

Referendum costituzionale in Tunisia

Il contesto

Il 25 luglio 2022 l'elettorato tunisino è stato chiamato a esprimersi nel referendum costituzionale promosso dal presidente della Repubblica Saied. Il popolo tunisino doveva pronunciarsi sul nuovo testo costituzionale formulato dalla commissione costituzionale nominata dallo stesso Saied, in sostituzione della costituzione del 2014. Il referendum ha rappresentato il primo punto di approdo del percorso di transizione politico-istituzionale inaugurato da Saied a partire dal 25 luglio 2021, data in cui, invocando lo stato di emergenza, ha dato corpo a un *power grab* ancora in corso. I suoi detrattori hanno definito il percorso avviato dal presidente tunisino un "colpo di Stato", rimarcando la deriva autoritaria impressa dalle misure da lui emanate tramite decreti presidenziali negli ultimi dodici mesi¹. Al contrario, i suoi sostenitori vedono nella politica presidenziale un ultimo disperato tentativo di risollevare il grave contesto di crisi politica, sociale ed economica che affligge la Tunisia, minando il percorso di democratizzazione intrapreso dal 2011-2014. La pandemia prima e gli effetti negativi indiretti dell'invasione russa dell'Ucraina poi hanno esacerbato una situazione che già, da anni, mostrava gravi criticità.

La polarizzazione politica e le tensioni sociali sono ulteriormente aumentate nelle settimane che hanno preceduto il referendum. Anche attori che in precedenza avevano tentato di intraprendere un'opposizione costruttiva alle politiche di Saied nell'ultima fase hanno irrigidito la propria posizione. È il caso soprattutto del UGTT, il potente sindacato tunisino. Se in precedenza aveva mantenuto un dialogo discreto con il presidente, a partire dal 16 giugno ha indetto uno sciopero nazionale che ha visto la partecipazione della maggioranza dei 3 milioni di lavoratori del settore pubblico – scenario che ha portato, tra gli altri, all'interruzione dei servizi portuali e aeroportuali in tutto il Paese (Bajec, 2022). Ufficialmente lo sciopero non si presentava come un'azione politica contro il referendum costituzionale, bensì come una manifestazione di opposizione alle timide riforme economiche proposte dal presidente. Va comunque ricordato come il UGTT avesse già in precedenza boicottato i lavori della commissione consultiva incaricata di fare proposte non vincolanti alla commissione costituzionale per la stesura della nuova costituzione (Al Jazeera, 2022a). Un'altra categoria di lavoratori che nelle settimane precedenti al referendum ha irrigidito la propria opposizione alle azioni presidenziali è quella dei magistrati. A partire da maggio, per diverse settimane consecutive, i magistrati tunisini hanno scioperato per protestare contro la decisione di Saied di rimuovere 57 giudici, accusati di corruzione (Agenzia Nova, 2022a).

Infine, sul fronte politico va segnalato l'ulteriore inasprimento delle tensioni tra Saied e il suo principale oppositore, Rashid Ghannushi, leader di Ennahda, primo partito del dissolto parlamento per seggi. Proprio nelle settimane che hanno preceduto il referendum, Ghannushi è comparso nell'udienza preliminare presso il Tribunale di Tunisi per rispondere dell'accusa di riciclaggio di denaro (Al Jazeera, 2022b). Processo da lui definito «politico». Già in precedenza, inoltre, il leader del partito islamista si era visto congelare i conti corrente come misura restrittiva legata al processo (Al Jazeera, 2022c). Il principale partito di opposizione anti-Saied è stato inoltre protagonista delle vaste manifestazioni di protesta, capeggiate dal Fronte di Salvezza Nazionale (FSN) – coalizione delle forze politiche anti-Saied. Il 23 luglio a Tunisi si è assistito a scontri con la polizia e a molteplici arresti dei manifestanti. Risposta che ha raccolto la dura condanna persino del UGTT, il quale ha richiesto il rilascio dei detenuti (Al Jazeera, 2022d).

¹ Per un approfondimento nel dettaglio sulla crisi istituzionale tunisina, le diverse misure presidenziali, gli schieramenti interni e internazionali e il contesto sociale ed economico si veda: Osservatorio strategico n.2 /2022 "Tunisia al bivio: transizione sì, ma verso dove?".

I risultati del referendum

I risultati referendari hanno rispettato ampiamente le attese. I voti favorevoli al nuovo testo costituzionale hanno raggiunto il 94,6% dei votanti, i contrari sono stati il 5,4% (ISIE, 2022a). Anche la bassa affluenza attestata al 30,5% era stata prevista dagli osservatori internazionali, dato anche il boicottaggio annunciato dai partiti politici anti-Saied raccolti nel FSN (ISIE, 2022b). Non essendo previsto un quorum minimo di votanti per la validazione del risultato, il nuovo testo costituzionale è stato approvato ed è entrato in vigore.

