

DECENTRAMENTO E DEMOCRAZIA NELL'EVOLUZIONE COSTITUZIONALE DELLA TUNISIA*

di

Giammaria Milani

*(Dottorando di ricerca in Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Siena)*

14 luglio 2014

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il rapporto tra decentramento e democrazia. – 3. L'influenza francese sull'organizzazione territoriale degli Stati del *Maghreb*. – 4. Gli enti locali nella costituzione tunisina del 1959. – 5. La prassi e le modifiche legislative e costituzionali. – 6. La "rivoluzione dei gelsomini" e il periodo di transizione. – 7. Gli enti locali nella nuova Costituzione tunisina. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione.

Le transizioni politiche e costituzionali che negli ultimi anni stanno interessando diversi Stati nordafricani hanno prodotto importanti conseguenze sull'organizzazione di questi ordinamenti. Da una parte c'è un tentativo di recuperare e regolamentare elementi tradizionali di questi Paesi, come la posizione della religione musulmana e l'utilizzo della lingua araba; dall'altra è però evidente una nuova influenza dei modelli costituzionali occidentali dopo quella, già importante, esercitata al momento dell'approvazione delle prime Costituzioni post-coloniali a cavallo tra gli anni cinquanta e gli anni sessanta.

* Articolo sottoposto a referaggio.

Uno degli aspetti che più è interessato dal tentativo di affermazione dei principi tipici delle democrazie contemporanee è quello dell'organizzazione territoriale dello Stato e dell'affermazione delle autonomie locali. Spesso caratterizzati in passato da una tendenza alla deconcentrazione piuttosto che al decentramento, anche sulla scorta dell'influenza francese in materia, il rapporto tra consolidamento democratico, da una parte, e rafforzamento dell'autonomia locale, dall'altra, sta conoscendo in questo periodo di transizione un notevole successo: i principi dell'autonomia e della democrazia hanno in tal senso caratterizzato il dibattito attorno ad elementi fondamentali del sistema delle collettività territoriali come il riparto delle competenze, il sistema della finanza e la forma di governo degli enti locali.

In questo contributo si cercherà di dimostrare l'esistenza di un'effettiva tendenza all'affermazione del rapporto tra democrazia e decentramento in questi ordinamenti, prendendo come oggetto della nostra analisi la situazione della Tunisia. Attraverso la ricostruzione e lo studio della disciplina degli enti locali tunisini a partire dall'indipendenza, si evidenzierà come, da quel momento, lo strumento del decentramento sia stato scarsamente utilizzato nella formazione e nel consolidamento dello Stato; una tendenza che trova espressione, in seguito, nella prassi attuativa e nelle modifiche legislative e costituzionali che hanno confermato la debolezza del decentramento a causa del concorso di fattori "esterni" e di fattori "interni". Soltanto a partire dal periodo di transizione iniziato a seguito della c.d. "rivoluzione dei gelsomini" il decentramento inizia ad essere considerato, anche in Tunisia, un efficace mezzo di costruzione della democrazia; l'analisi dell'attività dell'Assemblea costituente sarà in questo senso utile per comprendere se le proposte avanzate in quella sede – ed inserite nel testo della nuova Costituzione approvata all'inizio del 2014¹ – siano in grado di affermare l'importanza del decentramento non solo in questa complicata fase di transizione, non ancora conclusa, ma anche in quella successiva, forse ancora più complessa, di consolidamento della democrazia.

2. Il rapporto tra decentramento e democrazia.

Il rapporto tra decentramento e democrazia è al centro di un dibattito che certamente non è nuovo per la dottrina giuspubblicistica. In particolare, e limitandoci per quanto possibile al pensiero francese che, come si avrà modo di dire più avanti, ha notevole influenza sull'ordinamento oggetto di questo contributo, le posizioni discordano in merito all'esistenza

1 La votazione finale è avvenuta il 26 gennaio 2014. Per un commento approfondito si veda T. ABBIATE, *La transizione costituzionale tunisina tra vecchie e nuove difficoltà*, in corso di pubblicazione su questa rivista.

stessa di un legame tra democrazia e decentramento². Certo il dibattito è alimentato anche dal fatto che i due termini si prestano ad interpretazioni elastiche che a loro volta rendono estremamente fluida la definizione di un loro eventuale rapporto³.

I sostenitori dell'esistenza di un legame partono dal presupposto secondo il quale il comune – ma il discorso si può allargare alle altre forme di decentramento – esiste dal momento in cui esiste un'associazione di individui e a prescindere dalla presenza di ogni altra istituzione politica⁴; non solo si afferma che il riconoscimento dell'autonomia e della libertà locale è collegato all'affermazione della democrazia, ma si arriva a considerare come la democrazia non possa veramente essere tale senza che si sviluppino delle autonome istituzioni locali⁵; in questo senso, l'ente locale è la “scuola della democrazia”⁶.

Autorevole dottrina ha però contestato l'esistenza di un legame tanto forte tra democrazia e decentramento; è stato infatti sostenuto che non esiste alcun rapporto tra questi due fattori, impostazione suffragata storicamente dal fatto che la centralizzazione non sarebbe antitetica rispetto alla democrazia⁷.

2 M. RASERA, *La démocratie locale*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2002, p. 9, e G. LANGROD, *Le “gouvernement local”, fondement ou apprentissage de la démocratie?*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1952, 3, p. 225, si interrogano ad esempio sull'esistenza di questo legame.

3 Ad esempio S. REGOURD, *De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie. Genèse d'une problématique*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1990, 4, p. 962, afferma che «Leur polysémie potentielle, jamais véritablement endiguée par les codes positivistes du langage juridique, les rendent perméables aux interprétations les plus divergentes».

4 Vedi su tutti A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique. Tome premier (XVI édition)*, Paris, Michel Lévy Frères, Éditeurs, 1874, p. 95: «La commune est la seule association qui soit si bien dans la nature, que partout où il y a des hommes réunis, il se forme de soi-même une commune. La société communale existe donc chez tous les peuples, quels que soient leurs usages et leurs lois; c'est l'homme qui fait les royaumes et crée les républiques; la commune paraît sortir directement des mains de Dieu».

5 *Ibidem*, p. 96: «Sans institutions communales une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté. Des passions passagères, des intérêts d'un moment, le hasard des circonstances, peuvent lui donner les formes extérieures de l'indépendance; mais le despotisme refoulé dans l'intérieur du corps social reparaît tôt ou tard à la surface».

6 *Ibidem*, p. 96: «C'est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science; elles la mettent à la portée du peuple; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir».

7 Così ad esempio C. EISENMANN, *Discussion: Tocqueville, un esprit non démocratique et faux?*, in L. SFEZ (a cura di), *L'objet local*, Paris, Union Générale d'Éditions, 1977, pag. 77, così critica il pensiero di Tocqueville: «Il n'y a aucun lien nécessaire entre démocratie et décentralisation ... La centralisation n'est nullement antinomique à la démocratie. Le couple autocratie-démocratie ... et le couple centralisation-décentralisation se placent sur deux plans essentiellement différents et indépendants l'un de l'autre». L'autore francese si ispira apertamente a quanto elaborato, in diverse opere, da H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello stato (V edizione italiana, traduzione di S. Cotta e G. Treves)*, Milano, Etas-Kompass, 1966, pp. 316-317: «L'autocrazia ... è possibile tanto con un'organizzazione accentrata, quanto con un'organizzazione decentrata ... Anche la democrazia può essere tanto accentrata quanto decentrata». Tuttavia il pensiero di Kelsen, rispetto a quello di Eisenmann, risulta essere quanto meno mitigato da una considerazione che è subito seguente a quella della tendenziale indifferenza tra forma di governo e forma di organizzazione dello Stato: afferma il giurista austriaco che le autocrazie mostrano una preferenza naturale per l'accentramento, mentre il decentramento consente un maggiore accostamento all'idea di democrazia.

Ciò che sembra maggiormente dividere le due impostazioni di cui si è dato brevemente conto è proprio il ruolo dell'ente superiore – lo Stato – nei confronti del decentramento. Si potrebbe dire che esiste un decentramento “dal basso”, che si fonda su alcuni principi cardine come l'autodeterminazione, la sussidiarietà⁸ e la democrazia⁹ e che ha come fine il tentativo di avvicinare i centri di decisione pubblica alla popolazione soggetta a tali decisioni; lo Stato, in questo senso, favorisce l'autonomia locale e garantisce che tale autonomia si sviluppi nei limiti dell'ordinamento giuridico dello Stato stesso. Esiste, poi, un decentramento “dall'alto”, che è essenzialmente un modo di gestione dello Stato centrale, che quindi affida l'esercizio di determinate funzioni ai livelli di governo inferiori, siano essi periferici o autonomi, ai fini di una migliore amministrazione dell'organizzazione statale; in questo senso il decentramento si avvicina a quella che molti autori, specialmente francesi, hanno definito deconcentrazione. Nel primo caso si può parlare di governo locale; nel secondo sembra più corretto riferirsi all'amministrazione locale¹⁰.

Se questi aspetti sono quelli che maggiormente dividono la dottrina attorno al rapporto tra democrazia e decentramento, esistono anche elementi che concorrono a riallineare le posizioni attorno alla natura di tale legame. Che esso sia necessario oppure eventuale, ciò che senz'altro è condiviso dai due punti di vista è il fatto che il decentramento sia uno strumento (eventuale secondo un'impostazione, necessario secondo l'altra) della democrazia. Questa importante funzione del decentramento è oggi rilanciata anche dalle organizzazioni internazionali, interlocutrici sempre più autorevoli e influenti dei Paesi che affrontano processi costituenti; non fa eccezione la Tunisia che, come si vedrà più avanti, è stata notevolmente influenzata da tali organizzazioni per il riconoscimento, al fine di uno sviluppo sostenibile del Paese, dei principi del decentramento; esso, peraltro, viene ormai inteso in senso sempre più ampio, come la partecipazione di attori locali, sia pubblici che privati, alla gestione di risorse e responsabilità, al fine di uno sviluppo sostenibile della società¹¹.

8 Anch'essa può essere considerata un possibile *trait d'union* tra i due fattori di cui si sta cercando di descrivere il possibile legame; essa va intesa, in questo senso, in maniera ampia come sussidio dell'ente superiore soltanto ove necessario, di fronte al riconoscimento dell'impossibilità e dell'incapacità di governo delle comunità di livello inferiore. Vedi V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXXV, Roma, 1988.

9 Da intendersi, questa volta, come requisito indispensabile per la realizzazione e la sopravvivenza del decentramento. Sul duplice rapporto che può esistere tra decentramento e democrazia si veda T. GROPPI, *La garanzia dell'autonomia costituzionale degli enti locali: un'analisi comparata*, in *Le Regioni*, 1998, 5, p. 1021.

10 M. RASÉRA, *La démocratie locale*, cit., p. 9 parla, anche in riferimento a quest'ultima distinzione, di ambiguità del concetto stesso di “*décentralisation*”.

