cooperativa⁴⁸⁷. Il sistema delle premialità e della condizionalità positiva e negativa inoltre rischia di affossare le timide speranze e i primi vagiti di richieste democratiche da parte degli attori locali e di quelle società civili che, a fatica, giungono dai Paesi ancora retti da regimi autoritari o ibridi. Il cosiddetto approccio strategico dell’UE sembra in realtà ancora mancare di una vera e propria strategia di lungo periodo. Le prime indicazioni giunte dall’UE riflettono più che altro le mutate condizioni geopolitiche e gli input provenienti dall’esterno, senza provare a delineare un’azione di ampio raggio. Inoltre il richiamo alla moribonda UpM presente nella sezione finale della nuova PEV e la decisione di riaffidare alla Francia la co-presidenza per la parte europea mette seriamente in discussione la porta innovativa della nuova PEV e contribuisce all’indefinitezza del nuovo approccio, che risulta provvisorio ed emergenziale. L’azione esterna dell’UE ha dovuto confrontarsi con le richieste di riforme democratiche provenienti “dal basso”, in particolare dalla società civile della riva meridionale del Mediterraneo, in tal senso l’UE ha ridisegnato il suo ruolo, ponendo al centro della propria *policy* la promozione della *deep democracy*, lo sviluppo socio-economico sostenibile e inclusivo e la centralità degli attori locali e della società civile. La scelta di ridare spazio alla componente politica e sociale, seppur lodevole e senza dubbio meritevole di interesse,

⁴⁸⁷ In quest’ottica molti sono le voci nel mondo accademico e non che hanno posto l’accento sull’importanza della cooperazione sub-regionale come fattore coagulante e stimolante dei processi democratici, guardando in particolare all’UMA come punto di partenza per far ripartire la cooperazione sub-regionale. Tuttavia numerose riserve permangono circa la possibilità di riavviare l’UMA, istituzione che appare ormai defunta e incapace di erigersi nel breve periodo come interlocutore affidabile nelle relazioni con l’UE.

non rassicura gli analisti circa la preminenza di una visione euro-centrica e i tentativi di “europeizzare” i complessi percorsi di democratizzazione, nelle traiettorie disegnate e immaginate dall’UE. La vittoria inaspettata dei partiti islamici *Ennahda* e Fratelli Musulmani, rispettivamente nelle prime elezioni libere in Tunisia e in Egitto, ha senza dubbio alterato le previsioni delle cancellerie europee sugli esiti alquanto incerti dei percorsi di democratizzazione intrapresi, riportando al centro del dibattito il ruolo della stessa UE nei rapporti con i suoi vicini meridionali. In un contesto ormai sempre più multipolare, frammentato e in continua evoluzione, l’UE non può restare vittima e prigioniera della sua visione etico-normativa prettamente euro-centrica, che ha già rivelato tutti i suoi limiti in questi vent’anni di politiche euro-mediterranee. La riforma della PEV non può dirsi né perfetta, né compiuta, senza dubbio va letta come un primo tassello di una revisione che si auspica profonda e ampia. Sul fronte del bacino mediterraneo meridionale, fatta salva l’esperienza tunisina, le derive intraprese dai Paesi travolti dalle primavere arabe, fanno sì che l’instaurazione di regimi democratici appaia quanto mai lontana e difficile. Senza dubbio le primavere arabe da un lato hanno rivelato tutta la fallacità e caducità delle politiche europee nel Mediterraneo, che per anni hanno preferito la salvaguardia degli interessi di stabilità e di sicurezza energetica alla promozione di riforme politiche incisive, dall’altro offrono oggi proprio all’UE l’occasione di ricostruire il suo ruolo nel Mediterraneo, in ossequio ai principi altisonanti annunciati nei comunicati ufficiali, ma sempre taciuti nell’applicazione quotidiana⁴⁸⁸.

⁴⁸⁸ Cfr. L. Martinez, *Le printemps arabe, une surprise pour l’Europe*, in “Revue Project”, 3/ 2011, n. 322, pp. 5-12.

Alcuni rilievi conclusivi

«La storia non è altro che una continua serie di interrogativi rivolti al passato in nome dei problemi e delle curiosità - nonché delle inquietudini e delle angosce del presente che ci circonda e ci assedia. Più di ogni altro universo umano ne è prova il Mediterraneo, che ancora si racconta e si rivive senza posa. Per gusto, certo, ma anche per necessità. Essere stati è una condizione per essere».

(F. Braudel, Il Mediterraneo. Lo spazio, la storia, gli uomini e le tradizioni, 1987)

Con le parole dello storico Braudel, colui che più di ogni altro forse ha consacrato la sua vita allo studio del Mediterraneo, vorrei provare a chiudere questo lavoro, e tentare di fornire, con assoluta modestia e tanta cautela, alcune osservazioni conclusive, che per quanto provvisorie, possano proporsi come chiave di lettura e di interpretazione della complessa situazione geopolitica della regione euro-mediterranea.

Partendo dalla premessa posta alla base di questa ricerca ovvero provare a confutare le facili assimilazioni tra Paesi così diversi e complessi come Algeria e Tunisia, che, con troppa fretta e avidità di notizie, sono stati assimilati da osservatori poco accorti. Dall'analisi e dalla ricerca intrapresa emerge con forza che le storie dei due Paesi, così simili per certi aspetti, ma così diversi per altri, sono storie complesse e dense, e meritano un attento rispetto da parte degli studiosi e osservatori occidentali, troppo spesso colpevoli di letture orientaliste.

Per tanto si è proceduto nel primo capitolo a ricostruire le tappe principali, politiche e istituzionali, del processo di formazione dello Stato-Nazione in Algeria e Tunisia all'indomani dell'indipendenza.

Un'attenzione particolare è stata riservata al processo costituente che ha interessato i due Paesi, oggetto di analisi. L'Algeria è risultata interessata con maggior evidenza dal cosiddetto fenomeno di "*personification de la Constitution*", per cui ogni Presidente – ad eccezione delle due presidenze in carica durante la guerra civile – ha emanato o modificato profondamente la Carta costituzionale. Come evidenziato nel testo, anche nel caso tunisino si sono registrate numerose, seppure talvolta minime e residuali, revisioni costituzionali, che hanno interessato sia la presidenza di Bourghiba che quella di Ben Ali. Leggendo attentamente l'evoluzione del costituzionalismo algerino e tunisino si può osservare come in realtà si sia trattato di un'evoluzione meramente formale, che pur

introducendo sulla Carta istituti liberal-democratici, propri del costituzionalismo occidentali, non si è tradotta in una reale e concreta attuazione di quegli stessi principi nella vita politica e istituzionale del Paese, registrando di fatto un netto scollamento tra la cosiddetta Costituzione formale e Costituzione materiale. Le revisioni costituzionali *de facto* hanno dato piena legittimità alla perpetuazione delle leadership da anni al potere, sancendo la consacrazione in entrambi i Paesi di regimi ibridi a partire dagli anni Novanta. Accanto ai diversi punti di contatto e alle similitudini rintracciate nell'evoluzione, o meglio nell'involuzione, dei sistemi istituzionali e costituzionali algerino e tunisino, l'*excursus* storico ha tentato di porre in luce le caratteristiche che differenziano sensibilmente i due Paesi, tra cui la diversa funzione dell'esercito nell'assetto istituzionale, il ruolo differente giocato dall'integralismo islamico negli anni Ottanta e Novanta e la difforme traiettoria economica intrapresa da Algeri e Tunisi, alla luce anche delle proprie specificità in termini di risorse e ricchezze naturali.

Alla luce del *focus* storico presentato è possibile comprendere meglio le cause e le ragioni del mancato, e alquanto improbabile, effetto domino, in Algeria.

Nel secondo capitolo si è proceduto a ricostruire l'identità delle cosiddette primavere arabe, partendo dall'analisi delle cause endogene ed esogene all'esplosione delle rivolte del 2010- 2011, evidenziando sempre con forza la specificità dei singoli Paesi e rifuggendo da approssimative semplificazioni e assimilazioni. Una volta sviscerati i principali avvenimenti si è proseguito nell'analisi specifica delle traiettorie intraprese da Tunisi e Algeri all'indomani delle primavere arabe.

Le risposte immediate dell'*establishment* algerino del Paese - che, forte delle rendite provenienti dalle riserve di idrocarburi, ha implementato riforme socio-economiche di breve respiro - ma anche e soprattutto la reticenza del popolo algerino a nuove ondate di rivolte e sommosse, che avrebbero potuto compromettere la pacificazione raggiunta a fatica dopo il terribile decennio nero, hanno garantito la tenuta dell'impalcatura istituzionale e costituzionale del regime.

Tuttavia le sfide che l'Algeria si appresta a vivere sono tante e diverse: la transizione politica è senza dubbio cruciale, ma anche la differenziazione della sua economia, basata sull'esclusiva rendita derivante dalle esportazioni di gas e petrolio, sembra non possa essere ulteriormente procrastinabile. Solo i mesi e gli anni a venire ci diranno se il *pouvoir* riuscirà ad affrontarle o sarà ostaggio di rovesciamenti che

pregiudicheranno la sua permanenza al potere; anche se questa seconda ipotesi al momento appare assai improbabile, soprattutto alla luce degli eventi recenti.

A seguito del recente insuccesso delle cosiddette primavere arabe, la Tunisia sembra davvero essere l'unica eccezione di questa ondata di rivolte del nuovo millennio. Nel capitolo secondo viene attentamente ricostruito il tortuoso percorso intrapreso dal Paese dei gelsomini, che pur non mancando di ostacoli e di numerose ombre, sembra essere l'unico avviato verso un cammino di democratizzazione. Tuttavia le fragili istituzioni della neonata democrazia tunisina sembrano essere messe a dura prova dai recentissimi e violenti attacchi, ad opera delle milizie integraliste islamiche, che hanno colpito più volte il Paese nel corso degli ultimi mesi. Accanto all'emergenza securitaria, il rilancio dell'economia e il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione tunisina deve procedere altrettanto speditamente, al fine di mettere al riparo il Paese da nuove insurrezioni.

Nella seconda parte del lavoro si è proceduto a ricostruire la proiezione dell'UE nella regione geopolitica euro-mediterranea ed in particolare il diverso rapporto registrato con i due *case-studies* oggetto della presente trattazione.