I sostenitori di Saied, una fetta non trascurabile della popolazione tunisina, sono scesi in piazza per festeggiare. Dall'altra parte, fin dalle ore immediatamente successive alla pubblicazione dell'esito, vari analisti hanno rilevato dei conteggi falsati dei risultati (Ltaief, 2022). In particolare si segnalano discrepanze nel numero complessivo di votanti in diversi distretti, i quali eccedevano persino il numero complessivo degli aventi diritto. Situazione che ha portato alcune organizzazioni della società civile a chiedere un riconteggio dei voti con la presenza di osservatori terzi (Tunisians against the Coup, 2022). Nondimeno, la reazione più dura è giunta dal FSN che ha pubblicato sui propri canali social un comunicato con cui ha manifestato il rifiuto verso il risultato referendario, chiarendo la propria posizione nel mutato contesto istituzionale tunisino. Nel comunicato: si fa notare come la scarsa affluenza segnali una chiara delegittimazione democratica dei risultati; vengono evidenziati i brogli e messa in discussione l'imparzialità del conteggio finale; vengono richieste le dimissioni di Saied e l'immediata organizzazione di nuove elezioni presidenziali e legislative; si dichiara infine la volontà di "aderenza" alla carta costituzionale del 2014 (Fronte di Salvezza Nazionale, 2022). Una posizione quest'ultima che nel lungo periodo rischia di creare un doppio framework costituzionale-istituzionale tale per cui l'opposizione anti-Saied non si limiterebbe a fungere da attore politico alternativo all'interno di una cornice istituzionale condivisa, ma si presenterebbe come una vera e propria alternativa istituzionale nel Paese – con i propri organismi e le proprie regole.

Tra le reazioni internazionali si segnala un duro comunicato da parte del Dipartimento di Stato americano il quale, pur non sanzionando il referendum costituzionale e lo stesso Saied, parla di una regressione della democrazia tunisina e un suo indebolimento che può scaturire dal contesto costituzionale-istituzionale post-25 luglio (US Department of State, 2022)². In particolare, viene espressa preoccupazione per la bassa affluenza, sintomo di una debole legittimità democratica della nuova carta costituzionale. Pertanto si auspica un ritorno a una piena dialettica democratica che coinvolga anche le forze di opposizione in vista delle elezioni legislative di dicembre. Una formulazione che può essere interpretata come una "scappatoia" volta a non recidere completamente il dialogo con il presidente tunisino – tra l'altro invitato a partecipare al summit USA-Africa organizzato dal presidente Biden per dicembre – che è stata adottata anche dall'Unione Europea nel suo comunicato (Council of the European Union, 2022).

La nuova costituzione: verso un sistema presidenziale "rafforzato"

Solo il 30 giugno, a meno di un mese di distanza dal referendum, è stato pubblicato il testo costituzionale ora in vigore, dando quindi uno spazio fortemente limitato all'elettorato per esprimere un voto "informato"³. Va inoltre evidenziato come, nonostante la commissione incaricata di redigere la bozza costituzionale fosse di nomina presidenziale, Saied abbia comunque operato delle importanti modifiche *motu proprio* al testo licenziato dalla commissione, prima di sottoporlo a referendum. Tanto da presentare un secondo testo, dopo aver pubblicato in gazzetta ufficiale una

² Comunicato che è valsa la convocazione dell'incaricato d'affari americano da parte del ministero degli Esteri tunisino, il quale ha giudicato inaccettabili le dichiarazioni di Washington (Agenzia Nova, 2022b).

³ Per una traduzione in inglese della nuova costituzione si veda: <https://bit.ly/3PrP5fj>.

prima bozza costituzionale⁴. Al netto di quanto dichiarato dal presidente, le modifiche da lui personalmente apportate sembrano aver mutato in maniera significativa la prima versione del testo. A tal punto che il presidente della commissione costituzionale, Sadok Belaid, di nomina presidenziale, si è spinto sino a dichiarare «pericolosa» la deriva guidata da Saied, la quale potrebbe spianare la strada verso un «regime dittatoriale» (Al Jazeera, 2022e). A ciò va aggiunta la considerazione per cui l'intero processo di modifica costituzionale non abbia seguito le procedure legalmente previste dalla costituzione del 2014 all'epoca in vigore. Qualsiasi modifica costituzionale, infatti, richiedeva la maggioranza qualificata dei due terzi dei parlamentari. Una previsione non rispettata, considerando la totale marginalizzazione dei partiti politici rappresentati in parlamento, e l'affidamento dell'intero processo a una commissione di nomina presidenziale.