11 Vedi ad esempio la definizione che viene data dall'Onu, in UNDP-MDGD, *Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centred Development*, disponibile su www.undp.org: «Decentralization ... relates to the role of, and the relationship between, central and sub-national institutions, whether they are public, private or civic. Although experience suggests that decentralizing in itself is not guarantee of good governance, many believe that decentralized governance ... is more conducive to good

3. L'influenza francese sull'organizzazione territoriale degli Stati del *Maghreb*.

Si è già avuto modo di anticipare come l'influenza francese sulla materia oggetto di questo contributo sia decisiva negli Stati del *Maghreb* (e dell'Africa francofona in generale); la tendenza al recepimento, talvolta pedissequo, del diritto francese in materia costituzionale costituisce del resto un dato comune a questi ordinamenti. La dottrina ha spiegato questo comportamento partendo da ragioni di carattere storico e pratico. In primo luogo si è sottolineato che una rottura definitiva con il passato avrebbe creato un vuoto giuridico difficilmente colmabile¹². A questo si deve aggiungere che le *élites* che hanno guidato le transizioni in questi Paesi erano spesso di formazione francese¹³ e che tra le colonie che si avviavano all'indipendenza e la Francia si aprivano spesso spazi di accordo e di cooperazione che facilitavano una certa continuità dal punto di vista giuridico¹⁴. Non va poi dimenticato che le modalità con cui questi Stati raggiunsero l'indipendenza, attraverso accordi internazionali, favorirono la formale accettazione dei modelli di ispirazione liberale e dei loro istituti¹⁵. Così era usuale trovare, già nelle prime Costituzioni post-indipendenza, il riconoscimento di principi tipici dello Stato di derivazione liberale come la sovranità popolare e la separazione dei poteri; così come solitamente si trovavano, in questi testi, garanzie per i diritti fondamentali e forme di tutela per le minoranze. Va peraltro ricordato che, come noto, spesso al dato formale non corrispondeva un effettivo sviluppo in senso liberale delle istituzioni e dei modelli ereditati dal passato coloniale¹⁶.

Tra gli aspetti che più sono stati plasmati dall'esperienza francese, senz'altro l'organizzazione territoriale dello Stato è uno di quelli che più a lungo e con maggiore evidenza ha mostrato la

governance». Vedi anche la definizione della Banca mondiale, in WORLD BANK, *Decentralization Topics. What, Why, and Where*, disponibile su www.worldbank.org: «Decentralization [is] the transfer of authority and responsibility for public functions from the central government to intermediate and local governments or quasi-independent government organizations and/or the private sector».

12 Vedi, ad esempio, B. KANTÉ, *L'évolution constitutionnelle des Etats d'Afrique occidentale francophone: tendances récentes*, in V. PIERGIGLI, I. TADDIA (a cura di), *International Conference on African Constitution*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 28.

13 Non fa eccezione Habib Bourguiba, leader dell'indipendenza tunisina, che ha condotto i suoi studi superiori e universitari proprio in istituti francesi.

14 Sul modo con il quale la Tunisia si inserisce in questa tendenza, vedi C. DEBBASCH, *La République tunisienne*, Paris, Librairie générale de droit et de la jurisprudence, 1962, pp. 85-108.

15 Su questo tema si vedano, tra gli altri, M. OLIVIERO, *Il Costituzionalismo dei Paesi arabi. Vol. I: le Costituzioni del Maghreb*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 34; A.C. VIMBORSATI, «Teoria» del costituzionalismo africano. Metodo – linguaggi – istituzioni, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 96 ss. M. CAMAU, *Le Maghreb*, in M. FLORY, B. KORANY, R. MANTRAN, M. CAMAU, P. AGATE (a cura di), *Les régimes politiques arabes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990, pp. 419 ss.

16 Su questi aspetti vedi R. SACCO, L. CASTELLANI, *Le constitutionnalisme africain*, in V. PIERGIGLI, I. TADDIA (a cura di), *International Conference on African Constitution*, cit., pp. 45 ss, che spiegano questa discordanza partendo dal significato stesso assunto dai testi costituzionali in questi ordinamenti e dal loro rapporto con le altre regole che stanno alla base di queste società e che ne costituiscono l'effettivo costituzionalismo.

sua riconducibilità all'eredità coloniale¹⁷. In Francia, a partire dalla rivoluzione, si sono poste le basi per quell'accentramento che ne ha a lungo connotato l'organizzazione territoriale. La radicalità di tale elemento è talmente forte che ha permesso all'ordinamento francese di chiamarsi per molto tempo fuori, sul punto, dal costituzionalismo occidentale che invece è da tempo caratterizzato da un graduale riconoscimento del decentramento e dell'autonomia degli enti territoriali¹⁸.

Se esiste un modello francese di decentramento, senz'altro non si può non concordare sul fatto che esso si avvicini maggiormente a quello che prima si è definito "dall'alto". I principi stessi della rivoluzione francese, che ha dato spunto alla riorganizzazione territoriale della Repubblica¹⁹, non potevano che condurre ad un simile risultato.

Il punto di partenza è l'unità dello Stato, che a sua volta si traduce in unità della sovranità e del popolo francese. Questa impostazione non può non avere ricadute sul modo di intendere il processo di decentramento, che prende le mosse dall'unità e che, quindi, è in qualche modo eventuale ma non certo necessario al buon funzionamento del sistema democratico²⁰. Così, il decentramento è sempre stato affiancato, talvolta sovrastato, dalla deconcentrazione; sin dalla rivoluzione francese, dunque, la volontà razionalizzatrice e uniformatrice²¹ ha portato a preferire l'amministrazione dall'alto degli interessi locali piuttosto che il loro governo dal basso, in un comprensibile tentativo di superare il particolarismo dell'*Ancien Régime*²² che ha prodotto conseguenze ancora oggi in parte percepibili.

17 B. KANTE, *L'évolution constitutionnelle des Etats d'Afrique occidentale francophone: tendances récentes*, cit., p. 38 afferma: «A l'image de la France, l'organisation administrative des pays d'Afrique francophone a été fortement jacobine. Ces derniers ont d'ailleurs vécu plus longtemps le legs colonial en matière d'organisation administrative que dans le domaine constitutionnel. Ainsi, même après l'adoption par la France de la loi du 2 Mars 1982 sur la décentralisation, les anciennes colonies n'ont pas immédiatement suivi».

18 Soltanto nell'ultimo decennio, infatti, in Francia sono stati compiuti significativi passi avanti nel riconoscimento e nella garanzia, anche a livello costituzionale, del decentramento: nel 2003 un'importante revisione costituzionale, che modifica otto articoli e ne introduce sei nuovi, riforma l'organizzazione territoriale della Repubblica stabilendo, tra l'altro, che essa è decentrata (*loi constitutionnelle 2003-276*); al 2006 risale invece l'autorizzazione parlamentare alla ratifica della Carta europea dell'autonomia locale firmata a Strasburgo nel 1985 (*loi 2006-823*).

19 M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales en France (seconda edizione)*, Paris, Dalloz, 2004, pp. 33-52, descrive le prime proposte di razionalizzazione amministrativa e territoriale della Francia a partire proprio dalla rivoluzione francese. Sulla nascita, in seguito alla Rivoluzione, del modello amministrativo francese, e sulla sua ampia circolazione in Paesi sia europei che extraeuropei, si veda anche M. LUCIANI, *Poteri locali*, Bologna, il Mulino, 1990, pp. 15 ss.

20 *Ibidem*, p. 53.

21 J.-P. DUBOIS, *Décentralisation, idée révolutionnaire?*, in J. MOREAU, M. VERPEAUX (a cura di), *Révolution et décentralisation*, Paris, Economica, 1992, p. 18 parla dell'uniformità territoriale come del più importante riflesso della rivoluzione francese sul sistema dell'amministrazione territoriale in Francia.

22 P. LEGENDRE, *Histoire de l'Administration de 1750 à nos jours*, Paris, Presses universitaires de France, 1968, p. 111 parla di divisioni multiple e incoerenti, anacronistiche, instabili e confuse per definire l'organizzazione territoriale francese precedente alla rivoluzione.

E conseguenze, come si è detto, si sono avute anche sugli ordinamenti di alcuni Stati maghrebini; essi, peraltro, hanno aggiunto a questa tendenza accentratrice altri fattori – li vedremo più avanti – che hanno indubbiamente contribuito all’adozione di un sistema di organizzazione territoriale che poco spazio ha lasciato, all’indomani dell’indipendenza raggiunta dai vari Stati, all’autonomia delle collettività locali.

4. Gli enti locali nella Costituzione tunisina del 1959.

Il caso della Tunisia è certamente emblematico della scarsa considerazione di cui hanno goduto le esigenze del decentramento una volta raggiunta l’indipendenza. Un solo articolo (che peraltro esaurisce un intero capitolo) è dedicato nella Costituzione del 1959 al riconoscimento delle collettività locali: «I consigli comunali e i consigli regionali gestiscono gli affari locali, nelle condizioni previste dalla legge»²³. Simili disposizioni si trovavano del resto, a dimostrazione di quanto scritto poco sopra, nelle altre Costituzioni adottate a seguito del raggiungimento dell’indipendenza dai Paesi del *Maghreb* francofono a cavallo del 1960: in Algeria il riconoscimento delle collettività territoriali, da intendersi come enti di amministrazione dello Stato, è collocato tra i principi e gli obiettivi fondamentali della Costituzione²⁴; in Marocco sembra trovare spazio un maggior livello di autonomia delle collettività territoriali, pur nel quadro di un decentramento amministrativo controllato e gestito dallo Stato²⁵. Nonostante che un primo progetto di Costituzione presentato in Tunisia all’Assemblea costituente nel 1958 dedicasse maggiore spazio alle collettività locali, prevedendo per esempio l’elezione di organi rappresentativi, la scelta finale è stata quella di non costituzionalizzare queste norme e di esaurire il capitolo delle collettività locali in quell’unico articolo, così indebolendo notevolmente l’autonomia e la democrazia locale²⁶.

Se una tale situazione è in parte ascrivibile, come detto, all’influenza francese sul sistema di organizzazione territoriale dello Stato, esistono tuttavia dei fattori propri di questi Paesi che hanno condizionato la successiva evoluzione costituzionale e legislativa in materia

23 *Costituzione tunisina del 1959*, art. 59.

24 *Costituzione algerina del 1963*, art. 9: «La Repubblica comprende collettività amministrative la cui estensione e le cui attribuzioni sono determinate dalla legge. La collettività territoriale amministrativa, economica e sociale di base è il Comune».

25 *Costituzione marocchina del 1962*, art. 93: «Le collettività territoriali del Regno sono le Prefetture, le Province e i Comuni. Esse sono create dalla legge»; art. 94: «Esse eleggono delle assemblee incaricate di gestire democraticamente i loro affari nelle condizioni determinate dalla legge»; art. 95: «Nelle Prefetture e nelle Province, i governatori eseguono le decisioni delle assemblee prefettoriali e provinciali. Essi coordinano inoltre l’azione amministrativa e vigilano sull’applicazione della legge».

26 Vedi N. BACCOUCHE, *Constitution et pouvoir local en Tunisie*, in C. GADDES (a cura di), *Mélanges offerts au Doyen Abdelfattah Amor*, Tunis, Centre de Publications Universitaires, 2005, pp. 7-12: «Lorsque la constitution tunisienne s’est abstenue d’exiger une légitimité électorale pour les organes décentralisés, elle a ouvert la voie à des pratiques législatives et réglementaires totalement incompatibles avec les exigences de la démocratie locale».

comprimendo ulteriormente gli spazi per la democrazia e per l'autonomia delle collettività territoriali.

