

TUNISIA: Le elezioni comunali del 6 maggio 2018. Ancora un segno di speranza dalla sponda sud del Mediterraneo

di Tania Groppi *
(20 luglio 2018)

1. Il 6 maggio del 2018 si sono svolte, nella calma e nel rispetto degli standard internazionali¹, le elezioni dei 350 consigli comunali tunisini. L'Istanza superiore indipendente delle elezioni (ISIE) ha proclamato i risultati il 13 giugno: a partire da tale data sono iniziati a decorrere i venti giorni per la convocazione della prima seduta dei nuovi consigli comunali, chiamati ad eleggere i rispettivi presidenti², che svolgono anche la funzione di vertice dell'esecutivo locale. Stiamo quindi assistendo in questi giorni all'elezione, l'uno dopo l'altro, dei nuovi sindaci tunisini³, un evento atteso da più di sette anni, ovvero dalla primavera del 2011, quando la "rivoluzione dei gelsomini" azzerò le amministrazioni locali precedenti, insediate durante il regime autoritario.

Si tratta di un fatto di portata storica: quelle del 6 maggio sono state infatti le prime elezioni comunali libere nei sessant'anni di vita del paese, dopo la fine del regime autoritario di Ben Ali e l'adozione della nuova costituzione del 27 gennaio 2014. Nel precedente regime, i consigli comunali erano sì eletti a suffragio universale e diretto, ma con elezioni chiaramente pilotate che assicuravano una maggioranza schiacciante al partito del Presidente, mentre i consigli regionali, presieduti da un rappresentante del governo, il governatore, erano eletti in modo indiretto. Né i comuni né i governatorati potevano essere considerati enti autonomi, essendo sottoposti al pervasivo e capillare controllo centrale⁴.

1 V. il rapporto preliminare della missione di osservazione elettorale dell'Unione europea (https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-tunisia-2018_fr) e la dichiarazione del Congresso dei poteri regionali e locali del Consiglio d'Europa (<https://www.coe.int/en/web/congress/-/tunisia-municipal-elections-successfully-accomplished-despite-difficult-framework-conditions-decentralisation-needs-to-take-shape-now-concludes-cong-1>). L'autrice ha svolto la funzione di esperto durante la missione del Congresso dei poteri regionali e locali di osservazione delle elezioni municipali tunisine. Il rapporto (CG/MON10(2018)13) è stato presentato dal relatore, Xavier Cadoret il 15 giugno 2018. La pubblicazione del presente articolo, che impegna unicamente l'autrice, avviene con il consenso del segretariato del Congresso.

2 Così l'art. 175 ter della loi organique n° 2017-7 : « Pour les premières élections municipales et régionales suivant la promulgation de la présente loi, la première séance du conseil municipal ou régional élu a lieu sur convocation du gouverneur de la région, et ce, dans un délai maximum de vingt et un jours à compter de la date de proclamation des résultats définitifs des élections ».

3 <https://directinfo.webmanagercenter.com/2018/06/29/tunisie-regions-municipales-2018-poursuite-de-lelection-des-nouveaux-maires/>

4 G. MILANI G., *Decentramento e democrazia nell'evoluzione costituzionale della Tunisia*, in "Focus Africa di Federalismi", 2/2014, pp. 1-28, http://www.federalismi.it/nv14/articolo_documento.cfm?Artid=26815&content=Decentramento+e+democrazia+nell%E2%80%99evoluzione+costituzionale+della+Tunisia&content_author=Giammaria+Milani.

Una delle principali novità della Costituzione del 2014 è rappresentata proprio dal riconoscimento del principio del decentramento e dell'autonomia locale, in netta rottura con il carattere accentrato che ha caratterizzato l'assetto territoriale tunisino fin dall'indipendenza e che era sancito dalla Costituzione del 1959. Il decentramento trova oggi posto tra i principi fondamentali (art. 14) e ad esso è dedicato un intero capitolo, il VII, intitolato "Il potere locale", che riprende tutti gli elementi classici, così come sanciti a livello internazionale dalla "Carta europea dell'autonomia locale" del Consiglio d'Europa⁵.