Anche in questa seconda parte, prima di procedere all'analisi dei recenti avvenimenti, si è scelto di offrire una breve ricostruzione storica delle tappe salienti delle relazioni euro-mediterranee, al fine di comprendere meglio l'attuale atteggiamento dell'UE dinanzi all'incerto e magmatico Mediterraneo odierno. Ripercorrendo i principali *step* della politica euro-mediterranea, dal suo esordio ad oggi, è possibile rintracciare alcune costanti nell'atteggiamento europeo, contraddistintosi per una certa vaghezza e una buona dose di indecisione, tanto da far valere ancora oggi l'espressione "l'eterna incompiuta", coniata da E. Calandri proprio per la politica euro-mediterranea. La scelta dell'UE di ricorrere ad un unico paradigma nell'approccio con i Paesi della riva meridionale mediterranea si è rivelata fallace, come dimostrato, in più occasioni, dalle diverse risposte offerte da Tunisi e Algeri ai vari strumenti normativi e non, proposti dall'UE.

Come analizzato nel quarto e ultimo capitolo, le primavere arabe, come un vaso di Pandora, hanno infatti rivelato tutta l'inefficacia e l'infondatezza dell'approccio europeo nel Mediterraneo in questi anni, e anche l'evidente errore strategico di ridimensionare il Mediterraneo nell'agenda delle priorità europee. Il mero criterio economico e commerciale, così come l'ossessione della stabilità e sicurezza ad ogni costo, con ogni

evidenza hanno fallito. L'Unione Europea si è mostrata alquanto impreparata nell'affrontare il maremoto che ha sconvolto il Nord Africa. La debolezza, l'incapacità e la scarsa coesione si sono tradotte in una serie di risposte scomposte da parte dei singoli Stati membri e in un'azione tardiva, e per ora poco efficace, delle istituzioni comunitarie.

Senza dubbio la scelta degli anni Duemila di ricondurre sotto lo stesso paradigma, quello della PEV, i partners orientali e quelli meridionali, così diversi tra loro, ha rimarcato ancora una volta la modestia e l'inconsistenza dell'approccio europeo. Ad oggi l'UE sembra paralizzata e quel cerchio di amici, a est e a ovest, tanto invocato da Romano Prodi, al lancio della PEV, appare oggi sempre più un "cerchio di fuoco".

Il rilancio della politica euro-mediterranea appare dunque sempre più urgente, e i concetti di democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà devono senza dubbio tornare ad essere prioritari nell'agenda euro-mediterranea; allo stesso tempo però qualsiasi approccio etico-normativo, calato dall'alto, risulterebbe, ancora una volta, altamente inadeguato e politicamente poco opportuno.

Per troppo tempo non si è tenuto conto delle specificità e delle identità dei *partners* mediterranei, riducendo il tutto *ad unicum* indistinto, per troppo tempo sono state proposte ricette preconfezionate ad uso e consumo del modello europeo, con gli evidenti limiti posti in luce nella trattazione.

Forse è giunta l'ora che l'UE torni ad occuparsi seriamente del Mediterraneo, delle "inquietudini" e delle "angosce" che esso oggi rappresenta, ma anche delle enormi sfide e delle immense opportunità che esso offre. Uno sguardo alla storia, allo studio degli assetti politico-istituzionali delle singole specificità nazionali, un diretto coinvolgimento dei partners nell'edificazione di politiche integrate e su basi realmente paritarie, nonché una razionalizzazione degli strumenti già esistenti, rappresentano le basi su cui, a mio modesto parere, si dovrebbe fondare il nuovo corso delle relazioni euro-mediterranee.

In quest'ottica lo studio della geopolitica come chiave di lettura e interpretazione della realtà può risultare un utile strumento non solo di comprensione dei fenomeni odierni, ma anche di supporto all'elaborazione di *policies*, che per forza di cose necessitano di uno sguardo di insieme, che sia allo stesso tempo multidisciplinare e approfondito; in tal senso il lavoro di ricerca presentato in questa sede tenta proprio di inserirsi in questo dibattito quanto mai vivace e attuale, provando a offrire un contributo analitico ad uno dei grandi temi della geopolitica euro-mediterranea.

APPENDICE

Indice dei contenuti in appendice:

Tabelle:

Tab.1 - Gli accordi euromediterranei di associazione

Tab. 2a - Partenariato Euro-Mediterraneo e Politica Europea di Vicinato a confronto

Tab. 2b - Partenariato Euro-Mediterraneo e Politiche Europee di Vicinato a confronto

Immagini cartografiche:

fig.1- ALGERIA

fig.2- TUNISIA

fig. 3 –MEDITERRANEO

fig.4 - IL TRIANGOLO DEL REGIONALISMO

fig. 5 - PARTENARIATO EURO MEDITERRANEO

fig.6 - POLITICA EUROPEA DI VICINATO

fig. 7 - LE PRIMAVERE ARABE NEL NORD AFRICA

Tab.1 - Gli accordi euromediterranei di associazione

Paese partner	Firma dell'accordo	Entrata in vigore
Autorità Palestinese	Febbraio 1997	Luglio 1997
Tunisia	Luglio 1995	Marzo 1998
Marocco	Febbraio 1996	Marzo 2000
Israele	Novembre 1995	Giugno 2000
Giordania	Novembre 1997	Maggio 2002
Egitto	Giugno 2001	Giugno 2004
Algeria	Aprile 2002	Settembre 2005
Libano	Giugno 2002	Aprile 2006
Siria	Ottobre 2004	---

Fonte: Panebianco S., L'Unione Europea "potenza divisa" nel Mediterraneo

Tab. 2a - Partenariato Euro-Mediterraneo e Politica Europea di Vicinato a confronto

	PEM	PEV
TIPO DI COOPERAZIONE	Bilaterale e regionale	Regionale
METODOLOGIA DELLA COOPERAZIONE	Obiettivi di riforma uguali per tutti i paesi	Principio di differenziazione
PRINCIPALE STRUMENTO DI COOPERAZIONE CON L'UE	Accordo Euro-Mediterraneo di Associazione	Piano d'azione specifico per paese
DEFINIZIONE DI SICUREZZA	Sicurezza multidimensionale	Priorità della dimensione economica
INCENTIVO ALLA COOPERAZIONE	Condizionalità negativa	Condizionalità positiva (benchmarking)
MOTIVAZIONE DELLA COOPERAZIONE	Difendere i valori comuni	Perseguire gli interessi comuni

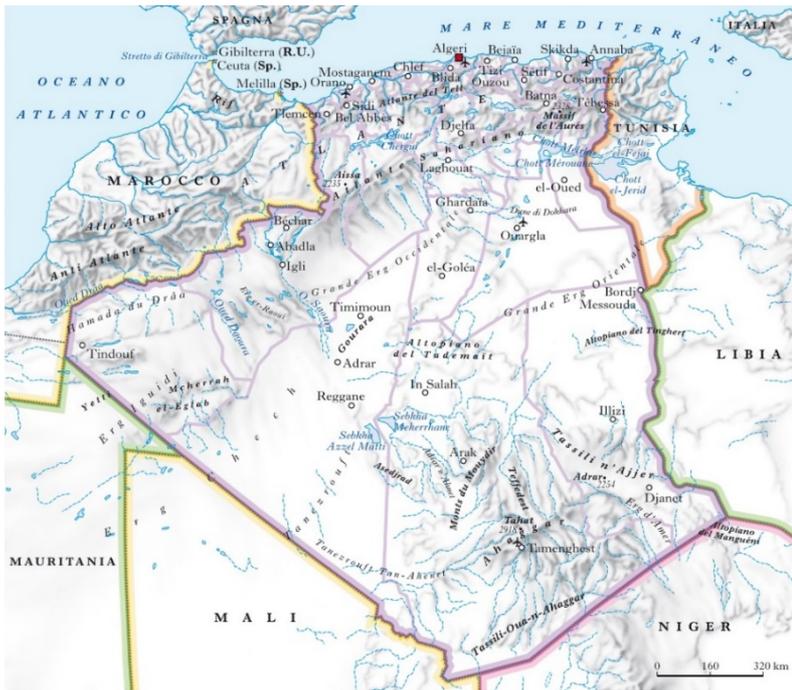
Fonte: Panebianco S., L'Unione Europea "potenza divisa" nel Mediterraneo.

Tab. 2b - Partenariato Euro-Mediterraneo e Politiche Europee di Vicinato a confronto

Paesi	Accordi di Associazione o di Cooperazione	Action Plan
ALGERIA	01/09/2005	-
EGITTO	01/06/2004	✓
ISRAELE	01/06/2000	✓
GIORDANIA	01/05/2002	✓
LIBANO	01/03/2003	✓
LIBIA	-	-
MAROCCO	01/03/2000	✓
PALESTINA	01/07/1997	✓
SIRIA	-	-
TUNISIA	01/03/1998	✓

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice

fig.1 - ALGERIA



Fonte: www.treccani.it

fig.2 - TUNISIA



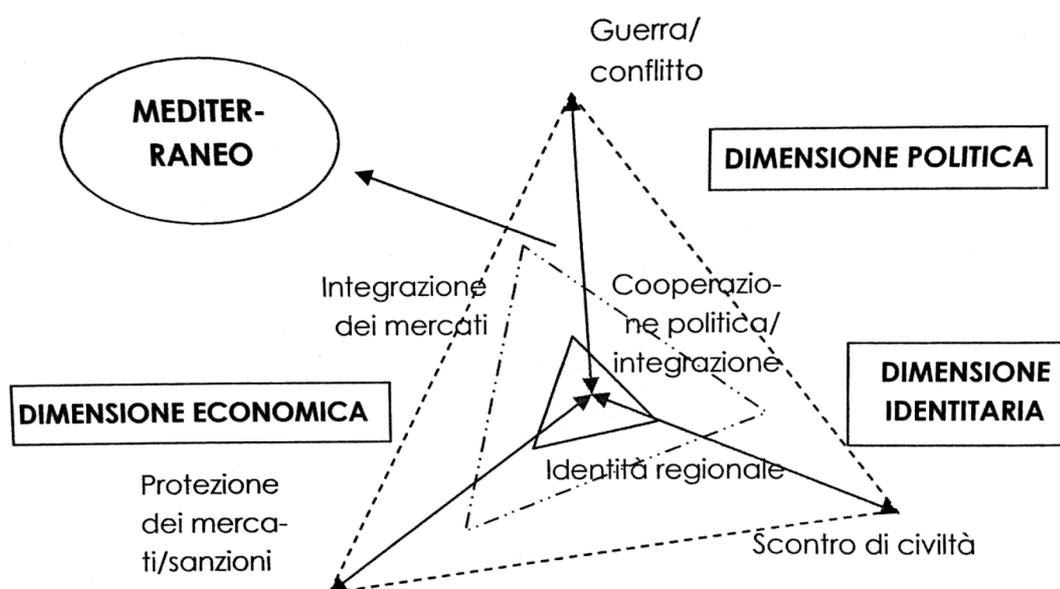
Fonte: www.treccani.it

fig. 3 – MEDITERRANEO



Fonte: elaborazione a cura dell'autrice.