Un primo fattore individuabile, quanto meno in Tunisia, è quello della retorica dell'unità nazionale. Esso si traduce nei diversi elementi che caratterizzano il passaggio dal protettorato francese all'indipendenza e le successive evoluzioni. È esistito, *in primis*, un unico partito alla guida del movimento di unità nazionale che ha guidato il Paese all'indipendenza raggiunta nel 1956; prima il *Destour* e poi il *Néo-Destour* hanno monopolizzato la lotta per l'indipendenza²⁷. L'opposizione al partito non poteva essere rappresentata da un partito alternativo: l'opposizione era, prima di raggiungere l'indipendenza, il colonizzatore, la Francia²⁸; e anche una volta raggiunta l'indipendenza, la normale dialettica tra partiti per molto tempo ha dovuto lasciare spazio ad un altro tipo di confronto, quello tra il partito unico, che continuava la sua funzione unificante, e un'opposizione rappresentata questa volta dal sottosviluppo che secondo l'ideologia destouriana impediva la costruzione di una nazione tunisina prospera²⁹. La centralità del partito avrà riflessi anche diretti, come si vedrà più avanti, sul funzionamento degli enti locali, dal momento che i consigli di tali enti saranno a lungo eletti sulla base di liste elettorali predisposte dal *Néo-Destour*. Parallelamente, le altre forme di rappresentanza e di aggregazione sociale si sono sviluppate seguendo questa linea, impostata dal partito, di unità contro un'opposizione in evoluzione e sempre da contrastare: così, in Tunisia si è sviluppato un unico sindacato fortemente legato al partito³⁰; allo stesso modo, anche le esigenze di espressione degli interessi dei giovani e degli studenti sono stati fatti confluire in un unico canale parallelo a quello partitico³¹; così è accaduto per i canali di rappresentanza degli altri interessi che erano aggregabili e potevano essere così utilizzati come sostegno all'ideologia dell'unità³².

Un altro fattore, strettamente collegato a quello poc'anzi esposto, che certamente ha contribuito all'evoluzione della disciplina delle collettività territoriali in Tunisia, è rappresentato dall'esigenza di modernizzazione e di sviluppo del Paese a seguito del

27 Vedi M. CAMAU, *Le Maghreb*, cit., p. 395.

28 Vedi C. DEBBASH, *La République tunisienne*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962, p. 22: «Avant l'indépendance, l'union de la nation derrière son chef suprême est motivée par les nécessités de la lutte. Il s'agit de se présenter en force contre le colonisateur».

29 *Ibidem*, p. 23: «L'indépendance obtenue, une idéologie assez voisine est utilisée pour lutter contre les oppositions ou pour les décourager. On invoque alors que l'indépendance est peut-être obtenue nominale, mais qu'il s'agit de la rendre effective ... La notion d'indépendance est confondue avec la notion même d'Etat développé».

30 *L'Union Générale des Travailleurs de Tunisie*. Vedi *Ibidem*, pp. 34 ss.

31 *L'Union Générale des Etudiants de Tunisie*. Vedi *ibidem*, pp. 36 ss.

32 Ad esempio, esistevano associazioni in difesa dell'uguaglianza tra uomini e donne, così come unioni per tutelare gli interessi degli industriali, dei commercianti e degli agricoltori. Vedi *ibidem*, pp. 38-39.

raggiungimento dell'indipendenza. In questa ottica, lo Stato diventa il protagonista indiscusso delle politiche necessarie alla crescita e alla prosperità del Paese; le strutture dello Stato sono le uniche in grado di costruire un sistema di pianificazione e di investimenti su larga scala che possano permettere alla Tunisia di vincere la lotta, come si è detto, contro il sottosviluppo³³.

Un ulteriore elemento che ha influito sul sistema di organizzazione del territorio in Tunisia è costituito dalla pressoché totale mancanza di correlazione tra le strutture locali tradizionali, basate su legami familiari o tribali, e le nuove istituzioni, comunali e regionali, ereditate dal protettorato francese³⁴ e confermate sia, come si è visto, a livello costituzionale, sia, ed è il punto che si vedrà a breve, a livello legislativo.

Questi fattori “interni” concorrono, insieme agli elementi “esterni” determinati dall'influenza francese sul costituzionalismo tunisino, a creare una forma di Stato che trovi nell'unità sia il suo strumento di azione che il fine da perseguire; in questo contesto si sviluppano le strutture del decentramento che, alla luce di quanto finora si è detto, non è sicuramente considerato un elemento necessario alla costruzione della democrazia tunisina, ma piuttosto uno strumento di gestione utilizzato dallo Stato per il perseguimento di interessi generali che sembrano non lasciare spazio alla possibilità di emersione di interessi locali che siano diversi, o complementari, rispetto ai primi. La democrazia tunisina, dunque, almeno in questa prima fase non ha bisogno del decentramento per compiersi a pieno; è lo Stato che, dall'alto, garantisce gli interessi generali in un'ottica di unità e di omogeneità degli stessi.

A dimostrazione di quanto si dice, è utile adesso analizzare brevemente la legislazione di attuazione dell'art. 59 della Costituzione del 1959. La disciplina del comune³⁵, ente territoriale di base, entra in vigore ancora prima dell'adozione della Costituzione tunisina post-indipendenza. Approvata nel 1957, la legge municipale³⁶ prevede alcune misure che favoriscono la partecipazione delle comunità locali e, in un certo modo, la rappresentanza di interessi locali; tuttavia, va subito detto, tali disposizioni trovano un importante limite nel controllo operato dallo Stato, e dagli enti periferici, sulle collettività locali. L'art. 6 dispone

33 Vedi in questo senso G. MARCOU, *L'administration territoriale en Tunisie et les enjeux de la décentralisation*, in H. BEN SALAH, G. MARCOU (a cura di), *Décentralisation et démocratie en Tunisie*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 22: « ... Les objectifs fondamentaux de l'Etat, la modernisation et le développement, concouraient à la centralisation ». Vedi anche J.-L. THIEBAULT, *Les relations entre l'Etat et les autorités locales en France et en Tunisie*, in H. BEN SALAH, G. MARCOU (a cura di), *Décentralisation et démocratie en Tunisie*, cit., p. 80: « En Tunisie, la centralisation tend à renforcer l'action de l'Etat en matière économique et sociale ».

34 Su questi aspetti, vedi ancora G. MARCOU, *L'administration territoriale en Tunisie et les enjeux de la décentralisation*, cit., p. 23.

35 Per un'analisi dettagliata di tale disciplina si rimanda a M. SNOUSSI, *Les collectivités locales en Tunisie*, Paris, Unesco, 1958, pp. 14 ss.

36 *Decreto beylicale 12-5-1957 che introduce la legge municipale*, pubblicato in *Journal Officiel Tunisienne*, 15-3-1957.

l'elezione a suffragio universale diretto del consiglio comunale, unico organo (a questo livello) previsto dalla Costituzione. Formalmente le sue attribuzioni sono molto ampie, dal momento che l'art. 44 prevede che il consiglio regoli, con proprie deliberazioni, tutti gli affari del comune. Tuttavia, come si è anticipato, il controllo del governo centrale sull'attività del consiglio è assai esteso: così, ai sensi degli artt. 46 e 48, esiste una serie di deliberazioni del consiglio che possono essere dichiarate nulle dal ministro degli interni; sempre il ministro degli interni può annullare, ai sensi degli artt. 47 e 49, le deliberazioni del consiglio alle quali hanno preso parte consiglieri in conflitto di interessi; ancora più limitative dell'effettiva autonomia dei consigli comunali sembrano essere però le disposizioni contenute negli artt. 50 e 51 della legge municipale approvata nel 1957, i quali prevedono un ampio numero di materie, tra cui la politica fiscale ed economica, il patrimonio, gli investimenti e in generale tutti i settori riconducibili al bilancio comunale, per i quali l'approvazione delle autorità governative è necessaria per poter rendere esecutive le relative deliberazioni; a questo si deve aggiungere la possibilità prevista dall'art. 25, per le autorità dello Stato, di sospendere o sciogliere con decreto motivato il consiglio comunale. Anche il sindaco, eletto tra i membri del consiglio (art. 58), è sottoposto ad uno stretto controllo da parte delle autorità del governo centrale: egli può essere sospeso o revocato (artt. 67 ss.) ed è comunque tenuto al rispetto delle circolari e degli atti di indirizzo diramati, in diversi ambiti, dalle autorità centrali.

Anche la disciplina dei consigli regionali precede l'adozione della Costituzione, ma la prima legge in materia, del 1957³⁷, viene presto sostituita dalla nuova normativa approvata nel 1963³⁸. Le disposizioni, contenute in questa seconda legge, in materia di composizione e funzionamento di tali organi disegnano un sistema di gestione degli affari regionali che prevede soltanto un limitato spazio di autonomia per le popolazioni interessate. I membri del consiglio, ai sensi dell'art. 2 della legge del 1963, sono nominati dal governo centrale; l'assemblea è presieduta dal governatore, anch'egli nominato dal governo. Il ruolo del consiglio è prevalentemente consultivo: l'art. 9 dispone infatti che è suo compito esaminare i progetti di bilancio regionale, predisposto e approvato dal governatore, e gli altri progetti che lo stesso governatore ritiene di sottoporre al parere del consiglio. È subito evidente come il vero protagonista della gestione degli affari regionali sia il governatore, mentre il consiglio è relegato ad un ruolo essenzialmente consultivo. La carica di governatore è in gran parte

37 Legge n. 12 del 17-8-1957 sulla creazione dei consigli regionali, pubblicata in *Journal Officiel Tunisienne*, 23-8-1957.

38 Legge n. 54 del 30-12-1963 relativa ai consigli regionali, pubblicata in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 31-12-1963. Per un'analisi di questa normativa si rimanda a Y. BEN ACHOUR, *Droit administratif. Organisation administrative. Fonctions administratives: police et service public. Décisions administratives*, Tunis, CERP-CNUDST, 1982, pp. 305 ss.

disciplinata dal decreto sull'amministrazione territoriale approvato nel 1956³⁹. Egli è in primo luogo rappresentante del potere centrale a livello regionale: l'art. 8 del decreto dispone in tale senso che il governatore è, sotto l'autorità del ministro dell'interno, il vertice gerarchico di tutti i funzionari regionali; ancora più chiaramente, l'art. 11 prevede che il governatore è il delegato del governo e assicura il coordinamento e la gestione dell'amministrazione regionale nonché la rappresentanza degli interessi nazionali e il controllo sulle collettività locali.

Il quadro che emerge da questa breve descrizione del primo sistema normativo relativo alle collettività territoriali tunisine previste dalla Costituzione del 1959 è quello di un'assoluta indifferenza dell'esigenza di costruzione e consolidamento della democrazia rispetto allo strumento del decentramento. Lo spazio lasciato all'autonomia delle collettività territoriali è assai limitato⁴⁰, così come limitata è la capacità di sviluppare e perseguire interessi che siano diversi da quelli nazionali⁴¹. La democrazia, in questo senso, è vista come un prodotto dello Stato, il quale ostacola piuttosto che favorire la definizione di interessi locali e rafforza l'idea della presenza di un unico interesse nazionale da realizzare anche attraverso strutture decentrate, talvolta periferiche, sotto lo stretto controllo del governo centrale⁴².

5. La prassi e le riforme legislative e costituzionali.

La debolezza insita nella legislazione che regola la creazione e il funzionamento delle collettività locali tunisine è confermata dalle successive riforme al quadro normativo di riferimento e alla prassi che si sviluppa di conseguenza.

