

# Geografia, tradizione e decentramento: suggestioni dai micro Stati insulari del Pacifico

di Elisa Bertolini

**Abstract:** *Geography, tradition, and decentralization: suggestions from the Pacific micro insular states* - The article discusses the decentralization in the Pacific micro insular states. In particular, the focus is on the combined influence of the geographic dispersion and of the traditional system of government centered on traditional chiefs. The seven microstates that are analysed do not endorse a uniform model of decentralisation. On the contrary, it is possible to outline several sub models, spanning from the federalism of the Federated States of Micronesia and Palau to the failed local government system in Nauru. Nevertheless, the different solutions adopted all reflect the need to meet the challenges of the geographic dispersion and of the inclusion of the traditional chiefs.

**Keywords:** insularity; decentralisation; traditional chiefs; geographic dispersion; Pacific Ocean.

2981

---

## 1. Introduzione

L'insularità è una situazione innanzitutto geografica alla quale si connettono una serie di altre caratteristiche altamente distintive, non da ultimo sotto il profilo giuridico. Se infatti la condizione di essere una porzione di terra, di dimensioni comunque limitate, circondata dal mare, in molti casi anche remota, è al tempo stesso causa e conseguenza della storia che quella specifica porzione di terra ha vissuto, lo stesso può essere affermato in merito all'ordinamento giuridico che essa ha sviluppato nel corso dei secoli. Geografia, storia e ordinamento giuridico rappresentano quindi i tre poli di una relazione triangolare di influenze reciproche.

Nel momento in cui si vadano invero ad analizzare gli ordinamenti insulari, situati prevalentemente nei Caraibi e nell'Oceano Pacifico (limitatamente alla sua parte ovest), risulta subito chiaro il rapporto di filiazione tra l'ordinamento post-coloniale<sup>1</sup> e quello della madrepatria<sup>2</sup>. L'esperienza storica della colonizzazione è in larga misura una conseguenza del dato insulare. Al contempo, l'esperienza storica della colonizzazione è la generatrice principale dell'attuale ordinamento giuridico di questi Paesi. A

---

<sup>1</sup> Espressione da intendersi in senso lato, volendosi ricomprendere anche le ex colonie nipponiche nel Pacifico che sono state l'amministrazione fiduciaria statunitense (TTPI-*Trust Territory of the Pacific Islands*), conclusasi nel 1994.

<sup>2</sup> Medesima precisazione della nota precedente, indi per cui anche gli Stati Uniti sono da intendersi ricompresi da questa espressione.

ben apprezzare questi ordinamenti, infatti, si può constatare che un altro elemento ha contribuito a plasmare, seppur con gradi diversi, l'attuale assetto giuridico: la tradizione, nella forma del modo di governo e del diritto consuetudinario. Tradizione che però è anch'essa figlia in primo luogo della realtà geografica di questi Paesi. La relazione triangolare è più correttamente, dunque, una relazione quadrangolare.

Studiando la forma di Stato e di governo dei micro ordinamenti del Pacifico emerge che è la preferenza per una forma di Stato decentrata – seppure diversamente articolata in ogni esperienza – il profilo che meglio rappresenta l'influenza combinata della geografia e della tradizione. Il presente contributo si propone specificamente di investigare questo profilo che può sembrare di primo acchito piuttosto particolare, considerando che si tratta di Stati dalla dimensione territoriale estremamente esigua, non superiore ai 1000km<sup>2</sup>, e dalla demografia assai limitata, non superiore al milione di abitanti<sup>3</sup>. Il fatto che ordinamenti di queste dimensioni abbiano optato per un decentramento territoriale ben simboleggia l'adagio secondo cui non c'è limite al piccolo. Del resto, già Rousseau aveva spiegato l'idoneità dei piccoli Stati al governo democratico proprio in considerazione del fatto che «le nombre des magistrats suprêmes doit être en raison inverse de celui des citoyens»<sup>4</sup>.

Posto, dunque, questa premessa, per cui anche il micro si parcellizza al suo interno, prima di indagare come questa parcellizzazione concretamente si realizzi, pare opportuno discutere per quali motivi essa è venuta a crearsi. Si è detto poc'anzi che le cause sono sostanzialmente due e strettamente legate l'una con l'altra: geografia e tradizione.