Complessivamente sono state confermate le attese, per cui la principale modifica riguarda il passaggio da un sistema parlamentare a un sistema presidenziale, o "iper-presidenziale" come definito da alcuni osservatori (Dworkin, 2022). A ciò si lega un evidente rafforzamento delle prerogative e dei poteri presidenziali, e un indebolimento dei contrappesi che invece erano previsti dalla costituzione del 2014. Il presidente della Repubblica è l'organo che detiene il potere esecutivo, coadiuvato dal governo e del primo ministro (art.87). Il presidente ha il potere di nominare il primo ministro e il governo (art. 101), di dissolverlo (art. 102) oltre che di proporre disegni di legge (art. 68). Il parlamento vede limitato il suo potere legislativo, considerando che il medesimo articolo prevede che le proposte di legge presidenziale abbiano la "priorità". Il parlamento può proporre disegni di legge ma, allo stesso tempo, è richiesta una maggioranza di due terzi per bloccare iniziative legislative partite dal presidente. Inoltre, la legge di bilancio viene presentata dal presidente e può essere solo ratificata dal parlamento (art. 78). Viene anche indebolita la capacità parlamentare di controllo sull'operato del governo. Infatti, dopo due voti consecutivi di sfiducia al governo, il presidente ha la facoltà di dissolvere il parlamento e convocare nuove elezioni (artt. 115-116). A fianco all'Assemblea dei Rappresentanti del Popolo viene istituita una seconda camera, il Consiglio Nazionale delle Regioni e delle Provincie (art. 81), rendendo bicamerale il parlamento tunisino. Il potere giudiziario viene sottoposto nella sostanza a un controllo presidenziale e scompare la possibilità di impeachment del Presidente (art.120). Sempre in merito all'ufficio presidenziale, è prevista una clausola di estensione senza limiti temporali del mandato nella fattispecie di un «pericolo imminente» per lo Stato (art. 96).

Discostandosi dagli articoli che disciplinano i poteri statali, è interessante menzionare altre due novità. La prima riguarda la contrazione del diritto di sciopero, non previsto per categorie lavorative come quella della magistratura, delle Forze Armate e delle forze di sicurezza (capitolo II sui "diritti e la libertà", art. 41). Un divieto che fa notizia se si considera la battaglia in corso tra il presidente e la magistratura tunisina, la quale, come già detto, per diverse settimane consecutive ha scioperato. In secondo luogo, la rimozione del riferimento all'Islam come religione di Stato dal primo articolo della costituzione – presente invece nei precedenti testi costituzionali della Tunisia indipendente, del 1959 e del 2014. Si tratta di una misura sostenuta da anni dallo stesso Saied, fin dai tempi in cui era un semplice professore di diritto costituzionale, che quindi non va letta come un mero tentativo di marginalizzare le forze politiche islamiste⁵. Complessivamente, secondo la sua interpretazione la religione non dovrebbe rappresentare un vincolo giuridico per le istituzioni statuali bensì un vincolo superiore, che definisca il confine "identitario" della nazione. Secondo quanto disposto dal decreto presidenziale di indizione del referendum, formalmente la nuova costituzione è entrata in vigore nel momento in cui sono stati annunciati i risultati.

⁴ Secondo quanto dichiarato dal presidente, la modifica di 46 articoli tra la prima e la seconda versione pubblicata ha riguardato solo aspetti formali (Agenzia Nova, 2022c).

⁵ Per un approfondimento sul dibattito in merito al rapporto tra Stato e religione in Tunisia si veda: Brignone, 2022.

Conclusioni

L'appuntamento del referendum costituzionale è andato secondo le attese, aprendo un arco temporale di ulteriore turbolenza politica che avrà come punto di approdo le elezioni legislative fissate per il prossimo 17 dicembre. In questa fase il principale tema del contendere sarà rappresentato dalla stesura di una nuova legge elettorale, attraverso cui il presidente Saied intende sottoporre al suo controllo anche la prossima tornata elettorale (Aliriza, 2022). Il principale interrogativo che resta da sciogliere in vista delle elezioni legislative riguarda la partecipazione o meno dei partiti politici che hanno boicottato il referendum di luglio, a partire da Ennahda. Qualora questi attori decidessero di proseguire nella "strategia dell'Aventino" – come sembrano suggerire i punti presentanti nel comunicato del FSN – potrebbe materializzarsi a partire dall'inizio del 2023 uno "scenario libico", sebbene limitato alla sfera politico-istituzionale. Questo consisterebbe nella creazione di due entità istituzionali-parallele non in grado di promuovere una dialettica politica entro una cornice costituzionale comune. È invece al momento improbabile che questa possa sfociare in una contrapposizione militare, data l'assenza di due condizioni al contrario diffuse in Libia: decentralizzazione "orizzontale" della forza militare e presenza attiva di potenze straniere pronte ad avanzare la propria agenzia in loco.