Per quanto riguarda il livello comunale, un duplice ordine di fattori contribuisce a mantenere a lungo, almeno per tutto il periodo di presidenza Bourguiba, tale situazione di debolezza della collettività territoriale: un primo elemento consiste nel fatto che i comuni si estendono solo su parte del territorio tunisino, lasciando così di fatto gran parte del Paese e della sua popolazione sotto il controllo diretto e pressoché esclusivo dello Stato (e della regione che, come si è visto, è *in primis* organo periferico dello Stato stesso); un secondo elemento è invece determinato dalla scarsa incidenza dei numerosi interventi legislativi, operati a seguito della disciplina disegnata nel 1957, sull'autonomia dei comuni.

39 Decreto 21-6-1956 sull'organizzazione amministrativa del Regno, pubblicato in *Journal Officiel Tunisienne*, 22-6-1956.

40 Vedi G. MARCOU, *L'administration territoriale en Tunisie et les enjeux de la décentralisation*, cit., p. 23: «La constitution consacre l'existence de collectivités locales, mais ne garantit pas leur autonomie».

41 Sui problemi relativi all'affermazione e alla gestione degli interessi locali vedi Y. LUCHAIRE, *Réflexions sur l'intérêt local en Tunisie*, in H. BEN SALAH, G. MARCOU (a cura di), *Décentralisation et démocratie en Tunisie*, cit., pp. 51 ss.

42 V. M. STRAMACCI, *Le Costituzioni degli Stati africani*, Milano, Giuffré, 1963, p. 22.

La “comunalizzazione” del territorio tunisino è stata costante nel periodo che ha seguito l’indipendenza⁴³; tuttavia, a causa della disordinata urbanizzazione del Paese nel corso di tutto il Novecento e dello squilibrato rapporto tra ambienti rurali o desertici e quelli urbani⁴⁴, il processo di creazione di nuovi comuni è stato per decenni fortemente rallentato. Questi fattori hanno avuto ovvie conseguenze sull’effettività del decentramento, dal momento che gran parte della popolazione ha abitato a lungo in territori sotto la diretta amministrazione dello Stato⁴⁵; ciò evidentemente contribuisce a dimostrare il carattere eventuale, e non necessario, del decentramento tunisino.

Del resto gli stessi interventi operati sulla materia dal legislatore a seguito dell’indipendenza confermano in qualche modo questa impostazione. Occorre aspettare il 1975 per un’estesa modifica del quadro normativo⁴⁶, con l’approvazione di una nuova legge organica⁴⁷. In questo atto, l’unico significativo passo in avanti verso l’allargamento dello spazio di autonomia comunale, attraverso l’espansione delle attribuzioni del consiglio comunale, è la previsione di alcune competenze specificamente assegnate a tale organo: ad esempio, l’art. 36 descrive dettagliatamente, a differenza di quanto previsto nella disciplina del 1957, le modalità mediante le quali il consiglio debba gestire gli affari di interesse comunale, prevedendo tra l’altro che esso esamini ed approvi il bilancio e che definisca programmi di sviluppo del territorio. Tuttavia rimane possibile per il governo centrale intervenire pesantemente sulle decisioni del consiglio dal momento che è pressoché confermata la disciplina precedente in materia di nullità (artt. 38 e 39), annullabilità (artt. 40 e 41) e necessità di approvazione da parte delle autorità superiori (artt. 42 ss.) degli atti del consiglio comunale. Nell’ambito del rafforzamento, nei primi decenni post-indipendenza, del tentativo di controllo diretto dello Stato su tutti gli ambiti della società⁴⁸, continua dunque a trovare spazio, anche nella legge del 1975, la possibilità per lo Stato di intervenire nella gestione degli affari comunali; ancora meno incisiva si rivela peraltro la successiva modifica alla legge organica approvata dal

43 Limitando, per il momento, l’analisi al periodo di presidenza Bourguiba, si passa dai 69 comuni del 1956, ai 158 del 1975, ai 246 del 1988. Vedi G. MARCOU, *L’administration territoriale en Tunisie et les enjeux de la décentralisation*, cit., p. 26.

44 Vedi Y. BEN ACHOUR, *Droit administratif*, cit., p. 221: «[Le] mouvement municipal reste quand même relatif et modéré parce qu’il se heurte à plusieurs obstacles explicables par l’histoire et par l’économie et la sociologie du pays. Le frein le plus sérieux au mouvement est la proportion assez forte du milieu rural par rapport au milieu urbain».

45 G. MARCOU, *L’administration territoriale en Tunisie et les enjeux de la décentralisation*, cit., p. 26.

46 Per un’analisi degli interventi legislativi del 1975 si rimanda a Y. BEN ACHOUR, *Droit administratif*, cit., pp. 241 ss.

47 *Legge n. 33 del 14-5-1975 sulla promulgazione della legge organica dei comuni*, pubblicata in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 20-5-1975.

48 M. CAMAU, *Le Maghreb*, cit., p. 421, afferma che «aucune institution sociale ... n’a échappé au contrôle de l’Etat-parti».

Parlamento tunisino nel 1985⁴⁹, che si limita ad interventi di dettaglio che poco influiscono sulla disciplina generale⁵⁰.

A questi dati che definiscono il quadro giuridico, nel periodo bourguibiano, in materia di comuni, se ne devono aggiungere altri sul reale funzionamento del sistema, che di fatto confermano la scarsa effettività del principio di decentramento nel sistema politico tunisino. La limitata possibilità di definizione di interessi locali diversi da quelli nazionali, già evidente, come anticipato nel paragrafo precedente, dall'analisi del dato normativo, trova conferma nella politica di intervento in tutti gli ambiti della società che caratterizza l'attività del governo tunisino nei primi decenni a seguito dell'indipendenza; le istituzioni comunali, parallelamente agli interessi locali, vengono così compresse dall'attività statale, venendosi sempre più a identificare come organi di esecuzione di politiche nazionali piuttosto che di produzione di decisioni pubbliche⁵¹. Queste prime considerazioni si legano strettamente ad un altro elemento che, nella prassi, ha permesso un'affermazione assai debole dell'autonomia municipale: si tratta del sistema finanziario dei comuni, caratterizzato da una parte, come si è visto, da un'autonomia soltanto parziale nella definizione del bilancio e, dall'altra, dall'assegnazione a tali collettività territoriali di risorse limitate, tali da non permettere la definizione di politiche pubbliche proprie⁵². Esiste poi un ulteriore e decisivo fattore, di carattere politico, che ha impedito l'affermazione di un effettivo decentramento in Tunisia: tutti i consiglieri comunali vengono infatti eletti, in questo periodo, a partire da liste elettorali predisposte dal partito unico tunisino, il *Néo-Destour*, riproducendo a livello locale il sistema

49 *Legge organica 43 del 25-4-1985 che modifica la legge organica dei comuni*, pubblicata in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 30-4-1985.

50 G. MARCOU, *L'amministrazione territoriale in Tunisia et les enjeux de la décentralisation*, cit., p. 30, nota a tal proposito come le modifiche introdotte nel 1975 alla disciplina in materia, e ancor più quelle approvate nel 1985, siano di modesta identità.

51 Vedi Y. BEN ACHOUR, *Droit administratif*, cit., p. 233: «Tous les secteurs de l'activité sociale sont réglementés par les centre dans leur moindres détails. La commune devient donc une cellule d'exécution et non un centre de conception et la notion d'intérêt local devient donc une notion résiduelle: est d'intérêt local ce qui n'est pas d'intérêt national, c'est-à-dire très peu de chose. D'ailleurs, dans le domaine resté de leur ressort, les communes attendent très souvent "les instructions" du centre sous forme d'arrêtés-types ou de circulaires ou d'même par de voies informelles».

52 Vedi A. AOUIJ-MRAD, *Les finances des collectivités territoriales*, in H. BEN SALAH, G. MARCOU (a cura di), *Décentralisation et démocratie en Tunisie*, cit., p. 100: «On assiste ainsi à un phénomène de substitution du centre à la périphérie, se manifestant notablement dans le domaine des finances locales et régionales». La materia è stata peraltro oggetto di interventi legislativi separati dalla legge organica: *legge n. 34 del 14-5-1975 che istituisce una tassa di soggiorno in favore di comuni e consigli regionali*; *legge n. 35 del 14-5-1975 che introduce la legge organica sul bilancio delle collettività pubbliche locali*; *legge n. 36 del 14-5-1975 relativa al fondo comune delle collettività territoriali*; *legge n. 37 del 14-5-1975 che modifica il regime della cassa dei prestiti ai comuni*; *legge n. 38 del 14-5-1975 che istituisce una tassa sugli stabilimenti industriali, professionali o commerciali in favore delle collettività pubbliche locali*, tutte pubblicate in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 20-5-1975; tali interventi non hanno però modificato l'impostazione generale del sistema finanziario dei comuni: vedi, in tal senso, Y. BEN ACHOUR, *Droit administratif*, cit., pp. 233-234.

politico presente a livello nazionale; mancando una libera e autonoma possibilità di scelta dei rappresentanti da parte dei cittadini, il decentramento perde gran parte della sua effettività⁵³.

Se tuttavia a livello comunale alcuni elementi, almeno formalmente, disegnano una strada per il decentramento, resa come si è visto impercorribile dai tanti ostacoli che nella prassi si sono venuti a creare, a livello regionale manca anche il presupposto formale sul quale costruire una collettività locale effettivamente autonoma.

La legge approvata nel 1963 e sopra brevemente analizzata rimane in vigore senza sostanziali modifiche per tutto il periodo di presidenza Bourguiba⁵⁴. L'effettività del decentramento a livello regionale è dunque rimasta segnata, fin dalla sua prima attuazione, dalla peculiare posizione occupata dalla regione nell'ordinamento giuridico tunisino: essa è, allo stesso tempo, una circoscrizione amministrativa dello Stato e un ente locale. Tuttavia, sia la disciplina che regola il funzionamento delle istituzioni regionali, sia il pratico funzionamento di tali istituzioni, hanno decisamente orientato la regione verso il primo più che verso il secondo dei ruoli che la caratterizzano. Si è visto, infatti, come sia la composizione degli organi regionali che la distribuzione delle competenze tra gli organi stessi renda la regione poco adatta a rappresentare gli interessi della collettività di riferimento⁵⁵. Esistono poi ragioni di carattere socio-economico, come il forte squilibrio esistente tra regioni costiere e regioni interne, che impediscono l'ottimale allocazione delle risorse e provocano il conseguente indebolimento delle capacità decisionali di tali enti⁵⁶. A questo si devono poi aggiungere le considerazioni già svolte a proposito dell'effettività del decentramento a livello municipale. Lo spazio di intervento limitato dall'espansione dell'attività statale, assieme alla scarsa disponibilità di risorse in grado di sostenere l'emergere di politiche pubbliche proprie, rende

53 Vedi Y. BEN ACHOUR, F. MOUSSA, *Réformes, élections municipales et discours décentralisateur en Tunisie*, in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1977, p. 351: «Des élections disputées n'ont jamais réellement eu lieu en Tunisie ... La légitimité électorale qui seule permet à des autorités locales d'avoir un statut véritablement autonome face au pouvoir d'Etat ... fait défaut». Anche in questo caso, i puntuali interventi legislativi operati sulla materia, in particolare con la *legge n. 25 dell'8-4-1969 che introduce il codice elettorale*, pubblicata in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 15-4-1969, la *legge n. 25 del 31-3-1975 che modifica il codice elettorale*, pubblicata in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 1-4-1975 e la *legge n. 35 del 15-8-1979 che modifica il codice elettorale*, pubblicata in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 17-8-1979, non hanno prodotto che limitati progressi verso l'affermazione dell'effettiva elettività dei consiglieri municipali; vedi ancora Y. Ben Achour, *Droit administratif*, cit., pp. 236-240.