fig.4 - IL TRIANGOLO DEL REGIONALISMO



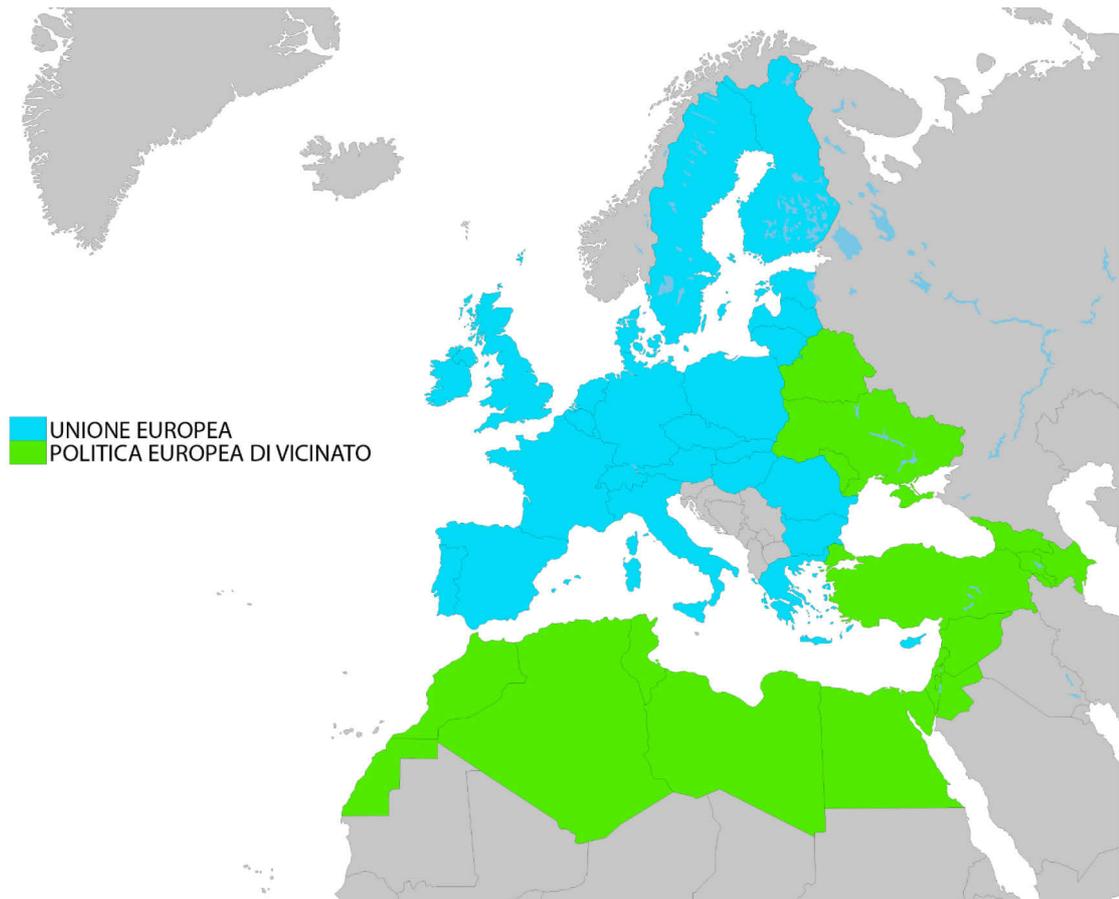
Fonte: Panebianco S., l'Unione Europea "potenza divisa" nel Mediterraneo.

fig. 5 - PARTENARIATO EURO MEDITERRANEO



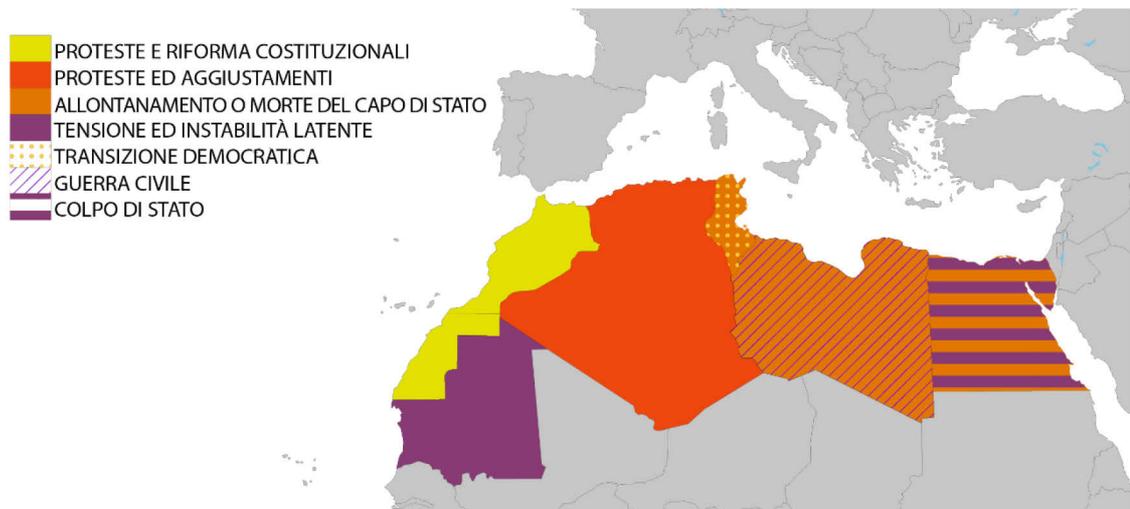
Fonte: elaborazione a cura dell'autrice.

fig.6 - POLITICA EUROPEA DI VICINATO



Fonte: elaborazione a cura dell'autrice.

fig. 7 - LE PRIMAVERE ARABE IN NORD AFRICA



Fonte: elaborazione a cura dell'autrice.

FONTI

Documentarie e bibliografiche

Fonti Documentarie

Algeria:

Costituzione del 1963: Decreto Presidenziale n. 65, in J.O.R.A. (*Journal Officiel de la République Algérienne*), 13 settembre 1963.

Costituzione del 1989: Decreto presidenziale, n. 9, in J.O.R.A., del 1 marzo 1989.

Costituzione del 1996: Decreto presidenziale n. 76, in J.O.R.A., dell'8 dicembre 1996.

Revisione Costituzionale del 2008: Loi n.8-19, in J.O.R.A., del 16 novembre 2008.

Ordonance n. 65 del 10 luglio 1965 in J.O.R.A., del 13 luglio 1965,

Code Electorale, Loi organique n° 12-01 du 18 Safar 1433, correspondant au 12 janvier 2012 relative au régime électoral.

Loi organique n° 12-02 du 12 janvier 2012 fixant les cas d'incompatibilité avec le mandat parlementaire.

Loi organique n° 12-03 du 18 Safar 1433 correspondant au 12 janvier 2012 fixant les modalités augmentant les chances d'accès de la femme à la représentation dans les assemblées élues.

Loi organique n° 12-04 du 18 Safar 1433 correspondant au 12 janvier 2012 relative aux partis politiques.

Loi organique n° 12-05 du 18 Safar 1433 correspondant au 12 janvier 2012 relative à l'information.

Loi n° 12-06 du 18 Safar 1433 correspondant au 12 janvier 2012 relative aux associations.

La révision constitutionnelle, documenti ufficiali pubblicati sulla pagina della Presidenza della Repubblica algerina.

Legge sulla *Concorde Civile*, Legge 99-08 del 13 luglio 1999 in JORA (*Journal Officiel de la République Algérienne*) n.46 del 13 luglio 1999.

Legge della *Concorde Civile* si rimanda a Legge 99-08 del 13 luglio 1999 in JORA (*Journal Officiel de la République Algérienne*) n.46 del 13 luglio 1999.

Tunisia:

Costituzione del 1959: Loi n.59-57 del 1° giugno 1959, in J.O.R.T. (*Journal Officiel de la République Tunisienne*) n. 30 del 1° giugno 1959.

Revisione costituzionale del 1965: *Loi Constitutionnelle* n. 65-23, del 1° luglio 1965.

Revisione costituzionale del 1967: *Loi Constitutionnelle* n. 67-23 del 30 giugno 1967.

Revisione costituzionale del 1969: *Loi Constitutionnelle* n. 69-63 del 31 dicembre 1969.

Revisione costituzionale del 1975: *Loi Constitutionnelle* n. 75-13 del 19 marzo 1975.

Revisione costituzionale del 1976: *Loi Constitutionnelle* n. 76-37 del 8 aprile 1976.

Revisione costituzionale del 1988: *Loi constitutionnelle* n. 88-88 del 25 luglio 1988.

Revisione costituzionale del 2002 : *Loi constitutionnelle* n. 2002- 51, del 1° giugno 2002.

Codice di Statuto Personale: Decreto del 13 agosto 1956 e pubblicato in J.O.R.T n. 104 del 28 dicembre 1956.

Decreto legge “*Portant organisation provisoire des pouvoirs publics*” n. 14 /2011 del 23 marzo 2011.

Decreto legislativo, “*Portant la création d’une instance supérieure indépendante pour les élections*” n. 27/2011, del 18 aprile 2011, ISIE.

Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commissione de Venise), *Avis sur le projet final de la Constitution de la République tunisienne*, Avis 733/2013 – Adopté par la Commission de Venise lors de sa 96e session plénière, Venezia 11-12 ottobre 2013.

Loi organique n. 16, relative aux élections et au référendums, del 26 maggio 2014.