Il decentramento, articolato sulla base di tre livelli di enti autonomi, i comuni, le regioni, i distretti, è visto come chiave di volta per la trasformazione del paese: esso è finalizzato ad assicurare la partecipazione dei cittadini alle decisioni politiche e a promuovere lo sviluppo economico delle zone più arretrate dell'entroterra, quelle dalle quali la rivoluzione è partita, attraverso l'autoimmolazione, a Sidi Bouzid, il 17 dicembre 2010, di un giovane commerciante ambulante, Mohamed Bouazizi.

2. Tuttavia, nonostante questa valorizzazione del decentramento e dell'autonomia locale a livello costituzionale, l'attuazione si è rivelata assai complessa, tenuto conto della difficile situazione geopolitica nella quale la Tunisia è venuta a trovarsi negli anni più recenti, con ricadute importanti e a volte drammatiche sul piano economico e securitario.

I comuni e le regioni (governatorati) sono stati retti, fino a questi ultimi mesi, da un corpus normativo precostituzionale, risalente agli anni settanta⁶. Riguardo alla composizione degli organi, durante il periodo transitorio, nel 2011, i consigli comunali sono stati sostituiti con "delegazioni speciali" nominate dal governo provvisorio, mentre le strutture elettive presenti nei governatorati, i consigli regionali, sono state dissolte⁷. Tale regime transitorio era destinato a durare fino all'elezione dei nuovi consigli, elezione che appunto è avvenuta per i comuni il 6 maggio 2018, più di 7 anni dopo lo scoppio della primavera tunisina e a diversi anni di distanza dalle prime elezioni parlamentari e presidenziali libere, dell'autunno del 2014. L'elezione dei consigli regionali, pur prevista dalla legge elettorale, non è per il momento all'orizzonte, mentre i distretti, istituzioni che non esistevano in precedenza, debbono ancora essere creati (e tale evento non pare imminente, essendo oggetto di dibattito l'opportunità di un'articolazione territoriale su tre livelli in un paese piccolo come la Tunisia).

Pertanto, per più di tre anni, la giovane democrazia tunisina si è trovata a funzionare con un'unica camera elettiva, a livello centrale, l'Assemblea dei

5 Vedi L. TARCHOUNA, *Il decentramento territoriale : novità e sfide*, in T. Groppi, I. Spigno (eds.), *Tunisia. La primavera della costituzione*, Carocci, Roma, 2015, pp. 152-167.

6 Loi organique n° 75- 33, relative aux communes ; loi organique n° 89-11, relative aux conseils régionaux.

7 Loi constitutive n° 6-2011, Section IV Des conseils locaux, art. 21 : « Les conseils municipaux, les délégations spéciales, les conseils régionaux et les structures auxquelles la loi confère la qualité de conseils locaux exercent leurs compétences conformément à la loi et ce jusqu'à ce qu'elles soient révisées par l'Assemblée constituante. Le premier ministre après consultation du président de la République, du président de députés, peut dissoudre les conseils, les délégations spéciales et désigner de nouvelles délégations chaque fois que le besoin s'en fait sentir ».

rappresentanti del popolo (ARP), formata da 217 deputati, nel vuoto di qualsiasi ulteriore assemblea rappresentativa. Le elezioni del 6 maggio pongono fine alla solitudine dell'ARP e consentono finalmente alla vita democratica locale, finora confinata nell'ambito associativo, di trovare una espressione istituzionale.

L'approvazione delle norme necessarie per l'entrata in vigore delle disposizioni costituzionali sugli enti locali è avvenuta gradualmente. Si è iniziato con i decreti relativi alla municipalizzazione delle parti di territorio che non erano coperte da comuni (ampie zone scarsamente popolate)⁸, che hanno portato nel 2016 alla creazione di 86 nuovi comuni, arrivando al numero attuale di 350⁹.