54 In questo periodo l'unica modifica, peraltro limitata alla normativa approvata nel 1963 è la *legge n. 51 del 2-8-1973 che modifica l'art. 34 della legge n. 54 del 30-12-1963 relativa i consigli regionali*, pubblicata in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 7-8-1973. A questa si devono aggiungere le già citate leggi approvate nel 1975 e riguardanti sia i comuni che le regioni. Vedi *supra*, note 51 e 52.

55 L'organo che identifica la regione come collettività locale dovrebbe essere il consiglio regionale, mentre il governatore è il rappresentante dello Stato nella circoscrizione territoriale. Tuttavia, sottolinea Y. BEN ACHOUR, *Droit administratif*, cit., p. 306, con riferimento proprio al consiglio regionale, che: «Le texte de 1963 crée un organe "décentralisée" qui n'a pas les attributs de la décentralisation ni par le mode de recrutement de ses membres ni par son pouvoir de décision».

56 Su questi aspetti vedi J. PONCET, *La régionalisation en Tunisie*, in *Tiers-Monde*, 1973, 55, pp. 597-614.

in pratica lettera morta le disposizioni della Costituzione del 1959 che assegnavano ai consigli regionali (e comunali) la gestione degli affari locali, non tanto, e non solo, perché si interpreta l'esigenza di gestione in maniera restrittiva, come esecuzione di decisioni piuttosto che come loro produzione, ma anche, e soprattutto, perché gli interessi locali vengono ad essere compressi fino a scomparire a causa della presenza di un unico ordine di interessi che si esprime a livello nazionale e si attua con i diversi strumenti che lo Stato ha a disposizione, ivi comprese le istituzioni regionali.

Anche a seguito del “colpo di stato medico”⁵⁷ che, nel 1987, ha portato alla destituzione di Bourguiba e all'ascesa al potere di Ben Ali, diversi ostacoli hanno continuato ad opporsi all'effettiva affermazione del decentramento in Tunisia, nonostante alcune riforme, sia legislative che costituzionali, abbiano effettivamente dato segnali di una crescente attenzione per le esigenze dell'autonomia e della democrazia locale.

Il sistema delle municipalità è stato oggetto di numerose modifiche a seguito dell'avvicendamento alla presidenza della Repubblica. Già nel 1991⁵⁸, una riforma alla legge organica comunale rafforza la posizione degli organi municipali e in particolare la posizione del sindaco (nuovo art. 48 della legge organica). Nella stessa direzione si muove un'altra legge, approvata nel 1995⁵⁹, che istituzionalizza alcuni organi come la giunta e le commissioni (nuovi artt. 30 e 85 della legge organica); la stessa legge inoltre estende le competenze comunali e attenua il controllo dello Stato. La più estesa modifica intervenuta nel 2006⁶⁰, oltre agli interventi puntuali che confermano e rafforzano le misure già adottate con le precedenti riforme, introduce un organo nuovo e originale, il consiglio comunale dei ragazzi, fissandone composizione, funzionamento e rapporti con il consiglio comunale (nuovi artt. 47bis-47nonies della legge organica). L'ultima riforma alla legge organica in questo periodo, approvata nel 2008⁶¹, interviene ancora sulla posizione del sindaco e sul suo rapporto con gli altri organi (nuovo art. 56 della legge organica).

57 Così definito perché, per destituire Bourguiba, Ben Ali convinse i medici del Presidente della Repubblica a dichiararlo incapace, per motivi di salute, di compiere le funzioni presidenziali.

58 *Legge organica n. 24 del 30-4-1991 che modifica la legge organica dei comuni*, pubblicata in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 3-5-1991.

59 *Legge organica n. 68 del 24-7-1995 che modifica la legge organica dei comuni*, pubblicata in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 25-7-1995.

60 *Legge organica n. 48 del 17-7-2006 che modifica la legge organica dei comuni*, pubblicata in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 25-7-2006.

61 *Legge organica n. 57 del 4-8-2008 che modifica la legge organica dei comuni*, pubblicata in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 8-8-2008.

Anche le regioni sono state oggetto di numerosi interventi legislativi. In particolare, nel 1989 il legislatore ha approvato una nuova legge organica⁶² che ha sostituito la disciplina precedente in materia di consigli regionali. Sebbene rimangano le difficoltà di identificazione della regione come organo di decentramento, a causa sia della composizione (di nomina governativa) che del procedimento decisionale (che vede ancora protagonista il governatore, rappresentante dello Stato sul territorio), la legge certamente espande le competenze del consiglio regionale, che ai sensi della nuova disciplina partecipa alla definizione di politiche in materia economica, sociale e culturale attraverso la predisposizione di piani di sviluppo (art. 2), l'imposizione di tasse e imposte (art. 3) e la gestione del patrimonio regionale (art. 4). Le successive riforme hanno introdotto ben poche variazioni al funzionamento del consiglio regionale, modificandone la composizione senza però stravolgerne l'impianto, predisposto dalla legge del 1963 e confermato da quella del 1989, basato sulla non elettività dei suoi membri⁶³.

Sempre nel periodo di presidenza Ben Ali vengono approvate alcune riforme costituzionali che vale la pena brevemente indicare: la più significativa è senza dubbio quella che entra in vigore nel 2002⁶⁴. La modifica che interviene puntualmente sulle disposizioni che riguardano le collettività locali è in realtà di poco conto⁶⁵; più importante, anche se non interessa direttamente il regime di comuni e regioni, è la modifica degli organi costituzionali tunisini, in particolare del Parlamento; con l'introduzione di una seconda Camera, in rappresentanza delle collettività locali e delle diverse componenti della società⁶⁶, si tenta in qualche modo di affermare l'eterogeneità degli interessi e l'esigenza che tali interessi trovino riconoscimento⁶⁷.

62 *Legge organica n. 11 del 4-2-1989 relativa ai consigli regionali*, pubblicata in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 10-2-1989.

63 Vedi la *legge organica n. 117 del 27-12-1993 che modifica la legge organica sui consigli regionali*, pubblicata in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 28-12-1993, il *decreto-legge n. 1 del 10-8-2005 relativo alla composizione dei consigli regionali*, pubblicato in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 12-8-2005, la *legge organica n. 1 del 3-1-2011 che modifica la legge organica sui consigli regionali*, pubblicata in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 7-1-2011.

64 *Legge costituzionale n. 51 del 1-6-2002*, pubblicata in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 3-6-2002.

65 *Costituzione tunisina del 1959*, nuovo art. 71: «I consigli comunali, i consigli regionali e le strutture alle quali la legge conferisce la qualità di collettività locali gestiscono gli affari locali nelle condizioni previste dalla legge».

66 *Costituzione tunisina del 1959*, nuovo art. 19: «I membri della Camera dei consiglieri si ripartiscono come segue: un membro o due per ogni regione, secondo il numero degli abitanti, è eletto o sono eletti su scala regionale, tra i membri eletti delle collettività locali; un terzo dei membri della Camera è eletta su scala nazionale, tra gli operai, gli agricoltori ed i salariati; le candidature sono proposte dalle organizzazioni professionali interessate, nelle liste comprendenti al minimo il doppio del numero dei seggi riservati a questa categoria. I seggi sono ripartiti secondo uguaglianza tra i settori interessati».

67 Vedi M. OLIVIERO, *Il Costituzionalismo dei Paesi arabi*, cit., pp. 143-149. Su entrambe le modifiche costituzionali vedi N. BACCOUCHE, *Constitution et pouvoir local en Tunisie*, cit., pp. 7-12.

Ma, come si è anticipato, gli ostacoli che già avevano impedito l'affermazione del decentramento nei primi decenni dell'indipendenza hanno continuato ad operare anche a seguito del passaggio dalla presidenza di Bourguiba a quella di Ben Ali, rendendo di fatto vane le riforme appena illustrate. Ancora una volta la causa principale di questa situazione va individuata nel quadro politico tunisino e nel ruolo dominante del partito unico, nel frattempo diventato *Rassemblement Constitutionnel Démocratique*. Nonostante alcuni elementi di apertura del sistema politico, in particolare legati all'introduzione di un moderato multipartitismo⁶⁸, l'effettivo perpetuarsi delle caratteristiche di tale sistema⁶⁹ non ha di fatto permesso uno sviluppo dell'autonomia e della democrazia locale⁷⁰. Si aggiunga poi che, nonostante la crescita costante del numero dei comuni, gran parte della popolazione resta ancora "scoperta" dall'amministrazione comunale⁷¹; né si può dire che l'introduzione, in quei territori dove non si sono costituiti comuni, dei consigli rurali nel 1989⁷² abbia ovviato a questo problema, dacché tali organi, sia per la loro composizione (interamente nominati dai governatori) che per il loro funzionamento (sotto lo stretto controllo dei governatori stessi) non costituiscono di fatto un superamento della situazione precedente che prevedeva l'amministrazione di tali territori da parte dello Stato, per mezzo dei governatori.

La somma di tutti questi elementi definisce dunque un quadro in materia di collettività locali, anche nel periodo di presidenza di Ben Ali che si era aperto con annunci di affermazione della definitiva democratizzazione del Paese⁷³, di scarsa effettività del decentramento in Tunisia visti gli insufficienti livelli di autonomia e di legittimazione democratica raggiunti dalle collettività locali.

6. La "rivoluzione dei gelsomini" e il periodo di transizione.

Se l'evoluzione costituzionale e politica della Tunisia ha mostrato quindi, in materia di collettività territoriali, una certa continuità dall'indipendenza in avanti, alcuni segnali di discontinuità possono essere colti a partire dalla c.d. "rivoluzione dei gelsomini" che nel 2011

68 Vedi M. CAMAU, *Le Maghreb*, cit., p. 441.

69 *Ibidem*, p. 442: « ... le régime n'a pas modifié fondamentalement les données politiques: un *leadership* personnalisé, un parti omniprésent sinon omnipotent, une forte opposition islamiste, une organisation syndicale affaiblie... ».

70 Vedi G. MARCOU, *L'administration territoriale en Tunisie et les enjeux de la décentralisation*, cit., p. 44.

71 Al 2004, soltanto il 64,9 % della popolazione abitava in territori dove si erano costituiti comuni. *Institut National de Statistique Tunisie. Résultats du Recensement 2004. Caractéristiques démographiques de la population. Répartition de la population selon le milieu (Période 1966-2004)*, disponibile su <http://www.ins.nat.tn>

72 Decreto n. 726 del 10-6-1989 relativo ai consigli rurali, pubblicato in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 27-6-1989.

73 Vedi M. OLIVIERO, *Il Costituzionalismo dei Paesi arabi*, cit., p. 143.

ha messo fine al regime di Ben Ali⁷⁴. Il periodo di transizione che si è aperto a seguito di questa rivoluzione è stato caratterizzato, dal punto di vista politico, da una forte instabilità⁷⁵. Anche dal punto di vista giuridico⁷⁶ la situazione è stata segnata da incertezza, già a partire dalla questione della procedura da seguire per gestire la prima fase del periodo di transizione⁷⁷. Almeno fino all'approvazione del primo decreto sull'organizzazione provvisoria dei poteri (15 marzo 2011), cui segue l'approvazione di un secondo documento provvisorio (16 dicembre 2011), il quadro costituzionale di riferimento rimane quello della Costituzione del 1959, anche se la funzione legislativa viene in gran parte delegata al Presidente della Repubblica *ad interim*⁷⁸. Oltre all'adozione di questi atti costitutivi provvisori, il periodo di transizione è caratterizzato dalla formazione di commissioni istituite per gestire aspetti particolari del processo⁷⁹, per arrivare all'elezione dell'Assemblea costituente, incaricata di redigere la nuova carta fondamentale tunisina⁸⁰.