Loi “relative au soutien des efforts internationaux de lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d’argent”, n° 2003-75 du 10 décembre 2003.

Unione Europea e documentazione terza

Agreement setting up a free trade area between the Arab Mediterranean countries (Cosidetto Accordo di Agadir o Agadir Declaration)

Trattato che istituisce la Comunità economica europea (Cosidetto Trattato di Roma e sue successive evoluzioni nominali e sostanziali a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht del 1992 e del Trattato di Lisbona del 2007) Documento 11957E/TXT

Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e il Regno del Marocco e documenti allegati in GUCE, n. L197 (Marocco), del 8 agosto 1969.

Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e il Regno del Marocco e documenti allegati in GUCE, n. L198 (Tunisia), del 8 agosto 1969.

Accordo generale sulle tariffe e il commercio (GATT), sostituito nel 1994 dagli accordi istituitivi l'Organizzazione mondiale per il Commercio, (OMC) in GUCE n. L 336 del 23/12/1994.

Principi direttivi di una politica globale della Comunità per le relazioni con i Paesi terzi. Presentato dal governo italiano nel 1964 al Consiglio dei Ministri della CEE.

Rapport fait au nom de la commission politique de l'Assemblée parlementaire européenne sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté, M. Willi Birkelbach, Rapporteur, Services des publications des Communautés européennes, 15 Gennaio 1962, Assemblée parlementaire européenne, Documents de séance, 1961- 1962, Document 122.

Comunicato finale della Conferenza dei Capi di Stato e di Governo, riunitasi a Parigi il 19-21 ottobre 1972, "Bollettino CE", n. 11, 1972.

Risoluzione del Parlamento europeo in GUCE, n. C19, 1 marzo 1971.

Comunicazione della Commissione in "Bollettino CE", n. 10, 1972.

Un nuovo profilo per la politica mediterranea- Proposte per il periodo 1992-1996, in Documento Sec (90), 812 del 1° giugno 1990.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, in Documento SEC (92) 401, *L'avenir des relations entre la Communauté et le Maghreb* ou 30 aprile 1992.

Dichiarazione sull'UEO (n. 30), allegata al trattato di Maastricht, in GUCE, C 191, 29 luglio 1992.

Trattato che istituisce la Comunità Europea, in GUCE, n. C 224/6, del 31 agosto 1992.

Il consolidamento della politica mediterranea dell'Unione Europea: verso un partenariato euro-mediterraneo, Bollettino dell'UE, Supplemento n. 2, Bruxelles, 1995.

Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità Europea e i suoi stati membri da una parte e la Repubblica tunisina dall'altra, in GUCE, L97/2 del 30 marzo 1998.

Regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio del 23 luglio 1996 relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro-mediterraneo, in GUCE, N. L 189/1 del 30 luglio 1996.

Accord Euro-Méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part, in JOCE, L 972/2 del 30 marzo 1998.

Accord Euro-Méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République Algérienne démocratique et populaire, d'autre part, in JOCE L 265/2 del 10 ottobre 2005.

Dichiarazione al margine del Vertice euro-mediterraneo in occasione del decimo anniversario della dichiarazione di Barcellona, Euro-Med 2/05, Bruxelles, 29 Novembre 2005.

Discorso del Presidente Romano Prodi, pronunciato in occasione della sesta Conferenza Mondiale dell'ECSA, Bruxelles, 5-6 dicembre 2002.

Consiglio Europeo, Conclusioni della Presidenza, 15-16 dicembre 2005.

The EU, the Mediterranean and the Middle East: A Partnership for Reform, discorso ufficiale tenuto da R. Ferrero-Waldner, B. in occasione del German World Bank Forum "Middle East & Germany: Change&Opportunities", Amburgo, 2 giugno 2006.

Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, in GUCE, L310/1 del 9 Novembre 2006.

Piano d'Azione congiunto UE-Tunisia per il quinquennio 2005-2010.

Commissioner Benita Ferrero-Waldner in Algiers, Bruxelles, lavoro preparatorio alla visita in Algeria del 26/27 giugno 2005, 24 giugno 2005.

Memorandum d'intesa firmato il 7 luglio 2013 dal Ministro dell'Energia algerino, A. Sellal e dal Presidente della Commissione Europea J.M. Barroso.

Priority Action Plan for Euro-Mediterranean cooperation in the field of energy 2008-2013.

Discorso ufficiale di Nicolas Sarkozy, tenuto a Tolone il 7 febbraio 2007.

Dichiarazione di Roma, *Appel de Rome pour l'Union pour la Méditerranée de la France, l'Italie et l'Espagne* del 20 dicembre 2007.

Comunicazione ufficiale del Consiglio dell'UE, *Barcelona Process: Union for the Mediterranean*", *Council of the European Union, Presidency Conclusions*, del 13-14 marzo 2008.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo*, Com (2008) 319, del 20 maggio 2008.

Conclusioni del Consiglio Europeo del 19-20 giugno 2008.

Joint declaration of the Paris summit for the Mediterranean, Paris, 13 Luglio 2008.

Dichiarazione finale della Conferenza di Marsiglia del tenutasi a Marsiglia il 15-16 novembre 2000.

Com.(2011),200 def., Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale, al Comitato delle Regioni, *Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale*, n. 63/DN 22 marzo 2011.

Comunicazione Com (2011), 303 def., Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale, al Comitato delle Regioni, *Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*, Bruxelles, 25 maggio 2011.

European Commission, *The European Endowment for Democracy- Support for Unsupport*, Press Release del 12 novembre 2012.

European Commission, *Eu response to Arab Spring: the Civil Society Facility*, Memo del 27 settembre 2011.

European Commission, Memo: *EU reinforces its support to democratic and economic transition in the Southern Neighborhood* del 21 novembre 2013.

Comunicazione Join (2012), 14, Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale, al Comitato delle Regioni, *Realizzare una nuova politica di vicinato* del 15 maggio 2012.

Decisione 2011/424/Pesc del Consiglio, in GUCE L 188/24 del 19 luglio 2011.

Testo integrale della riunione e programma della task force UE-Tunisia del 28-29 2011.

EU, *EU's response to the "Arab Spring": the state of play after two years*, A 70/13, 8 febbraio 2013.

Bibliografia

Monografie

AA. VV., *La torture en Tunisie et la loi «antiterroriste» du 10 décembre 2003*, Association de lutte contre la torture en Tunisie, Comité pour le respect des libertés et des droits de l'homme en Tunisie, Tunis/Paris, 2008.

AA.VV., *The new arab revolt*, Lexington, Council of Foreign Relation, 2011.

Abbate T., *La transizione costituzionale tunisina, tra vecchie e nuove difficoltà*, Federalismi, Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo, Focus Africa, 14 luglio 2014.

Abderrahmane B., Peyroulou J-P., Siari Tengour O., Thénault S. (a cura di), *Histoire de l'Algérie à la période coloniale 1830-1954*, La Découverte, Paris, 2014.

Addi L., *L'Algérie et la démocratie. Pouvoir et crise du politique dans l'Algérie contemporaine*, Paris, Éditions La Découverte, 1994.

Addi L., *Les partis politiques en Algérie*, P.R. Baudel, M. Catusse (a cura), *Les partis politiques dans le pays arabes. Tome 2. Le Maghreb*, Cahors, Imprimerie France Quercy, 2006.

Ageron C.- R., *Histoire de l'Algérie contemporaine*, Paris, Presse Universitaires de France, 1979.

Alfonsi A., *Aldo Moro nella dimensione internazionale, dalla memoria alla storia*, Franco Angeli, Milano, 2013.

Allam K. F., *Avere vent'anni a Tunisi e al Cairo. Per una lettura delle rivoluzioni arabe*, Venezia, Marsilio, 2013.

Almond G.A., Verba S., *The civic culture*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

Aluffi Beck R. - Pecozz, *Le leggi del diritto di famiglia negli Stati arabi del Nord Africa*, Torino, Edizioni Fondazione Agnelli, 1997.

Angioi S., *Il principio di condizionalità e la politica mediterranea dell'Unione europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006.

Attinà F., Natalicchi G., *L'Unione Europea. Governo, istituzioni, politiche*, Bologna, Ed. Il Mulino, 2010.

Bach D.C., Gazibo M., *Neopatrimonialism in Africa and beyond*, London/New York, Routledge, 2012.

Baldinetti A. – Maneggia A., *Processi politici nel Mediterraneo: dinamiche e prospettive*, Perugia, Morlacchi Editore, 2009.

Battera F., *La sostenibilità della democrazia in Africa. Condizioni e possibilità di consolidamento*, Trieste, Edizioni Università di Trieste, 2008.

Beau N., Turquoi J. P., *Notre ami Ben Ali*, La Découverte, Paris, 1999.

Behr T., *Il Nord Africa e l'economia globale*, in Mezran K., Colombo S., van Genugten S. (a cura di), *L'Africa mediterranea, storia e futuro*, Roma, Donzelli Editori, 2011.

Ben Achour R., *La sucesion de Bourghiba*, in Diop M.- C., Diouf M. (a cura di), *Le figures du politique en Afrique, Des pouvoirs herites aux puvoirs élues*, Paris, Editions Khartala, 1999.

Ben Khedda B., *La fin de la guerre d'Algerie, les accords d'Evian*, Alger, Office des Publications Universitaires, 1987.

Benchikh M., *Algérie: un système politique militarisé*, Paris, L'Harmattan, 2003.

Bengtsson, *The EU and the European Security Order: Interfacing Security Actors. Interfacing security actors*, Routledge, New York, 2010.

Bicchi F., *L'Unione Europea e la promozione della democrazia*, in F. Bizzi, L. Guazzone, D. Pioppi, *La questione della democrazia nel mondo arabo. Stati, società e conflitti*, Polimetrica, Monza, 2004.

Braudel F., *Civiltà e imperi del Mediterraneo nell'età di Filippo II*, Einaudi Editore, Torino, 1953.

Calandri E., *L'eterna incompiuta: la politica mediterranea tra sviluppo e sicurezza*, in Calandri E., *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento allo sviluppo 1957-2007*, Franco Angeli, Milano, 2009.

Calchi Novati G., *La rivoluzione algerina*, Milano, Dall'Oglio Editore, 1969.