Assai più ardua è stata l'adozione della legge organica per l'elezione dei consigli comunali e regionali, il cui progetto, presentato dal governo all'ARP nel gennaio del 2016, è rimasto a lungo bloccato sulla questione del diritto di voto dei militari e dei membri delle forze di sicurezza: ad essi, infatti, non è riconosciuto l'elettorato attivo nelle elezioni nazionali, mentre si proponeva di attribuirlo a livello locale. Lo stallo politico si è sbloccato nel senso del riconoscimento del diritto di voto a livello locale, e la legge (che formalmente rappresenta una modifica alla legge organica n° 2014-16 relativa alle elezioni e al referendum) è stata approvata il 14 febbraio 2017.

L'ulteriore ritardo, di più di un anno rispetto all'adozione della legge elettorale, nella convocazione delle elezioni locali è stato legato all'approvazione della nuova legge generale sugli enti locali, che ne ridefinisce le competenze e l'organizzazione, consentendo l'entrata in vigore del Capitolo VII della Costituzione: il progetto di Codice delle collettività locali, dopo una lunga gestazione governativa, è stato adottato dal Consiglio dei ministri il 28 aprile 2017 ed è stato approvato dall'ARP quasi esattamente un anno dopo, alla vigilia delle elezioni comunali, il 26 aprile 2018¹⁰.

3. L'elezione dei consigli comunali, destinati a restare in carica per i prossimi cinque anni, è avvenuta sulla base di un sistema elettorale proporzionale, con una soglia di sbarramento del 3%, previsto dalla legge organica n°2017-7.

Ogni comune, indipendentemente dalla sua popolazione, costituisce un'unica circoscrizione elettorale. La competizione avviene tra liste concorrenti, bloccate, che devono contenere un numero di nomi pari al numero di seggi assegnati al consiglio comunale (si va da un minimo di 12 nei comuni con meno di 10.000 abitanti a un massimo di 60 per i comuni con più di 500.000 abitanti). Le liste possono essere presentate da partiti politici, da coalizioni, o possono essere indipendenti. Il sindaco, che è anche il presidente del consiglio comunale, è eletto dal consiglio stesso nel suo seno, tra i capilista delle liste che hanno

8 In queste zone, corrispondenti al 50% del territorio, sulle quali viveva 1/3 della popolazione tunisina (che pertanto non aveva diritto alla partecipazione politica a livello comunale), le competenze dei comuni erano svolte dai governatori, che dovevano sentire il parere di organi elettivi consultivi, i « conseils ruraux ». L'art. 131 Cost. dispone che le tre categorie di enti locali debbano coprire l'intero territorio della Tunisia.

9 Décret gouvernemental n°2016-602, del 26 maggio 2016.

10 Loi organique n° 2018-29, relative au Code des collectivités locales : <https://legislation-securite.tn/ar/node/104277> (en arabe).

ottenuto seggi, a maggioranza assoluta dei voti. Se nessun candidato ottiene tale quorum, si procede al ballottaggio tra i due candidati più votati.

Un elemento assai peculiare della legislazione tunisina sulle elezioni locali è la presenza di norme assai dettagliate sulla composizione delle liste, finalizzate a concretizzare, in maniera molto incisiva (e comunque assai più stringente rispetto a quanto è previsto per l'elezione dell'ARP), alcune disposizioni della Costituzione dedicate alle donne, ai giovani, ai portatori di handicap.

Innanzitutto, circa la rappresentanza di genere, la legge prevede che debba essere rispettato, a pena della irricevibilità della lista, il principio di parità, non solo verticale (alternanza tra i due sessi in una stessa lista), già utilizzato per l'elezione dell'ARP, ma anche orizzontale (parità tra uomini e donne come capilista per le liste di partiti o coalizioni che si presentano in più di una circoscrizione)¹¹.

Inoltre, ogni lista deve includere, sempre a pena di irricevibilità, tra i primi tre nominativi, una candidata o un candidato di età inferiore ai trentacinque anni e, nel resto della lista, ogni sei candidati un giovane di meno di trentacinque anni¹².

La legge prevede anche, però con l'unica sanzione della privazione del finanziamento pubblico, che ogni lista deve comprendere, tra i primi dieci nominativi, un candidato o una candidata disabili¹³.