Se del lavoro dell'Assemblea costituente in materia di collettività territoriali si darà conto nel prossimo paragrafo, adesso è utile analizzare lo spazio dedicato alla stessa materia in quegli atti provvisori che sopra si sono anticipati e che costituiscono il quadro costituzionale di riferimento nei diversi periodi della transizione tunisina.

74 La rivoluzione è iniziata il 17 dicembre del 2010 a seguito della morte di un giovane commerciante che si era dato fuoco per protesta contro le politiche autoritarie e fallimentari del governo. A seguito di questo gesto estremo le rivolte si sono diffuse prima in Tunisia, provocando la fuga di Ben Ali il 14 gennaio 2011, e quindi in gran parte della sponda sud del Mediterraneo, provocando la caduta di altri regimi autoritari.

75 Vedi D. ANSELMO, *Tunisia: dalla rivoluzione dei gelsomini all'Assemblea costituente*, in *Rivista Aic*, 2012, 1, p. 3.

76 Sulle questioni costituzionali aperte nel periodo di transizione si vedano, tra gli altri: *ibidem*, pp. 1-7, H. BEN MRAD, *La problématique constitutionnelle de la transition*, in H. REDISSI, A. NOUIRA, A. ZGHAL (a cura di), *La transition démocratique en Tunisie. Etat des lieux. Les thématiques*, Tunis, Diwen Edition, 2012, pp. 17-22; R. BEN ACHOUR, S. BEN ACHOUR, *La transition démocratique en Tunisie: entre légalité constitutionnelle et légitimité révolutionnaire*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2012, 92, pp. 715-732.

77 La Costituzione prevede, infatti, due diverse procedure in caso di vacanza presidenziale, una che regola gli impedimenti temporanei (art. 56) e l'altra che invece disciplina quelli permanenti (art. 57). Il contrasto tra le due posizioni ha visto prevalere la seconda, che prevede che le funzioni del Presidente della Repubblica vengano esercitate dal Presidente della Camera.

78 Peralto anche questa decisione, adottata con *legge n. 5 del 9-2-2011*, pubblicata in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 10-2-2011, trova fondamento nella Costituzione del 1959 che prevede (art. 28) la possibilità di delegare il potere legislativo al Presidente della Repubblica.

79 In particolare si ricordino l'Alta commissione per le riforme politiche e l'Alta commissione per la protezione della rivoluzione, poi confluite nell'Alta autorità per il raggiungimento degli obiettivi rivoluzionari, la riforma politica e la transizione democratica (*decreto-legge n. 6 del 18-2-2011*, pubblicato in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 1-3-2011), l'Alta commissione per la riforma del settore dell'informazione e della comunicazione (*decreto-legge n. 10 del 2-3-2011*, pubblicato in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 4-3-2011), l'Alta commissione indipendente per le elezioni (*decreto-legge n. 27 del 18-4-2011*, pubblicato in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 19-4-2011).

80 L'elezione dell'Assemblea costituente tunisina è avvenuta il 23 ottobre 2011; l'Assemblea si è insediata il 22 novembre 2011.

Il primo di questi atti⁸¹, approvato il 15 marzo 2011, segna l'allontanamento dal regime costituzionale nato nel 1959 dacché si riconosce, nel preambolo, che l'applicazione delle disposizioni costituzionali è divenuta impossibile a causa della situazione in cui versa il Paese⁸². Le collettività territoriali trovano un riconoscimento nella parte del testo dedicata al potere esecutivo. Se da un lato tale scelta denuncia la continuità di una certa concezione degli enti locali come strumenti di deconcentrazione prima che di decentramento⁸³, dall'altro questa considerazione deve essere mitigata dal fatto che è tutta l'architettura del testo a destare qualche perplessità, visto che oltre alle collettività territoriali, nel capitolo dedicato al potere esecutivo trovano spazio anche il potere giudiziario e, addirittura, le disposizioni finali, che riguardano la vigenza dell'atto e la sua pubblicazione⁸⁴. L'art. 16 (unico articolo della sezione dedicata alle collettività territoriali), riproducendo le disposizioni già contenute nella Costituzione del 1959 e successivamente modificate, conferma la permanenza degli organi del decentramento, i consigli comunali e regionali, i quali gestiscono gli affari locali nelle condizioni previste dalla legge; l'art. 14 (nella sezione che disciplina il governo provvisorio, sempre nel capitolo del potere esecutivo) contiene un altro riferimento al livello comunale e regionale, dal momento che afferma che la pubblica amministrazione opera a questi livelli conformemente alle leggi in vigore. Da queste scarse disposizioni si comprende, da una parte, che gli organi del decentramento continuano ad esistere e, dall'altra, che essi continuano ad operare sulla base della legislazione vigente e precedentemente analizzata. Nonostante l'atto di organizzazione dei poteri non costituisca certo un passo avanti nell'autonomia e nella democrazia di tali organi⁸⁵, va sottolineato come la loro stessa permanenza nell'elenco dei pubblici poteri che tale documento intende organizzare sia da considerare positivamente, anche a fronte di un drastico "taglio istituzionale" compiuto in questo stesso atto, che all'art. 2 decreta lo scioglimento del Parlamento bicamerale, del Consiglio costituzionale e del Consiglio economico e sociale e negli articoli successivi segna la concentrazione dei poteri nelle mani del Presidente della Repubblica e del governo provvisorio; il sistema delle

81 *Decreto-legge n. 14 del 23-3-2011 sull'organizzazione provvisoria dei poteri pubblici*, pubblicato in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 25-3-2011

82 Vedi in questo senso R. BEN ACHOUR, S. BEN ACHOUR, *La transition démocratique en Tunisie*, cit., p. 722: «Il est paradoxalement un acte constitutif, générateur d'une nouvelle légalité, fondateur d'un ordre nouveau constitutionnel».

83 Così ad esempio R. JENAYAH, *Démocratie locale et transition politique en Tunisie*, in *Droit et Politique. Revue tunisienne d'études juridiques et politiques*, 2012, 1, p. 411.

84 L'atto è formato da un primo capitolo sulle disposizioni generali, un secondo capitolo sul potere legislativo e un terzo capitolo sul potere esecutivo suddiviso a sua volta in una sezione prima sul Presidente della Repubblica provvisorio, una sezione seconda sul governo provvisorio, una sezione terza sulle collettività territoriali, una sezione quarta sul potere legislativo e una sezione quinta sulle disposizioni finali.

85 Vedi *supra*, nota 82.

collettività locali dunque, per quanto debole, è uno dei pochi strumenti utilizzabili per bilanciare tale concentrazione.

Il secondo degli atti sull'organizzazione dei poteri pubblici, approvato il 16 dicembre 2011⁸⁶, sostituisce il primo, che peraltro ne costituisce il fondamento giuridico dal momento che all'art. 18 prevede che esso sarebbe stato applicabile fintanto che un'Assemblea costituente (nel frattempo, come abbiamo visto, effettivamente insediata) non avesse approvato una successiva disciplina organizzativa dei poteri pubblici. Ancora una volta le collettività locali trovano spazio nel capitolo dedicato al potere esecutivo⁸⁷, ma alcune importanti disposizioni sono aggiunte rispetto allo scarno articolo previsto dal precedente documento: l'art. 21, dopo aver nuovamente confermato la disciplina in materia, afferma che il governo, dopo aver sentito il Presidente della Repubblica, il Presidente dell'Assemblea costituente e i membri dell'Assemblea costituente eletti nelle Regioni interessate, può sciogliere i consigli degli enti locali, crearne di nuovi e prorogarne la durata.

Questa disposizione disciplina una politica già in atto nel Paese dai primi mesi del 2011 e finalizzata allo scioglimento degli organi degli enti locali, sia comunali che regionali, e alla loro sostituzione con delegazioni speciali. Le ragioni di questa scelta sono da ricercare nella difficile situazione vissuta dalle collettività territoriali a seguito della rivoluzione: ad alcuni problemi di ordine politico, come la legittimazione degli organi delle collettività territoriali, la cui composizione e il cui funzionamento, come si è visto, erano di fatto in mano al *Rassemblement Constitutionnel Démocratique*, si aggiunge una serie di questioni di ordine economico e pratico come la distruzione del patrimonio e delle strutture di tali organi e il crollo delle entrate fiscali⁸⁸.

Lo scioglimento dei consigli comunali e la nomina delle delegazioni speciali trovano realizzazione sulla base di una serie di decreti emanati a partire dall'aprile 2011; la loro durata, inizialmente prevista di un anno, viene successivamente prorogata; la loro composizione varia in ragione del numero di abitanti e prevede la presenza di un presidente e di alcuni consiglieri, di fatto scelti dai diversi partiti politici. I consigli regionali vengono invece sciolti con un unico decreto, adottato nel novembre 2011; i membri delle delegazioni

86 *Legge costituzionale n. 6 del 16-12-2011 sull'organizzazione provvisoria dei poteri pubblici*, pubblicata in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 23-12-2011.

87 L'atto è composto da un titolo primo sulle attribuzioni dell'Assemblea costituente, un titolo secondo sul potere costituente, un titolo terzo sul potere legislativo, un titolo quarto sul potere esecutivo suddiviso in quattro capitoli (Presidente della Repubblica, governo, conflitti di competenze e collettività territoriali), un titolo quinto sul potere giudiziario, un titolo sesto sulla giustizia di transizione, un titolo settimo sulla commissione elettorale, un titolo ottavo sulla banca centrale e un titolo nono sulle disposizioni finali.

88 F. MILLECAM, *L'appui de l'UE aux collectivités locales en 2011: mise en perspective*, in *Europa – Bulletin d'information de la Délégation de l'Union européenne en Tunisie*, 2012, 1, p. 5.

speciali, nominati con un decreto dell'agosto 2012, sono i governatori, che le presiedono, i membri dell'Assemblea costituente eletti per le relative regioni e i rispettivi commissari regionali per l'agricoltura e direttori regionali per le risorse, per lo sviluppo e per il demanio. Anche questi decreti, quindi, da un lato confermano la difficoltà di creare degli organi veramente rappresentativi, anche in attesa di una riforma della legislazione elettorale che disciplini la formazione dei consigli delle collettività territoriali, ma dall'altro testimoniano la centralità del tema delle collettività territoriali nel dibattito pubblico tunisino e la loro utilità come strumenti di equilibrio nel sistema di transizione⁸⁹.

7. Gli enti locali nella nuova Costituzione tunisina.

L'importanza delle collettività territoriali per il nuovo ordinamento tunisino è dimostrata anche dal ruolo che esse ricoprono nel dibattito in Assemblea costituente. L'organizzazione stessa dei lavori dell'Assemblea, disciplinata dal regolamento interno⁹⁰, conforta in qualche modo questa idea: delle sei commissioni permanenti costituenti (art. 64) incaricate di redigere intere parti della nuova Costituzione prima della loro discussione in seduta plenaria (art. 65), una è proprio dedicata alle collettività regionali e locali⁹¹. Questa scelta si riflette anche sullo spazio che le collettività territoriali riescono a trovare nelle bozze della nuova Costituzione e nel testo alla fine adottato: nei progetti presentati in successione in Assemblea⁹², così come nella Costituzione, il capitolo dedicato alle collettività territoriali è composto da dodici articoli (tredici nella prima versione), un passo avanti decisivo se si pensa alla testo costituzionale del 1959 che esauriva il tema in un solo articolo; inoltre, il decentramento trova riconoscimento tra i principi fondamentali della Costituzione.