Calchi Novati G., *Storia dell'Algeria indipendente, dalla guerra di liberazione al fondamentalismo islamico*, Milano, Bompiani, 1998.

Càmara Villar G., *L'Unione Europea di fronte alle ribellioni nei Paesi arabi*, in Guasconi M. E., *Declino europeo e rivolte mediterranee*, Giappicchelli Editore, Torino, 2012.

Camau M., Geisser V., *Habib Bourghiba, La trace e l'heritage*, Aix en Provence, Khartala, 2004.

Camau M., Geisser V., *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourghiba à Ben Ali*, Paris, Presse de Science Po., 2003.

Camau M., *La Tunisie*, Paris, Presses universitaires de France, 1989.

Campanili M., *Le Rivolte arabe: verso un nuovo modello politico?*, in Campanini M. (a cura di), *Le rivolte arabe e l'Islam. La transizione incompiuta*, Il Mulino, Bologna, 2013.

Campanini M. (a cura di), *Le rivolte arabe e l'Islam. La transizione incompiuta*, Il Mulino, Bologna, 2013.

Cantori L. J.- Spiegel S. L., *International relations of regions: a comparative approach*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1970.

Carafa L., *EU energy cooperation in the neighbourhood: tailoring the rules of the game?*, in Boeninig A., Kremer J.F., von Loon A., *Global Power Europe. Policies, actions and influence of the EU's external relations*. Vol 2, Berlin, Springer, 2013.

Carothers T., *The difficult new era for international democracy support*, in Rupnik J., *1989 as political world event: democracy, Europe and new international system in the age of globalisation*, Londra, Routledge, 2013.

Chouika L., Gobe E., *Histoire de la Tunisie depuis l'indipéndice*, Paris, La Découvert, 2015.

Comelli M., *Le relazioni di sicurezza dell'Unione Europea con le aree limitrofe: allargamento, partenariato e vicinato*, in G. Bonvicini (a cura di), *L'Unione Europea, attore di sicurezza regionale e globale*, Quaderni del Centro A. Spinelli, Milano, Franco Angeli, 2015.

Del Ministro T., *Algeria. Dalla guerra civile alla Riconciliazione Nazionale*, Bologna, Odoja, 2009.

Donini V.M., *La circulation des modèles juridiques dans la région euro-méditerranéenne*, in Sapio L., *La riforma delle legislazioni agrarie nei paesi terzi del Mediterraneo*, Felici Editore, Pisa 2007.

Droz B., *Storia della decolonizzazione nel XX secolo*, Milano, Mondadori, 2007.

Dupret B., *L'évolution constitutionnelle de l'Algérie*, Centre d'études et recherches sur le Monde Arabe Contemporaine, Université Catholique de Louvain, Belgium.

E. Ceccherini, *La questione dell'uguaglianza uomo-donna*, in Groppi T., Spigno I. (a cura di), *Tunisia. La primavera della costituzione*, Roma, Carocci, 2015.

El Hassan Alaoui M. B., *La coopération entre l'Union européenne et les pays du Maghreb*, Rabat, Nathan, 1994.

El Houssi L., *Il risveglio della democrazia, la Tunisia dall'indipendenza alla transizione*, Roma, Carocci Editori, 2014.

Elbadawi I., Makdisi S., *The democracy deficit in the Arab world*, in Elbadawi I., Makdisi S., *Democracy in the Arab world. Explaining the deficit*, New York, Routledge, 2011.

Emiliani M., *Medio Oriente. Una storia dal 1991 ad oggi*, Bari, Editori Laterza, 2012.

Erdle S., *Ben Ali's "new Tunisia", A case study of authoritarian modernization in the Arab world*, Berlin, Klaus Schwarz Verlag, 2010.

Eveno P., *L'Algérie*, Paris, Le Monde- Editions, 1994.

Gadadant M., *Islam et nationalisme en Algérie*, Paris, L'Harmattan, 1988.

Gaddes C., *Il processo costituente (2011-14): fasi e protagonisti*, in Groppi T., Spigno I. (a cura di), *Tunisia. La primavera della costituzione*, Roma, Carocci, 2015.

Giglio C., Soave P., *La geopolitica del Mediterraneo: problemi e prospettive dell'Italia negli scenari futuri*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici, 1996.

Gillepsie R., *The European Neighbourhood Policy and challenge of Mediterranean Southern Rim*, in Telò M., Ponjaert F., *The EU's foreign policy. What kind of power and diplomatic action?*, Surrey, Ashgate Publishing, 2013.

Gobe E., *Politiques sociales et registres de légitimation d'un État néo-patrimonial: le cas tunisien*, in B. Hours, M. Selim, *Solidarés et compétences ideologies et pratiques*, Paris, L'Harmattan, 2003.

- Gomei G. e Roccas M., *Le economie del Mediterraneo*, Atti del Convegno “Incontro di lavoro sulle economie del Mediterraneo”, Banca d’Italia, Roma, 6 aprile 2000.
- Grabbe H., *The Eu’s transformative power*, Basingstoke, Polgrave Macmillan, 2006.
- Guasconi M. E., *Declino europeo e rivolte mediterranee*, 2012, Giappicchelli Editore, Torino.
- Guasconi M. E., *L’Unione Europea e la Primavera Araba*, in Guasconi M.E., *Declino Europeo e rivolte mediterranee*, Torino, Giappicchelli Editore, 2012.
- Guechi D.-E., *L’Union du Maghreb Arabe: intégration régionale et développement économique*, Casbah Editions, Alger, 2002.
- Guemara R., *La donna tunisina tra legge musulmana, Codice di Statuto Personale e il dopo rivoluzione*, Rivista dell’Istituto di Storia dell’Europa Mediterranea, n. 8, giugno 2012.
- Guidère M., *Al-Qaida à la conquête du Maghreb: le terrorism aux portes de l’Europe*, Paris, Edition du Rocher, 2007.
- Guidère M., *Le choc des révolutions arabes*, Paris, Édition Autrement, 2012.
- Hadad S., *Algérie. Autopsie d’une crise*, Paris, L’Harmattan, 1998.
- Hamdi A., *Algeria. Storia, economia e risorse*, Bologna, Edizioni Pendragon, 1998.
- Hermassi A., *Ascesa e declino del movimento islamico in Tunisia*, in Guazzone L. (a cura di), *Il dilemma dell’Islam. Politica e movimenti islamici del mondo arabo contemporaneo*, Milano, Franco Angeli, 1995.
- Hibou B., *La force de l’obéissance. Économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découvert, 2006.
- Huntington S. P., *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- Huntington S. P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon and Schuster, 1996.
- Impagliazzo. M., Giro M., *Algeria in ostaggio, tra esercito e fondamentalismo. Storia di una pace difficile*, Milano, Edizioni Angelo Guerini e Associati Spa, 1997.

L. Tarchouna, *Il decentramento territoriale: novità e sfide*, in Groppi T., Spigno I. (a cura di), *Tunisia. La primavera della costituzione*, Roma, Carocci, 2015.

La Marca N., *La genesi delle attuali tensioni geopolitiche internazionali*, in M. G. Melchionni- G. Ravasi (a cura di), *Tra Europa e Islam, Geopolitica del Mediterraneo*, Milano, Edizioni Nagard, 2008.

Lamchichi A., *L'Algérie en crise: crise économique et changements politique*, Paris, L'Harmattans, 1991.

Lomonico R., *L'impatto della convenzione di Lomé sulla cooperazione*, in R. Lomonico, *Sviluppo sostenibile e diritti umani*, Armando, Roma, 2004.

Longo F. (a cura di), *L'Unione Europea e il "cerchio di amici": sicurezza europea e politica di vicinato*, Torino, Giuffrè Editore, 2008.

Longo P., *L'Islam nella nuova Costituzione*, in Groppi T., Spigno I. (a cura di), *Tunisia. La primavera della costituzione*, Roma, Carocci, 2015.

Longo P., Scalea D., *Capire le rivolte arabe*, ISAG, Roma, 2011.

Mandouze A. (a cura di), *La rivoluzione algerina nei suoi documenti. Le posizioni toriche, i programmi e gli obiettivi*, Torino, Einaudi, 1961.

Martin J. F., *Histoire de la Tunisie Contemporaine. : De Ferry à Bourguiba 1881-1956*, Paris, L'Harmattan, 2006.

Martinez L. – Hibou B., *Le Partenariat euro-maghebain: un mariage blanc?*, Etudes du CERI, Paris, Science Po., 1998.

Martinez L., *La guerre civile en Algérie*, Paris, Editions Karthala, 1998.

Martinez L., *Maghreb: vaincre la peur de la démocratie*, Institut d'études de sécurité, Union européenne, 2009 10 aprile 2009.

Marzouki M., *L'invention d'une démocratie. Les leçons de l'expérience tunisienne*, Paris, La Découverte, 2013.

Médard J. F., (sous la dir.), *États d'Afrique Noire : Formations, mécanismes et crises*, Paris, Karthala, 1991.

Mercuri M., Torelli S. (a cura di), *La primavera araba*, Vita e Pensiero, Milano, 2012.

Messaoudi K., *Con gli occhi della parola. Democrazia e resistenza in Algeria*, Roma, Macondo Libri-Edizioni Lavoro, 1998.

Mezran K., Colombo S. e Van Genugten S. (a cura di), *L'Africa Mediterranea. Storia e futuro*, Donzelli Editore, Roma, 2011.

Migani G., *Un nuovo modello di cooperazione Nord-Sud? : Lomé, la CEE ed i paesi ACP*, in Bitumi A., Laschi G., D'Ottavio G., *Comunità Europea e relazioni esterne, 1957-1992*, Bologna, Clueb, 2008.

Nicolia D., *La strategia euro-mediterranea. Prospettive politico-economiche per il Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano, 2005.

Olivetti M., *La forma di governo*, in Groppi T., Spigno I. (a cura di), *Tunisia. La primavera della costituzione*, Roma, Carocci, 2015.

Oliviero M., *Democrazie incerte e nuove democrazie, i Paesi del mondo islamico*, in Carozza P., di Giovanni A., Ferrari G.F., *Diritto costituzionale comparato*, Bari, Editori Laterza, 2009.

Oliviero M., *Il costituzionalismo dei paesi arabi. I. Le Costituzioni del Maghreb*, Giuffrè, Milano, 2003.