La verifica del rispetto di tali condizioni, così come la gestione di tutti gli altri aspetti delle elezioni, è stata affidata all'Istanza superiore elettorale indipendente (ISIE), dotata anche di potere regolamentare per tutto quel che non è previsto dalla legge¹⁴. Tale Istanza, creata nel 2011 in forma provvisoria per l'elezione dell'Assemblea nazionale costituente (ANC), è stata successivamente disciplinata da una legge organica e poi costituzionalizzata nel 2014. Essa ha dato prova di una buona capacità di gestire le scadenze elettorali del 2014 (elezioni parlamentari e presidenziali), rappresentando un elemento chiave nel successo della transizione democratica in Tunisia.

11 V. l'art. 34 Cost. : « Les droits d'élire, de voter et de se porter candidat sont garantis conformément à ce qui est prévu par la loi. L'État veille à garantir la représentativité de la femme dans les assemblées élues ». V. anche l'art. 46 : « L'État s'engage à protéger les droits acquis de la femme et veille à les consolider et les promouvoir. L'État garantit l'égalité des chances entre l'homme et la femme pour l'accès aux diverses responsabilités et dans tous les domaines. L'État s'emploie à consacrer la parité entre la femme et l'homme dans les assemblées élues. L'État prend les mesures nécessaires en vue d'éliminer la violence contre la femme ».

12 V. l'art. 8 : « La jeunesse est une force active dans la construction de la patrie. L'État assure les conditions propices au développement des capacités de la jeunesse et à la mise en œuvre de ses potentialités. Il encourage les jeunes à assurer leurs responsabilités et à élargir leur contribution au développement social, économique, culturel et politique ».

13 V. l'art. 48 : « L'État protège les personnes handicapées contre toute discrimination. Tout citoyen handicapé a droit, en fonction de la nature de son handicap, de bénéficier de toutes les mesures propres à lui garantir une entière intégration au sein de la société, il incombe à l'État de prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet ».

14 Loi organique n° 2012-23, relative à l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections.

4. Nonostante una campagna elettorale sottotono e una partecipazione al voto ampiamente inferiore a quella delle elezioni parlamentari e presidenziali del 2014¹⁵, ci sono molti elementi che spingono a una valutazione positiva delle elezioni comunali del 6 maggio 2018.

Da un lato, le elezioni si sono svolte in modo regolare, il calendario elettorale è stato rispettato, la giustizia amministrativa ha esaminato i ricorsi nei termini, i risultati sono definitivi sono stati proclamati nella data prevista: tutti aspetti che, nonostante l'esperienza in materia elettorale acquisita dalla Tunisia e il sostegno di diverse organizzazioni internazionali e ONG, non possono essere dati per scontati, quando si consideri la difficile situazione socio-economica e i rischi terroristici ai quali è esposto il paese.

Dall'altro lato, tanto le candidature quanto i risultati¹⁶ mostrano che, nonostante il senso di stanchezza e disillusione che pervade la vita quotidiana dei tunisini, la società civile, grande protagonista della primavera del 2011, è ancora la forza viva del paese, quella che può aiutare a trovare una via d'uscita a una situazione politica ed economica stagnante.

La nutrita presenza, nelle liste, di donne, giovani, portatori di handicap, imposta dalla legge, rappresenta indubbiamente un *unicum* non soltanto nella regione, ma nel più vasto panorama comparato. Le liste erano composte per il 50,7% da uomini e per il 49,3% da donne; le donne capilista erano il 30,33%, a fronte del 69,67% di uomini. Più del 50% dei candidati aveva meno di 35 anni; 18 liste avevano come capolista un portatore di handicap.

Quanto agli eletti, il 37% dei consiglieri ha meno di 35 anni e il 47% sono donne. I capilista delle liste che hanno ottenuto seggi (e che pertanto sono nella condizione di poter competere per la carica di sindaco)¹⁷ sono per il 70% uomini e il 30% donne, mentre i giovani di meno di 35 anni rappresentano il 37% degli eletti. Sono stati eletti 1.800 portatori di handicap, tra i quali 18 capilista.