89 Vedi R. JENAYAH, *Démocratie locale et transition politique en Tunisie*, cit., p. 401.

90 Approvato con risoluzione dell'Assemblea nazionale costituente del 20-1-2012, pubblicata in *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 14-2-2012.

91 Le altre sono la commissione per il preambolo, i principi fondamentali della Costituzione e la revisione della Costituzione, la commissione per i diritti e le libertà, la commissione del potere legislativo, del potere esecutivo e del loro rapporto, la commissione della magistratura giudiziaria, amministrativa, finanziaria e costituzionale, la commissione delle autorità costituzionali.

92 La prima bozza, presentata il 13 agosto 2011, è in realtà l'insieme dei lavori delle sei commissioni, senza il coordinamento dell'apposito comitato istituito in seno all'Assemblea; la seconda versione, del 14 dicembre 2011, costituisce invece un progetto preliminare, frutto del coordinamento del comitato e di un primo dibattito nell'Assemblea plenaria. Il progetto vero e proprio viene presentato il 22 aprile 2013 e riproposto (dopo alcune correzioni formali) il 1 giugno 2013; su questo progetto, ai sensi della legge sull'organizzazione provvisoria dei poteri (vedi *supra*, nota 85), l'Assemblea nazionale costituente deve esprimersi approvando il testo articolo per articolo a maggioranza assoluta dei componenti e successivamente votando l'intero testo a maggioranza dei due terzi dei componenti; se tale maggioranza non è raggiunta dopo la prima lettura, si procede, entro un mese, a una seconda votazione; se anche questa volta non si raggiunge la maggioranza dei due terzi dei componenti, il testo viene sottoposto a referendum e, per essere approvato, deve ottenere la maggioranza dei votanti. L'ultimo progetto di costituzione è stato peraltro oggetto di un parere da parte della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), rilasciato su richiesta della stessa Assemblea costituente.

Partendo proprio da quest'ultimo aspetto, occorre innanzitutto sottolineare l'importanza della collocazione del decentramento tra i principi fondamentali del nuovo ordinamento tunisino. Ciò che inoltre va evidenziato è il modo con cui si arriva al riconoscimento di tale principio nella Costituzione: affermando che «lo Stato si impegna a sostenere il decentramento e ad adottarlo su tutto il territorio nazionale nel quadro dell'unità dello Stato» (art. 14 Cost.), il costituente ha voluto porre l'accento sul ruolo positivo che deve essere assunto dallo Stato nel garantire un reale sviluppo del decentramento; peraltro questa disposizione è frutto di successive limature rispetto alle versioni precedenti, le quali prevedevano un ruolo meno attivo dello Stato⁹³.

Un ulteriore elemento che emerge dalla lettura di questa disposizione è la volontà di estendere il decentramento a tutto il territorio nazionale, a differenza di quanto accaduto fino ad adesso con conseguenze importanti, più volte in precedenza descritte, sulla reale effettività del decentramento stesso⁹⁴. L'esigenza è poi ribadita nel primo degli articoli compresi nel capitolo sulle collettività territoriali: si afferma infatti che «il decentramento è concretizzato dalle collettività locali, comprendenti comuni, dipartimenti e regioni, e che ognuna di queste categorie copre l'insieme del territorio della Repubblica conformemente a una divisione stabilita dalla legge» (art. 131 Cost.)⁹⁵. Un primo rilievo positivo che emerge immediatamente dalla lettura di questo articolo è la sua maggiore precisione lessicale; il dettato costituzionale, sul punto, parla per la prima volta di collettività locali, mentre la Costituzione del 1959, come si è visto, faceva riferimento ai consigli regionali e municipali. Lo stesso articolo introduce però anche un elemento sostanziale d'analisi, legato all'introduzione di un terzo livello di decentramento. Al di là dei dubbi circa la possibile sovrapponibilità delle collettività territoriali esistenti con quelle previste dalla Costituzione, a sua volta legata alla generale difficoltà di attuazione di queste disposizioni che renderanno necessario un periodo di transizione⁹⁶, la decisione sembra rispondere alle esigenze di un migliore coordinamento delle politiche di sviluppo economico e sociale implementate dagli enti territoriali, ruolo che difficilmente poteva essere svolto, per le esigue dimensioni che lo caratterizzavano, dalla

93 Si passa infatti dal decentramento come base dell'amministrazione territoriale dello Stato nelle prime due bozze (che potrebbe rimandare alla concezione delle collettività territoriali come strumento di deconcentrazione piuttosto che di decentramento), all'impegno dello Stato nell'istituzione del decentramento (terza bozza), fino all'impegno nel sostegno (quarta bozza). Vedi sul punto B. DAFFLON, G. GILBER, *L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie: état des lieux*, Fribourg, Université de Fribourg, Cachan, Ecole Normale Supérieure, Washington, 2013, p. 234.

94 *Ibidem*, p. 235.

95 Anche in questo caso la chiarezza con cui si estende il decentramento a tutto il territorio nazionale è frutto delle revisioni apportate alle diverse bozze presentate. Vedi ancora *Ibidem*, p. 237.

96 Si fa riferimento, in particolare, alle modalità di creazione delle nuove collettività locali; tali aspetti verranno probabilmente sciolti solo dalla legge di attuazione prevista dallo stesso articolo.

regione⁹⁷. Per lo stesso fine, quello di coordinamento e del rafforzamento dell'azione degli enti locali, viene creata anche una nuova struttura, il Consiglio superiore delle collettività territoriali (art. 141 Cost.); esso è un organo consultivo, che si esprime in particolare nelle materie della finanza locale, dello sviluppo economico e dell'equilibrio territoriale. Il valore simbolico, di questo nuovo organo è sottolineato dalla scelta, espressa nel testo costituzionale, di prevederne la sede fuori dalla Capitale tunisina; sulla reale capacità che il Consiglio avrà di giocare un ruolo importante nell'affermazione del decentramento esistono però dei dubbi, suscitati dal fatto che non emerge, almeno a livello costituzionale, una effettiva capacità dell'organo di influire sulle politiche del decentramento⁹⁸; il ruolo più o meno effettivo che sarà da esso svolto dipenderà da molteplici fattori, tra i quali senz'altro rientreranno le scelte operate dal legislatore che, in attuazione della riserva di legge contenuta nell'ultimo comma dell'articolo poc'anzi indicato, disciplinerà nel dettaglio composizione e funzioni del Consiglio.

Quest'ultimo aspetto rende doverosa una più generale riflessione sull'importanza dell'attuazione legislativa dei principi del decentramento espressi nella Costituzione del 2014; l'ampio ricorso all'istituto della riserva di legge – non solo in questa parte della Costituzione – è probabilmente il frutto di un lavoro costituente di difficili compromessi che da una parte caratterizza la nuova Costituzione come espressione di importanti – talvolta contrastanti – principi, e dall'altra ha portato a differire nel tempo alcune decisioni che difficilmente potevano essere assunte dall'Assemblea costituente; di conseguenza, spetta al legislatore soddisfare in maniera esaustiva, e possibilmente rapida, tali riserve di legge, per non correre il rischio di privare le disposizioni costituzionali della loro effettività⁹⁹. Va peraltro aggiunto che le riserve in questione dovranno essere soddisfatte da leggi organiche (art. 65 Cost.), le

97 Vedi ad esempio L. TARCHOUNA, *La place de la décentralisation dans un processus démocratique*, in *La Décentralisation et la Démocratie Locale. Enjeux et Perspectives*, Tunis, Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation, 2012, p. 43 e M. BEN LATAIEF, *Rapport de synthèse présenté lors de la séance de clôture*, in *La Décentralisation et la Démocratie Locale. Enjeux et Perspectives*, cit., p. 271. L'esigenza di risolvere i problemi di coordinamento e gestione attraverso la previsione di un livello territorialmente più ampio di decentramento è abbastanza risalente nel tempo. Vedi, in questo senso, i contributi di B. TEKARI, *L'administration territoriale en Tunisie à l'épreuve de la régionalisation*, in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1985, 1, pp. 175 ss.; E. MOUDOUD, *L'impossible régionalisation "jacobine" et le dilemme des disparités régionales en Tunisie*, in *The Canadian Journal of Regional Science/La Revue Canadienne des Sciences Régionales*, 1985, 3, pp. 413 ss.; J. PONCET, *La régionalisation en Tunisie*, cit., pp. 597 ss.

98 L. TARCHOUNA, *L'encadrement constitutionnel de la décentralisation*, lezione tenuta nell'ambito del corso di formazione *La décentralisation et la participation en Tunisie*, organizzato dall'Università di Siena e la Regione Toscana in collaborazione con le Università di Sousse e Carthage, Tunisi, 3-4-2014.

99 Così, ad esempio, S. BARTOLE, C. BEHRENDT, *Chapitre VII – Du pouvoir local*, in AA.VV., *Observation sur le projet final de la Constitution de la République tunisienne*, Strasbourg, Commission européenne pour la démocratie par le Droit, 2013, p. 34.

quali devono essere approvate dalla maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea dei rappresentanti (art. 64 Cost.).

Oltre che dall'attuazione legislativa dei principi espressi dalla Costituzione, la garanzia dell'effettività del decentramento, come si è visto in precedenza, dipenderà in larga parte dalla reale autonomia politica e finanziaria della quale le collettività territoriali possono godere e che, nella Costituzione del 1959, non trovava alcun riconoscimento.

Per quanto riguarda l'autonomia politica, già il titolo del capitolo dedicato alle collettività territoriali, «potere locale», sembra voler affermare la volontà di distacco dalla precedente concezione degli enti locali come strumenti della gestione di un unico interesse nazionale, per avvicinarsi a un'idea di essi come luoghi di decisione e definizione di politiche e interessi locali¹⁰⁰. Tale volontà sembra essere poi confermata dalle successive disposizioni: si afferma, ad esempio, che le collettività locali «gestiscono gli affari locali secondo il principio della libera amministrazione» (art. 132 Cost.); nella stessa direzione sembra inoltre andare il riconoscimento degli strumenti della democrazia diretta «al fine di assicurare la più ampia partecipazione dei cittadini e della società civile» alla vita politica (art. 139 Cost.). I passi in avanti più decisi riguardano però alcune previsioni che, puntualmente, cercano di introdurre alcuni principi prima assenti nella disciplina costituzionale delle collettività locali: si tratta, innanzitutto, della previsione dell'elettività dei consigli degli enti locali a suffragio universale e diretto (per i primi due livelli di decentramento) o indiretto (per il terzo livello, composto da membri eletti dai consigli degli altri enti territoriali), elemento finora assente o solo scarsamente effettivo (art. 133 Cost.)¹⁰¹; inoltre, si prevede che le collettività locali abbiano competenze proprie, oltre che competenze trasferite dallo Stato e competenze condivise con esso, esercitate secondo il principio di sussidiarietà (art. 134 Cost.)¹⁰²; infine, si dispone che gli atti delle collettività territoriali sono sottoponibili a controllo di legittimità *a posteriori*, venendo così meno la possibilità per l'autorità centrale di intervenire nel corso di formazione degli atti stessi o di autorizzarne l'emanazione (art. 138 Cost.)¹⁰³.