P.A. Martel, *Habib Bourghiba, un homme, un siècle*, Paris, Editions du Jaguar, 1999.

Paciello M.C., *Tunisia la sfida del cambiamento*, in Mezran K., Colombo S., van Genugten S. (a cura di), *L'Africa mediterranea, storia e futuro*, Roma, Donzelli Editori, 2011.

Panebianco S., *Introduction to the Euro-Mediterranean Partnership in Perspective: The Political and Institutional Context*, in Panebianco S., *A new Euro-Mediterranean cultural identity*, London, Frank Cass, 2003.

Panebianco S., *L'Unione Europea, "potenza divisa" nel Mediterraneo*, Egea, Milano, 2013.

Panebianco S., *La sicurezza nel Mediterraneo: attori e processi di cooperazione*, in Cassano F., Zolo D., *L'alternativa mediterranea*, Milano, Feltrinelli, 2007.

Parvillé G., *1962: la paix en Algerie*, Paris, La documentation Française, 1992.

Pezone L., *Sicurezza e cooperazione nel Mediterraneo contemporaneo*, Fondazione Mezzogiorno Europa, Napoli, 2012.

- Pierrot F., Meunier J., Abrams S., *Bridges and Barriers. The European's Union Mediterranean Policy, 1961-1998*, Aldershot, Ashgate, 1999.
- Quirico D., *Primavera araba. Le rivoluzioni dall'altra parte del mare*, Torino, Bollati Bollinghieri, 2011.
- Rainero R., *Storia dell'Algeria*, Firenze, Sansoni, 1959.
- Rey A., *Révolution. Histoire d'une mot*, Paris, Gallimard, 1989.
- Rizzi F., *Mediterraneo in rivolta*, Castelvecchi Editori, Roma, 2011.
- Rizzi F., *Un Mediterraneo di conflitti*, in M. G. Melchionni- G. Ravasi (a cura di), *Tra Europa e Islam, Geopolitica del Mediterraneo*, Milano, Edizioni Nagard, 2008.
- Rizzi F., *Unione Europea e Mediterraneo. Dal Trattato di Roma al dopo Barcellona (1957-1997)*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1997.
- Rizzo F., *Mediterraneo in rivolta*, Roma, Castelvecchi Editori, 2011.
- Rouadjia A., *Discorso e strategia dell'islamismo algerino (1986-1992)*, in L. Guazzone (a cura di), *Il dilemma dell'Islam. Politica e movimenti islamici del mondo arabo contemporaneo*, Milano, Franco Angeli, 1995.
- Rupnik J., *Géopolitique de la démocratisation. L'Europe et ses voisinages*, Paris, SciencePo. Les Presses, 2014.
- Santilli A., *Al- Nahda e il processo di transizione tunisino: genesi e strategie di un partito in movimento*, in Campanini M. (a cura di), *Le rivolte arabe e l'Islam. La transizione incompiuta*, Il Mulino, Bologna, 2013.
- Sayah J., *La révolution tunisienne: la part du droit*, Paris, L'Harmattan, 2013.
- Sbailò C., *Diritto pubblico nell'Islam mediterraneo. Linee evolutive degli ordinamenti nord-africani contemporanei: Marocco, Algeria, Tunisia, Libia ed Egitto*, Lavis, Cedam, 2015.
- Sgrena G., *Kahina contro i califfi, islamismo e democrazia in Algeria*, Roma, Datanews Editrice, 1997.
- Spada S., *Una novità della Costituzione del 2014: le Istanze Costituzionali Indipendenti*, in Groppi T., Spigno I. (a cura di), *Tunisia. La primavera della costituzione*, Roma, Carocci, 2015.

Stepan A., Tunisia's transition and the "twin tolerance", Diamond L., Plattner M.F. (a cura di), *Democratization and authoritarianism in the Arab world*, Baltimore, J. Hopkins University Press, 2014.

Stora B., *Histoire de l'Algérie coloniale, 1830-1954*, Paris, La Découverte, 1991.

Stora B., *Le 89 arabe, dialogue avec Edwy Plenel. Réflexions sur le révolutions en cours*, Paris, Édition Stock, 2011.

Talab T., *Du monocéphalisme de l'exécutif dans le regime politique algérien, (I-II partie)*, in "Revue algérienne des science juridique, économiques et politiques", Vol. 3-4, 1990.

Tamburini F. – Vernassa M., *I Paesi del Grande Maghreb, Storia, istituzioni e geopolitica di un'identità regionale*, Pisa, Edizioni Plus, 2010.

Tamburini F.- Vernassa M., *Lineamenti di storia ed istituzioni dei paesi del Maghreb post-coloniale*, Pisa, Edizioni Plus, 2005.

Tamburini F., *L'Union du Maghreb Arabe ovvero l'utopia di un'organizzazione regionale africana*, Africa, n. 3, anno 63, 2008.

Tamburini F., Vernassa M., *I Paesi del Grande Maghreb. Storia, istituzioni e geopolitica di un'identità regionale*, Pisa, Edizioni Plus, 2010.

Tobich F., *Les statuts personelles dans le pays arabes. De l'éclatement à l'harmonisation*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix Marseille, 2008.

Umana R., *Geopolitica e geo-strategia del Mediterraneo*, a cura di Pagnini M. P., Scaini M., *Le metafore del Mediterraneo*, Atti del convegno, Edizioni Università di Trieste, 13- 14 dicembre 2002.

van Genugtten S., *L'Occidente di fronte all'Africa mediterranea*, in Mezran K., Colombo S., van Genugtten S. (a cura di), *L'Africa mediterranea, storia e futuro*, Roma, Donzelli Editori, 2011.

Vecchio F., *La primavera araba e l'Europa*, in Guasconi M. E., *Declino europeo e rivolte mediterranee*, 2012, Giappicchelli Editore, Torino.

Vizioli N., *Le garanzie giurisdizionali: il ruolo della Corte costituzionale*, in Groppi T., Spigno I. (a cura di), *Tunisia. La primavera della costituzione*, Roma, Carocci, 2015.

Wills M. J., *Politics and power in the Maghreb, Algeria, Tunisia and Marocco from the independence to the Arab Spring*, London, Hurst & Company, 2012.

Wulzer P., *L'Unione per il Mediterraneo, gli aspetti politici e diplomatici*, in Pizzigallo M. (a cura di), *L'Italia e l'Unione per il Mediterraneo*, Fondazione Mezzogiorno Europa, Napoli, 2009.

Riviste

AA. VV., *Algeria verso un Bouteflika IV*, Dossier pre-elezioni predisposto dai ricercatori dell'ISPI, ISPI, 17 aprile 2014.

AA. VV., *Il grande tsunami*, in "Limes", Vol. 1, 2011.

AA. VV., *L'exception tunisienne. Succes et limits du consensus*, International Crisis Group, in "Briefing Moyen Orient et Afrique du Nord", n. 37, Tunis/Bruxelles, 5 giugno 2014.

AA.VV. International Crisis Group, *Soulevements populaires en Afrique du Nord et au Moyen Orient: la voie tunisienne*, in "Rapport Moyen Orient/ Afrique du Nord", n. 106, Tunis/Bruxelles, 28 aprile 2011.

AA.VV., *(Contro) rivoluzioni in corso*, in "Limes", Vol. 3, 2011.

AA.VV., *Capire le primavere arabe. Rivoluzioni sull'altra sponda del Mediterraneo*, "Le Monde Diplomatique/Il Manifesto", 2011.

Accorino L., *L'UE e i Paesi del Mediterraneo*, in "Rivista di Studi Politici Internazionali", Vol. 63, n. 4, ottobre-dicembre 1996.

Addi L., *In Algeria. Dal conflitto armato alla violenza sociale*, in "Le Monde Diplomatique", Aprile 2006.

Addi L., *L'esercito algerino diviso alle urne*, in "Le Monde Diplomatique", Marzo 1999.

AFP, *La France refuse de donner des leçons à la Tunisie*, in "Le Monde Afrique", 11 Gennaio 2011.

Alcaro R., Comelli M., *La Politica Europea di Vicinato*, in "Quaderni IAI", n.22, Città Nuova della P.A.M.O.M., Roma, 22 marzo 2005.

Alegre J., *La coopération décentralisée en Méditerranée*, in "Confluences Méditerranées", n.7, Paris, 1993.

Aliboni R., Ammor F. M., *Under the Shadow of Barcelona: From the EMP to the Union for the Mediterranean*, in "EuroMesco Paper", n. 77, Gennaio 2009.

Aliboni R., *Che fine farà l'Unione per il Mediterraneo?*, in "Affari Internazionali", 21/11/2010.

Aliboni R., *La lenta agonia dell'Unione per il Mediterraneo*, in "Affari Internazionali", 23/05/2010.

Allal A., *Trajectoire "revolutionnaires" en Tunisie. Processus de radicalisations politiques, 2007-2011*, in "Revue française de Science Politique", Vol. 62, n. 5-6, 2012.

Angioi S., *Genesi ed evoluzione del "principio di condizionalità" nella politica commerciale e nella politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità Europea*, in "Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo", 1999.

Barbé E. - Johansson-Nogués E., *The UE as a modest "force for good", the European Neighbourhood Policy*, in "International Affairs", n. 84, 2008.

Barbé E., *The Barcelona conference, launching pad of a process*, in "Mediterranean Politics", Vol. I, 1996.

Behr T., *Après la révolution, l'UE et la transition arabe*, in "Policy Paper", n. 54, Notre Europe, Aprile 2012.

Bellin E., *The robustness of authoritarianism in the Middle East: exceptionalism in comparative perspective*, in "Comparative Politics", Vol. 36, n.2, gennaio 2004.

Bellino F., *Tunisia, insidie e promesse della nuova Costituzione. Parla Selma Baccar*, in "Reset-Dialogues on Civilizations", 21 gennaio 2014.

Ben Abdesslem S., *La Constitution tunisienne: les dix points clefs, Tunisie "le grand bond en avant... démocratique!"*, in "Observatoire des mutations politiques dans le monde arabe" – IRIS (Institut de Relations Internationales et Stratégiques), febbraio 2014.

Ben Achour S., *Le Code tunisien du statut personnel, 50 ans après : les dimensions de l'ambivalence*, in "L'Année du Maghreb", Vol. II, 2005-2006.