Sullo sfondo rimane l'incertezza generata dalla crisi socio-economica che negli ultimi mesi ha aggravato la condizione della popolazione tunisina. Un terreno su cui Saied sta faticando a imboccare una strategia precisa, conscio che qualsiasi opzione selezionata porterebbe a un aumento del malcontento popolare, almeno nel breve periodo. In particolare, è questo il caso di un eventuale accordo con il Fondo Monetario Internazionale (FMI), con cui il governo tunisino sta negoziando da tempo un nuovo prestito. Le riforme strutturali richieste dall'organismo internazionale vengono al momento osteggiate dalla gran parte degli attori politici ed economici tunisini, a partire dal potente UGTT. È infine necessario monitorare quale indirizzo prenderà l'opposizione crescente che il sindacato sta manifestando verso il presidente della Repubblica, data la sua capacità di mobilitazione popolare e il suo peso politico. Come dimostrato già in passato, più che i singoli partiti politici, è proprio il sindacato che potrebbe fungere da ago della bilancia negli equilibri di potere nel Paese nordafricano.

Bibliografia

- Agenzia Nova (2022a), *Tunisia: i giudici prolungano lo sciopero per la quarta settimana consecutiva*. URL: <https://bit.ly/3dz85LF> (accessed 16/08/2022).
- (2022b), *Tunisia: il ministero degli Esteri convoca diplomatico Usa per "dichiarazioni inaccettabili"*. URL: <https://bit.ly/3bX63V3> (accessed 16/08/2022).
- (2022c), *Tunisia: pubblicata una nuova bozza della Costituzione*. URL: <https://bit.ly/3PGyxQZ> (accessed 16/08/2022).
- Aliriza F. (2022), *What's next for Tunisia after the constitutional referendum?* Middle East Institute. URL: <https://bit.ly/3zW7OtL> (accessed 16/08/2022).
- Al Jazeera (2022a), *Tunisia union to boycott President Saied's national dialogue*. URL: <https://bit.ly/3dxc778> (accessed 16/08/2022).
- (2022b), *Tunisian judge lets Rached Ghannouchi leave after court hearing*. URL: <https://bit.ly/3C9SSuH> (accessed 16/08/2022).
- (2022c), *Tunisia ex-parliament speaker Ghannouchi's bank accounts frozen*. URL: <https://bit.ly/3QloQZb> (accessed 16/08/2022).
- (2022d), *Hundreds protest against Tunisia draft constitution as vote looms*. URL: <https://bit.ly/3ArbVQ4> (accessed 16/08/2022).

- (2022e), *Tunisian constitution committee head condemns president's draft*. URL: <https://bit.ly/3w7Tnla> (accessed 16/08/2022).
- Bajec A. (2022), *Tunisia's UGTT stages nationwide strike over wages and cut*, Al Jazeera. URL: <https://bit.ly/3w5CVle> (accessed 16/08/2022).
- Brignone M. (2022), *Lo Stato tunisino divorzia dall'Islam, la Tunisia no.* URL: <https://bit.ly/3SQWqb7> (accessed 16/08/2022).
- Council of the European Union (2022), *Tunisia: Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the constitutional referendum*. URL: <https://bit.ly/3JUSfHi> (accessed 16/08/2022).
- Dworkin A. (2022), *Clear and present danger: Democracy and the constitution in Tunisia*. URL: <https://bit.ly/3Ptvsdf> (accessed 16/08/2022).
- Fronte di Salvezza Nazionale (2022), *Statement of the National Salvation Front*. URL: <https://bit.ly/3AoXqfv> (accessed 16/08/2022).
- Instance Supérieure Indépendante pour les Élection (2022), *النتائج الأولية للاستفتاء في مشروع دستور جديد للجمهورية التونسية* [risultati preliminari del referendum sulla nuova bozza di costituzione per la Repubblica tunisina]. URL: <https://bit.ly/3w8Mr7c> (accessed 16/08/2022).
- (2022b), *نسبة الاقبال | استفتاء 25 جويلية* [Referendum 25 luglio | Tasso di affluenza]. URL: <https://bit.ly/3pnn7GY> (accessed 16/08/2022).
- Ltaief G. (2022), *Obvious discrepancies in the numbers of voters by region published by ISIE*. URL: <https://bit.ly/3AIPwn4> (accessed 16/08/2022).
- Tunisians against the coup (2022), *Civil society organisations call for a recount of the referendum votes in the presence of observers and call on ISIETN to release local turnouts*. URL: <https://bit.ly/3JZP3tK> (accessed 16/08/2022).
- US Department of State (2022), *Tunisia's July 25 Referendum*. URL: <https://bit.ly/3w7XFso> (accessed 16/08/2022).