100 B. Dafflon, G. GILBER, *L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie: état des lieux*, cit., p. 236.

101 Sull'importanza della libera scelta dei rappresentanti ai fini dell'affermazione dell'autonomia si è più volte discusso in precedenza. Resterebbe da definire il sistema elettorale sia degli organi eletti direttamente che di quello eletto indirettamente. Sui possibili sistemi da adottare si vedano *Ibidem*, pp. 240-241 e S. BARTOLE, C. BEHRENDT, *Chapitre VII – Du pouvoir local*, cit., pp. 34-35.

102 Anche sulla necessità della titolarità di competenze proprie ci si è più volte soffermati in precedenza. La reale portata di queste disposizioni è peraltro limitata dal fatto che nessuna di queste competenze viene enumerata nel testo costituzionale, per cui si può supporre che anche in questo caso dovrà intervenire il legislatore, che avrà quindi un ruolo fondamentale nel disegnare la reale sfera di autonomia degli enti locali.

103 Pure questo tema è stato più volte trattato nelle pagine precedenti. È interessante aggiungere, a questo punto, come nel testo finale scompaia il riferimento al controllo giurisdizionale previsto nelle versioni precedenti,

Anche l'autonomia finanziaria delle collettività territoriali sembra trovare spazio nella bozza di Costituzione tunisina: così, ad esempio, si afferma non solo che le collettività territoriali dispongono di risorse proprie e di risorse trasferite dallo Stato, ma anche che tali risorse devono essere adeguate alle competenze esercitate e che, di conseguenza, il trasferimento o la condivisione di competenze deve essere accompagnato dall'assegnazione di nuove risorse (art. 135 Cost.)¹⁰⁴; inoltre, si prevede la libera gestione di tali risorse, secondo il principio di buon governo e sotto il controllo della magistratura contabile (art. 137 Cost.)¹⁰⁵.

Complessivamente il giudizio su questo capitolo della Costituzione è positivo, anche se una valutazione più completa sarà possibile soltanto quando sarà data attuazione a tutte le disposizioni costituzionali prima descritte. Un simile giudizio è stato espresso anche dalla Commissione di Venezia, che ha rilasciato un parere sull'intero testo della quarta bozza di Costituzione su richiesta dell'Assemblea costituente¹⁰⁶; essa ha giudicato positivamente il capitolo dedicato, nell'ultimo progetto redatto, al potere locale, in quanto esso «pone le basi per il riconoscimento e la protezione dell'autonomia locale»¹⁰⁷. Già il bilancio quantitativo della disciplina costituzionale in materia di collettività territoriali, sebbene da solo non sia sufficiente a garantire l'effettività del decentramento, riflette la necessità percepita dal costituente tunisino di utilizzare il decentramento come strumento per la creazione, e il successivo mantenimento, di una stabile democrazia; è stata peraltro evitata quella riduzione a un solo articolo che già aveva interessato la materia nel 1959, quando diverse disposizioni proposte l'anno precedente furono sacrificate nel testo finale. Anche da un punto di vista qualitativo, il dettato costituzionale contenuto nelle bozze, e confermato nel testo adottato, può essere valutato positivamente: i principi per garantire una reale ed effettiva autonomia delle collettività locali, sotto i diversi punti di vista che si sono appena analizzati, sono sanciti. Le maggiori perplessità riguardano però la reale capacità – e volontà politica – di dare attuazione a tutti i principi espressi dalla Costituzione: un ruolo di primo piano verrà quindi svolto dal legislatore che è chiamato ad attuare le disposizioni costituzionali soddisfacendo le numerose riserve di legge previste nel testo costituzionale; anche dove tali riserve mancano si

lasciando così dubbi circa la procedura da seguire per effettuare il controllo sugli atti delle collettività territoriali e gli organi che ne sono responsabili.

104 La riserva di legge presente alla fine di questo articolo dovrà essere peraltro soddisfatta al più presto per renderlo effettivamente operativo e garantire l'autonomia finanziaria delle collettività territoriali. Vedi S. BARTOLE, C. BEHRENDT, *Chapitre VII – Du pouvoir local*, cit., p. 35.

105 Anche la natura di questo controllo dovrà essere precisata in un testo legislativo. Vedi B. DAFFLON, G. GILBER, *L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie: état des lieux*, cit., pp. 251-252.

106 Vedi *supra*, nota 91.

107 S. BARTOLE, C. BEHRENDT, *Chapitre VII – Du pouvoir local*, cit., p. 34.

renderà necessaria un'opera di adeguamento dei principi espressi talvolta in maniera – più o meno volontariamente – poco chiara¹⁰⁸ alla realtà e alla volontà politica, per dare effettivamente corpo ad un reale sistema di decentramento.

Esistono dunque i presupposti per un avvicinamento, sul punto, al sistema di organizzazione territoriale che caratterizza gli Stati democratici, pluralisti e contemporanei; i principi a garanzia del decentramento, contenuti tra l'altro in documenti e trattati internazionali come la Carta europea delle autonomie locali¹⁰⁹, sembrano essere riconosciuti anche nel nuovo testo costituzionale. A questi primi risultati, occorre sottolinearlo, certamente hanno contribuito anche attori esterni all'Assemblea; all'importante ruolo che tali attori stanno giocando nel processo costituente tunisino (dimostrato non solo dalla richiesta del parere della Commissione di Venezia, sopra menzionato, ma anche dal supporto tecnico e finanziario fornito da Stati esteri e organizzazioni internazionali, come l'Ue e l'Onu), si deve sommare il più mirato intervento di organizzazioni interessate in maniera specifica al sostegno al decentramento¹¹⁰, sia interne, come la Federazione nazionale delle città tunisine, che esterne, come il Congresso per i poteri locali e regionali e le Città e i governi locali uniti¹¹¹.

Il concorso di questi attori ha dunque favorito un'attività costituente in materia di collettività locali che ha visto il riconoscimento dei principi fondamentali del decentramento; oltre alla loro conferma in quella che è diventata la nuova Costituzione tunisina, ciò che più conta affinché tali principi vivano è che vengano rimossi quegli ostacoli che, almeno dall'indipendenza, hanno impedito l'effettività del decentramento; ostacoli che, non a caso, sono comuni a quelli che hanno impedito, fino ad oggi, lo sviluppo e il consolidamento di un effettivo sistema democratico.

108 L. TARCHOUNA, *L'encadrement constitutionnel de la décentralisation*, cit.

109 Il documento stabilisce alcuni principi fondamentali che costituiscono *standard* minimi per un'autonomia locale effettiva come la possibilità di gestione degli affari locali, l'adeguatezza delle risorse alle funzioni degli enti locali e il riconoscimento costituzionale dell'autonomia.

110 Si veda in maniera specifica su questo punto L.G. ROMEO, *The Role of External Assistance in Supporting Decentralisation reform*, in *Public Administration and Development*, 2003, 23, pp. 89 ss..

111 A questi enti che collaborano per l'affermazione di un effettivo decentramento si può poi aggiungere l'impegno di ulteriori attori, come enti locali e regionali di altri Stati, Università e centri di ricerca tunisini e stranieri; in tal senso si segnala, per esempio, il progetto "Attività di supporto al processo costituente e affermazione del decentramento in Tunisia" che vede la collaborazione di Università ed enti locali italiani (Regione Toscana, Provincia di Siena e Università di Siena) e tunisini (Governatorato di Kasserine, Università di Carthage e Università di Sousse) al fine di diffondere una vera e propria "cultura del decentramento" attraverso corsi di formazione, incontri e attività di supporto e influenza sull'attività legislativa e costituente in materia di enti locali.

8. Conclusioni.

Le conclusioni di questo contributo non possono che essere provvisorie, considerato anche il brevissimo tempo trascorso dall'approvazione, all'inizio del 2014, della nuova Costituzione. È tuttavia utile, a questo punto, tornare al passato per individuare, alla luce di quegli ostacoli che hanno impedito un'affermazione effettiva del decentramento, alcune utili prospettive.

Uno dei freni maggiori, nei passati decenni, al decentramento, è stato quello della retorica dell'unità; impedendo l'affermazione e l'espressione di un pluralismo di interessi, in un sistema politico dominato da un partito unico, si è affermato un sistema istituzionale dove, a tutti i livelli, è mancato un qualsiasi rapporto di responsabilità tra gli elettori e gli eletti. Il decentramento, in questo senso, non è stato effettivo dal momento che non è stato accompagnato dalla reale possibilità per i cittadini di scegliere i propri rappresentanti. Esso deve adesso essere alimentato da una progressiva apertura del sistema politico, raggiungibile anche con l'introduzione di nuovi strumenti di partecipazione e di controllo sui rappresentanti¹¹²; tuttavia, da fine, il decentramento può anche trasformarsi in mezzo e contribuire all'affermazione del pluralismo degli interessi che a sua volta favorirebbe una positiva evoluzione del processo di democratizzazione del Paese¹¹³.

Un altro importante freno al decentramento, strettamente connesso al primo, è stato costituito dall'idea che lo sviluppo e l'ammodernamento del Paese fossero perseguibili soltanto attraverso un ruolo forte dello Stato centrale; questa impostazione, comune almeno a tutti gli Stati del *Maghreb*¹¹⁴, è stata smentita dalla storia, aprendo dunque adesso nuovi spazi per le collettività territoriali che devono diventare il motore dello sviluppo economico e sociale del Paese¹¹⁵. Anche in questo caso, quindi, si tratta di un ostacolo che deve essere superato non solo per consentire l'affermazione di un effettivo decentramento, ma anche, e conseguentemente, per favorire lo sviluppo del Paese e quindi il consolidamento della democrazia¹¹⁶.

112 Vedi R. JENAYAH, *Démocratie locale et transition politique en Tunisie*, cit., pp. 405-407.

113 Vedi L. TARCHOUNA, *La place de la décentralisation dans un processus démocratique*, cit., p. 35.

114 Sul punto si soffermano, tra gli altri, S.I. BERGH, *Decentralisation and Local Governance in the MENA Region*, in *IEMed Mediterranean Yearbook*, 2010, pp. 253- 258 e M. LAVERGNE, *Révolutions arabes : pas de démocratisation sans décentralisation*, in *Confluences Méditerranée*, 2013, pp. 20-32.

115 Sulla scorta di quanto avvenuto in altri ordinamenti africani tra gli anni Ottanta e Novanta, per cui si rimanda a D. OLOWU, *Local Institutional and Political Structures and Process: Recent Experience in Africa*, in *Public Administration and Development*, 2003, 23, p. 43.

116 Sul decentramento come strumento di sviluppo, in particolare in Africa, si vedano ad esempio P. SMOKE, *Decentralisation in Africa: Goals, Dimension, Myths and Challenges*, in *Public Administration and Development*, 2003, 23, p. 9 e A.O. OLUKOSHI, *Towards an Enduring Economic Foundation for Democratic Federalism and Decentralisation in Africa*, in L.R. BASTA, J.IBRAHIM (a cura di), *Federalism and Decentralisation in Africa*, Fribourg, Institut du Fédéralisme, 1999, pp. 83 ss.

È evidente, dunque, che decentramento e democrazia debbano trovare un intimo legame in questa fase di transizione verso la democrazia, così come in quella successiva di consolidamento delle strutture democratiche; un legame che si basa, in Tunisia come in gran parte dell'area del *Maghreb*, sulla condivisione sia degli ostacoli che delle soluzioni per l'affermazione di un reale decentramento e di un'effettiva democrazia.