Ben Nèfissa S., *Mobilitation et révolutions dans le pays de la Méditerranée arabe à l'heure de "l'hybridation" du politique*, in Ben Nèfissa S., Destremau B., *Protestation sociales, révolution civiles. Transformation du politique dans la Méditerranée arabe*, in "Revue du Tiers Monde", hors-séries, n. 2, maggio 2011.

Bénilde M., *Internet getta il seme della democrazia*, in AA.VV., *Capire le primavere arabe. Rivoluzioni sull'altra sponda del Mediterraneo*, "Le Monde Diplomatique/II Manifesto", 2011.

Bennadji C., *Révision de la Constitution: vers une présidence à vie pour Abdelaziz Bouteflika?* in “L’Année du Maghreb”, Vol. V, 2009.

Bennani-Chraïbi M., Fillieule O., *Pour une sociologie des situations révolutionnaires. Retour sur le révoltes arabes*, in “Revue française de Science Politique”, Vol. 62, n. 5-6, ottobre-dicembre 2012.

Berdar C., *L'avènement de la politique méditerranéenne globale de la CEE*, in “Relations internationales”, 2007/2, n° 130.

Bicchi F., *‘Our size fits all’: normative power Europe and the Mediterranean*, in “Journal of European Public Policy”, Vol. 13, Issue 2, 2006.

Bicchi F., *The Union for Mediterranean, or the changing context of Euro-Mediterranean relations*, in “Mediterranean Politics”, Vol. 16, n. 1-3, Marzo 2011.

Bin A., *Mediterranean Diplomacy. Evolutions and prospects*, in “Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics”, Gennaio 1997.

Blin L. – Gobe E., *L’Union du Maghreb Arabe: un bilan de l’integration économique*, in “Annuaire de l’Afrique du Nord”, Vol. 28, 1989.

Brumberg D., *Democratisation in Arab world? The trap of liberalised autocracy*, in “Journal of Democracy”, Vol. 13, n. 4, ottobre 2002.

Buirette-Maurau P., *Les difficultés de l’internationalisation des Droits de l’Homme à propos de la Convention de Lomé*, in “Revue trimestrielle de droit européen”, n. 21, 1985.

Calchi Novati G.P., *L’Algeria delle incognite del dopo Bouteflika al ritorno di Bouteflika*, in “Ispi Commentary”, 2 ottobre 2013.

Camau M., *Un printemps arabe? L’emulation protestataire et ses limits*, in “L’Année du Maghreb”, Vol. VII, 2012.

Canfora L., *Mare Nostrum*, Il Mare nostro è degli altri, in “Quaderni speciali di Limes”, supplemento al n.3/2009.

Canfora L., *Mare Nostrum*, in AA. VV. *Il Mare nostro è degli altri*, in “Quaderni speciali di Limes”, supplemento al n.3/2009.

Carothers T., *The end of transitional paradigm*, in “Journal of Democracy”, Vol.13, n. 1, 2002.

Cassarino J.P., *The Eu-Tunisian Association Agreement and Tunisia's Structural Reform Program*, in “The Middle East Journal”, Vol. 53, n., 1999.

Çelenk A. A., *Promoting democracy in Algeria: the EU factor and the preferences of the political elite*, in “Democratization”, Vol. 16, n.1, 2009.

Chouika L., Gobe E., *La Tunisie en 2012 : Heurs et malheurs d'une transition qui n'en finit pas*, in “L'Année du Maghreb”, Vol. IX, 2012.

Chouika L., *L'Instance Supérieure Indépendante pour les élections et le processus électoral tunisien : un témoignage de l'intérieur*, in “Confluences Méditerranée”, Vol. 3, n. 82, 2012.

Christensen C., *Twitter revolution? Addressing social media and dissent*, in “The communication review”, Vol. 14, n. 3, 2011.

Cochi M., *L'Africa e i Presidenti “eterni”*, in “Africana”, n. 12, 2006.

Comunello F., Anzara G., *Will the revolution be tweeted? A conceptual framework for understanding the social media and the Arab Spring*, in “Islam and Christian-Muslim Relations”, Vol. 23, n. 4, 2012.

Dahmani F., *Tunisie: “L'erreur c'est la Constitution elle-même”*, in “Jeune Afrique” 31 gennaio 2014.

Darbouche H., *“Energising” UE-Algeria relations*, in “The International Spectator”, Vol. 45, n. 3, settembre 2010.

Darbouche H., *Decoding Algeria's ENP Policy: Differentiation by Other Means?*, in “Mediterranean Politics”, Vol. 13, n. 3, 2008.

Daudel C., *Quelles perspectives entre la Communauté économique européenne et l'Union du Maghreb arabe?*, in “L'Afrique et l'Asie Moderne”, n. 166, 1990.

Del Sarto R. A. – Shumacher T., *From Brussels with love: leverage, benchmarking, and the action plans with Jordan and Tunisia in the EU's democratization policy*, in “Democratization”, Vol. 18, n. 4, 11 giugno 2011.

Delgado M., *France and Union for the Mediterranean: Individualism vs Cooperation*, in “Mediterranean Politics”, Vol.16, n. 1, 2011

Dennison S., *Algeria after the Arab spring; vindicated model or regime on the rocks*, in “*Algeria three years after the Arab spring*”, Mediterranean Paper Series, IAI, Gennaio 2014.

Diamond L., *Why are there no arab democracies?*, in “*Journal of democracy*”, Vol. 21, n. 1, gennaio 2010.

Dris L. – Hamadouche A., *L’Algérie face au «printemps arabe»: l’équilibre par la neutralisation des contestations*, in “*Confluences Méditerranées*”, Vol. 2, n. 81, 2012.

Faris D. M., *Le révolte en réseau: le printemps arabe et le médias sociaux*, in “*Politique étrangère*”, n. 1, 2012.

Fiumicelli D., Barbarito M., *Il sistema di “checks and balances” nell’area del Maghreb. La forma di governo di Algeria, Marocco e Tunisia, tra evoluzione storica e “primavera arabe”*, in “*Federalismi*”, Rivista di diritto pubblico italiano e comparato, Focus Africa, 14 luglio 2014.

Gayer C.A., *Tunisia: a country that works*, in “*The Washington Quarterly*”, Autumn 1998.

Geisser V., Gobe E., *Un si long regne...Le régime de Ben Ali, 20 ans apres*, in “*L’Année du Maghreb*”, Vol. IV, 2008.

Gentili A., *Lo Stato in Africa Sub-sahariana: da sudditi a cittadini?*, in “*Scienza e Politica*”, Vol.18, n. 34, 2006.

Gèze F. et Mellah S., *Algérie, l’impossible justice pour les victimes des «années de sang»*, in “*Mouvement*”, n. 53, 2008.

Gèze F. et Mellah S., *Algérie, l’impossible justice pour les victimes des «années de sang»*, in “*Mouvement*”, n. 53, 2008.

Ghilès F., *L’enorme spreco del Maghreb mancato*, in “*Le Monde Diplomatique*”, gennaio 2010.

Gillespie R., *A “Union for Mediterranean” or for the UE?*, in “*Mediterranean Politics*”, Vol. 13, n.2, Luglio 2008.

Gillespie R., *Reshaping the Agenda? The Internal Politics of the Barcelona Process in the Aftermath of September 11*, in “*Mediterranean Politics*”, Vol. VIII, 2003.

Giro M., *Bouteklika sulla lunga via della pace*, in “*Limes*”, 1999, n.3.

Gobe E., Chouikha L., *La Tunisie politique en 2013: de la bipolarisation idéologique au «consensus constitutionnel» ?*, in “L’Année du Maghreb”, n. 11, 2014.

Gobe E., *Chroniques politiques Tunisie, 2002. Un référendum pour quoi faire?*, in “Annuaire de l’Afrique du Nord”, tomo XI, 2002.

Gobe E., *Tunisie An I: les chantiers de la transition*, in “L’Année du Maghreb”, Vol. VIII, 2012.

Grilli di Cortona P., *Esportare la democrazia? I fattori internazionali delle democratizzazioni*, in “La comunità Internazionale”, Vol.LXIII, n. 3, 2008.

Guasconi M.E., *Prove tecniche di politica estera: la Comunità Economica Europea e lo sviluppo del dialogo euro-arabo negli anni settanta*, in “Mondo Contemporaneo”, n.2, 2012.

Guidère M., *La tentation internationale de al Qaeda au Maghreb*, in “Focus Strategique” n° 12, IFRI-Centre des études de sécurité, Dicembre 2008.

Hmed C., *Réseaux dormants contingence et structures. Genèses de la révolution tunisienne*, in “Revue française de Science Politique”, Vol. 62, n. 5-6, 2012.

Huntington S. P., *The clash of civilization*, in “Foreign Affairs”, Vol. 72, n. 3, 1993.

Hyde-Price A., *Normative Power Europe, a realistic critique*, in “Journal of European Public Policy”, Vol. 13, Issue 2, 2006.

Ibrido R., *Tunisia prosegue il processo di transizione verso la prima Costituzione del dopo Ben Alì*, in “DPCE on line”, n. 2, 2011.

Ibrido R., *Tunisia, adotta una Costituzione provvisoria*, in “DPCE on-line”, n. 2, 2012.

Ieraci G., *Il crollo dei regimi non democratici, stabilità politica e crisi di regime in Tunisia, Libia ed Egitto*, in “Rivista Italiana di Scienza Politica”, Anno XI, Vol. III, n. 1, 2013.

Isnard H., *Aux origines du nationalisme algérien*, in “Annales. Économies, Sociétés, Civilisations”, Vol. 4, Issue 4, 1949.

Johannson-Nogués E., *Profiles: A ‘Ring of Friends’? The Implications of the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean*, in “Mediterranean Politics”, Vol. 9, n. 2.