L'altro dato significativo è costituito dal successo delle liste indipendenti. Delle 2.074 liste in competizione, 1.055 erano liste di partito, 159 liste di coalizione e 860 liste indipendenti.

Le liste indipendenti hanno raccolto circa il 32,9% dei voti, eleggendo 2.373 consiglieri e superando i due partiti di governo. Il partito islamista Ennahdha è arrivato in seconda posizione, col 28,6 % dei seggi e 2.139 eletti, il partito del

15 Il tasso è stato del 35,6% degli iscritti (la partecipazione dei militari e degli agenti delle forze di sicurezza, che hanno votato il 29 aprile, è stato del 12%). Va rilevato che in Tunisia per essere elettori occorre registrarsi presso l'ISIE. Risultano attualmente iscritti 5.369.892 cittadini, un numero appena più elevato di quello degli iscritti per le elezioni del 2014: vedi <http://www.isie.tn/elections/elections-municipales-2018/electeurs/>. Il tasso di partecipazione era stato del 67,72% per le elezioni parlamentari del 2014, del 63,18% e del 60,34% per i due turni delle elezioni presidenziali del 2014.

16 Vedi per i dati citati di seguito la conferenza stampa del 13 giugno 2018 del presidente dell'ISIE nel momento della proclamazione dei risultati definitivi: <https://directinfo.webmanagercenter.com/2018/06/13/tunisie-municipales-2018-tous-les-recours-ont-ete-rejetes-et-les-resultats-preliminaires-annonces-sont-valides-isie/>.

V. anche <http://www.ifes.org/faqs/elections-tunisia-2018-municipal-elections>.

17 La storica elezione a sindaco di Tunisi di una donna, la capolista di Ennahdha (che era risultata la lista più votata), Souad Abderrahim, da parte del consiglio comunale, il 3 luglio 2018, è conseguenza di questa impostazione.

Presidente della Repubblica, Nidaa Tounes, in terza posizione col 22,17 % dei seggi e 1.600 consiglieri¹⁸.

Di grande rilievo sono stati i risultati ottenuti da liste indipendenti, espressione della società civile, in importanti comuni della Grande Tunisi, come Ariana e La Marsa. Ancora più significativa è stata, in questi comuni, l'elezione a sindaco dei capilista delle liste indipendenti che avevano avuto la maggioranza relativa, avvenuta nella prima seduta dei rispettivi consigli comunali¹⁹.

In conclusione, le elezioni comunali del 6 maggio 2018 hanno rimesso in moto la società civile tunisina e, con essa, un quadro politico che sembrava imbalsamato intorno ai due grandi partiti che governano in coalizione, in un clima di crescente distacco dal paese, accompagnato da un malessere diffuso per una situazione economica e sociale sempre più insostenibile. La speranza che il consolidamento democratico possa continuare è affidata oggi a una ripartenza "dal basso", attraverso la democrazia locale. Che la Tunisia, da sempre crocevia e laboratorio al centro del Mediterraneo, ci mostri una strada da seguire?

* Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Siena.

18 https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/05/10/en-tunisie-des-forces-independantes-emergent-des-elections-municipales_5296872_3212.html;
<https://www.webmanagercenter.com/2018/06/30/421567/tunisie-municipales-et-si-la-victoire-des-independants-debouchait-sur-un-grand-mouvement-citoyen/>

19 La lista dell'ex deputato dell'ANC, il giurista Fadhel Moussa, ha avuto la maggioranza relativa ad Ariana, nel nord della Grande Tunisi (15 seggi su 36) e Fadhel Moussa è stato eletto sindaco il 26 giugno 2018. A La Marsa, anch'essa nella periferia nord della Grande Tunisi, la lista La Marsa change ha avuto 11 seggi su 30 e il suo capolista, il medico Slim Meherzi, è stato eletto sindaco a seguito dell'alleanza con un'altra lista indipendente:
<https://nawaat.org/portail/2018/06/27/apres-les-municipales-les-listes-independantes-au-defi-des-alliances/>