- Kayser B., *Géopolitique de la Méditerranée*, in “L’Information géographique”, Volume 65, n.4, 2001.
- Khader B., *Les nouveaux accords entre l’Union européenne et les pays arabes*, in “Confluences Méditerranée”, n. 21, 1997.
- Khondker H. H., *Role of new media in Arab Spring*, in “Globalization”, Vol. 8, n. 5.
- Kienle E., *Destablization through partnership? Euro-Mediterranean relations after the Barcelona declaration*, in “Mediterranean Politics”, Vol. III, 1998, pp. 1-20.
- Lavenex S. – Schimmelfennig F., *EU democracy promotion in the neighbourhood: from leverage to governance?*, in “Democratization”, Vol. 18, n. 4, August 2011.
- Le Sueur J. D., *Algeria, the Arab spring and the specter of jihad*, in Huber D., Dennison S., Le Sueur J.D. (a cura di), *Algeria Three Years After the Arab Spring*, in “Mediterranean Papers”, 30 gennaio 2014.
- Longo P., *Islamic Constitutionalism and Constitutional Politics in Post-Revolutionary Tunisia*, in “Working Papers”, UNILU Center for Comparative Constitutional Law and Religion, 2013.
- Longo P., *La Tunisia approda alla sua nuova Costituzione tra alterne vicende*, in “ISPI commentary”, 29 gennaio, 2014.
- Lynch M., *Obama’s “Arab Spring”?*, in “Foreign Policy”, 6 gennaio 2011.
- Mahjoub A., *La politique européenne de voisinage: un dépassement du partenariat euro-méditerranéen*, in “Politique étrangère”, n. 3, Automne 2005.
- Manners I., *Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads*, in “Journal of European Public Policy”, Vol. 13, Issue 2, 2006.
- Manners I., *Normative power Europe: a contradiction in terms?*, in “Journal of Common Market Studies”, Vol. 40, n. 2, 2002.
- Marzano A., Rizzo P., *Le rivolte arabe in prospettiva storica*, in “Il Mestiere dello storico”, Vol. V, n. 1, 2013.
- Milani G., *Decentramento e democrazia nell’evoluzione costituzionale della Tunisia*, in “Federalismi”, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, in “Focus Africa”, 14 luglio 2014.

Minces J., *L'Algérie de Boumedienne*, Paris, Presses de la Cité, 1978.

Mini M.A., *Presidenziali in Algeria: Bouteflika contro l'astensione*, in "Lettere Internazionali", La rivista-Il Mulino, 6 aprile 2009.

Morisse-Schilbach M., *Patterns of adaptation towards UE democracy promotion in Magrib: Tunisia and Algeria compared*, Paper prepared for presentation at the Sixth Pan-European International Relations Conference, SGIR /ECPR, Turin, 12-15 September 2007.

Naudé P.F., *La Tunisie adopte enfin sa nouvelle loi électorale*, in "Jeune Afrique", 2 maggio 2014.

Ouazani C., *Bouteflika III, c'est parti*, in "Jeune Afrique", 17 novembre 2008.

Pace M., *Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean: the limits of EU normative power*, in "Democratization", Vol. 16, Issue 1, 2009.

Paonessa C., *Rivoluzioni Arabe. Elementi per il superamento di una lettura orientalista*, in "Studi Storici", n. 1, 2013.

Powel B.T., *A clash of norms: normative power and EU democracy promotion in Tunisia*, in "Democratization", Vol. 16, n.1, 2009.

Purini G. P., *Il dialogo euro-arabo: cenni di un negoziato internazionale sui generis*, in "Oriente Moderno", anno 5 (66), n. 10/12, ottobre-novembre 1986.

Ratka E., *La politique méditerranéenne de Nicolas Sarkozy: une vision française de la civilisation e du leadership*, in "L'Europe en formation", n. 356, 2/2010.

Rhein E., *La politique méditerranéenne de la Communauté Européenne*, in "Confluences Méditerranée", n.7, 1993.

Righi S., *The European Union and the relationship with its neighbours: the development of the European Neighbourhood Policy*, in "MPRA Paper", No. 9591, 28 July 2008.

Roggero C., *Bouteflika senza eredi*, in "Ispi Commentary", 19 dicembre 2014.

Roggero C., *L'eccezione algerina in un Nord-Africa in cambiamento*, in "Rivista italiana di studi sull'Islam politico", n. 0, 2013.

Romdhane M. B., *L'accord de libre échange entre la Tunisie et l'UE: un impératif, des espoirs, des inquiétudes*, in "Confluences Méditerranée", n. 21, 1997.

Roy O., *The transformation of the Arab world*, in "Journal of democracy", Vol. 23, n.3., 23 giugno 2012

Sadiki L., *Political Liberalization in Bin Ali's Tunisia: Façade Democracy*, in "Democratization", Vol 9, n. 4, 2002.

Schmid D., *Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée?*, in "Politique étrangère", n. 3, Autunno 2005.

Schmid D., *The Use of Conditionality in Support of Political, Economic and Social Rights: Unveiling the EuroMediterranean Partnership's True Hierarchy of Objectives?*, in "Mediterranean Politics", Vol. IX, 2004.

Schmitter P. C., Brouwer I., *Promozione e protezione della democrazia. Il concetto, le ricerche, la valutazione*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n.2, 2000.

Sfeir A., *L'Euro-Méditerranée: des fractures et des hommes*, in "Synergie Monde Méditerranéen", n. 3, 2012.

Silvera V., *Le régime constitutionnel de la Tunisie: la Constitution du 1er Juin 1959*, in "Revue française de science politique", Vol. 10, 1960.

Sjursen H., *The EU as a 'normative' power: how can this be?*, in "Journal of European Public Policy", Vol. 13, Issue 2, 2006.

Smail Salhi Z., *Algerian Women, Citizenship and the "Family Code"*, in "Gender and Development", n. 3, Novembre 2003.

Stepan A., *An "arab" more than "muslim" electoral gap*, in "Journal of democracy", Vol. 14, n. 3, Luglio 2003.

Stepan A., *Religion, democracy and twin tolerance*, in "Journal of democracy", Vol. 11, n. 4, 2000.

Talbot V., *La crisi dell'UpM e il futuro della cooperazione euro-mediterranea*, in "Ispi Commentary", 7 luglio 2010.

Tamburini F., *Algeria: il lungo cammino verso la consacrazione del "regime ibrido"*, in "Africana", n. LXV, 2010.

Tamburini F., *L'Algeria di Abdelaziz Bouteflika. Un regime e la sua crisi*, in "Africana", 2008.

Teti A., *The EU's first response to the Arab spring: a critical discourse analysis of the Partnership for democracy and shared prosperity*, in "Mediterranean Politics", Vol. 17, N. 3, Novembre 2012.

Torelli S. M., *Algeria: il jihadismo resta la grande minaccia*, in "ISPI Commentary", 17 aprile 2014.

Volpi F., *Algeria vs Arab Spring*, in "Journal of Democracy", Vol. 24, n. 3, Luglio 2013.

Wulzer P., *Il processo di integrazione euro-mediterranea: il dibattito storico-politico*, in A. Breccia (a cura di), in "Rivista processi storici e politiche di pace", Vol. 11-12, 2012.

Wulzer P., *La politica mediterranea dell'Unione Europea, dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009)*, in "Processi Storici e Politiche di Pace", Vol. 0, febbraio 2011.

Yahmed M. B., *Les leçons d'une élection*, in "Jeune Afrique", 10 aprile 2009.

Yahmed M.B., *Et maintenant?*, in "Jeune Afrique", 14 aprile 2009.

Zardo F., *Algeria e UE: 8° Consiglio di Associazione, pochi progressi*, in "Rivista Affari Europei", 20 maggio 2014.

Zielonka J., *Europe's new civilizing missions: the UE's normative power discourse*, in "Journal of political ideologies", Vol. 18, n. 1, 2013.

Zupi M., Hassan C., *L'eccezione algerina e le possibili evoluzioni dello scenario*, Approfondimenti n. 47, in "Osservatorio di Politica Internazionale", febbraio 2012.

Periodici

Beauge F., *Algérie: un vote sans passion, une société gagnée par le conservatorism*, “Le Monde”, 14 aprile 2009.

Ben Ali réélu sans surprise à la tête de la Tunisie, “Le Figarò”, 26 ottobre 2009.

Genoux F., *Le jeunes ne se reconnaissent pas dans Béji Caïd Essebsi*, in “Le Monde”, 28 febbraio 2011.

Haddi L., *Le nationalisme algérien: origine et perspectives*, “Le Quotidien d’Oran”, 4 maggio 2009.

Kourta D., *Révision du Code de la Famille. Des conservateurs s’opposent*. “El Watan”, 1° agosto 2004.

La Tunisie en route vers la réélection de Ben Ali, “Jeune Afrique”, 24 ottobre 2009.

Makedhi M., *Une campagne électorale contre...l’abstention*, “El Watan”, 19 marzo 2009.

Moali H., *Élections présidentielle en Algérie: les remarques amicales de Washington*, “El Watan”, 13 aprile 2009.

R.N., *L’UE et Sarkozy expriment leurs félicitations au Président*, “El Watan”, 11 aprile 2009.

Révolution du jasmin, une expression qui ne fait pas l’unanimité, in “Le Monde”, 17 gennaio 2011.

Sgrena G., *Algeria, Abdelaziz Bouteflika Presidente a vita*, “Il Manifesto”, 11 aprile 2009.

Sitografia

<http://www.jeuneafrique.com/>

<http://www.limesonline.com/>

<http://www.ispionline.it/it/tag/tunisia>

<http://agadiragreement.org/>

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://www.algeria-watch.org>

<http://www.amnesty.it>

<http://www.albawsala.com/>

<http://majles.marsad.tn/fr/constitution>

http://eeas.europa.eu/index_en.htm

<http://ufmsecretariat.org/fr/organisation/>

<http://www.iris-france.org/observatoires/observatoire-des-mutations-politiques-dans-le-monde-arabe-2/>

<http://www.bancaditalia.it>

<http://www.reset.it>

<http://sites.univ-provence.fr/veronis/Discours2007/transcript.php?n=Sarkozy&p=2007-01-14>

http://www.algeria-watch.org/fr/article/pol/bouteflika_3/martinez_itv.htm

<http://mjp.univ-perp.fr/constit/dz1963.htm>

<http://mjp.univ-perp.fr/constit/dz1976.htm>

<http://mjp.univ-perp.fr/constit/dz1989.htm>

<http://mjp.univ-perp.fr/constit/dz1996.htm>

<http://www.joradp.dz/HFR/Index.htm>.

<http://mjp.univ-perp.fr/constit/tn1959i.htm>

http://www.e-justice.tn/fileadmin/fichiers_site_francais/codes_juridiques/Statut_personel_Fr.pdf.