Innanzitutto, dunque, la geografia, e più precisamente la dispersione geografica (o parcellizzazione insulare)<sup>5</sup>. I sette micro Stati del Pacifico<sup>6</sup> non sono infatti semplicemente delle isole, ma sono agglomerati di centinaia (o anche migliaia) di piccole isole e atolli, non tutti abitati né abitabili, dispersi in milioni di chilometri quadrati di oceano<sup>7</sup>. Importante conseguenza ai fini della presente analisi è la mancanza di un'assoluta uniformità etnica e culturale – causata proprio dalla dispersione –, la quale contribuisce all'opzione del decentramento. Gli arcipelaghi di quest'area geografica si sono infatti sempre caratterizzati per una forte diversità culturale che la colonizzazione ha in un certo qual modo sistematizzato e ordinato, pur senza schiacciarne le diverse tipicità. La tensione tra l'ordinamento tradizionale –

---

<sup>3</sup> Sulle variabili che hanno determinato l'individuazione dei micro Stati oggetto d'indagine rimando a E. Bertolini, *I micro Stati. La sfida della micro dimensione e le sue ricadute costituzionali*, Bologna, 2019, 39-62.

<sup>4</sup> Pur nella validità del riferimento a qualunque edizione, si rimanda a J.-J. Rousseau, *Du Contrat Social*, in *Œuvres complètes*, t. III, Paris, 1964, 347-470, 403-404.

<sup>5</sup> R.L. Merrit, *Noncontiguity and Political Integration*, in J.N. Rosenau (ed.), *Linkage Politics*, New York, 1969, 237-272.

<sup>6</sup> Gli Stati TTPI e ora membri del COFA (*Compact of Free Association*) con gli USA: Stati federati di Micronesia (SFM), Repubblica delle Isole Marshall (RIM), Repubblica di Palau; le ex colonie britanniche della Repubblica delle Kiribati e di Tuvalu; l'ex protettorato britannico, il Regno di Tonga; e l'ex amministrazione fiduciaria australiana, la Repubblica di Nauru.

<sup>7</sup> Giusto per dare un'idea della entità della dispersione, gli Stati federati di Micronesia sono dispersi in 2 milioni di km<sup>2</sup> di oceano, mentre le Kiribati in addirittura 5 milioni.

espressione anche di culture differenti – e quello giuridico importato ha generato forme di governo fortemente ibridizzate<sup>8</sup>, ma ha influito anche sulla forma di Stato, proprio al fine di consentire allo Stato e alle sue differenti componenti di funzionare una volta divenuto indipendente<sup>9</sup>.

Secondariamente, la tradizione. Nello specifico, il riferimento è all'espressa volontà, per quanto diversamente declinata, di preservare, integrandolo nel nuovo ordinamento giuridico, l'elemento tradizionale. Si vuole così intendere il sistema dei clan e dei capi tradizionali che ancora oggi strutturano la società di questi Paesi, nonché dei diritti tradizionali, prevalentemente legati ai titoli di possesso della terra. La preservazione e l'integrazione dell'elemento tradizionale ha spinto al decentramento poiché, pur in un quadro generale di similitudine del "modello" tradizionale, le realtà concrete divergono tra le varie isole e la causa è la parcellizzazione insulare.

Il contributo si prefigge dunque di discutere i differenti gradi di decentramento dei micro Stati insulari del Pacifico, evidenziando l'influenza di geografia e tradizione.

Per quanto il *focus* sia sui micro Stati del Pacifico, in quanto è qui che emerge appieno l'influenza combinata di geografia e tradizione, pare opportuno specificare come il micro decentramento territoriale non sia un dato comune ai soli micro Stati insulari – i micro Stati dell'Europa continentale conoscono anch'essi forme differenti di decentramento<sup>10</sup> – né, volendo rimanere nel quadro insulare, del solo Pacifico (l'altro micro Stato dichiaratamente federale oltre agli SFM è Saint Kitts e Nevis nei Caraibi).

## 2. Il decentramento territoriale: alcune considerazioni preliminari

Alcune considerazioni di natura preliminare sono d'obbligo prima di entrare nel merito di come concretamente il decentramento a trazione insulare e tradizionale è articolato.

La prima si limita alla denominazione ufficiale degli Stati. Vi è una sola federazione di Stati, gli SFM, nonostante l'opzione sia stata discussa anche in altri Paesi dell'area<sup>11</sup>. Il fatto che la denominazione tradisca o meno un assetto federale non è di per sé necessariamente rilevante; al contrario, essa suggerisce di spingersi comunque oltre la semplice auto qualificazione e analizzare invece il dettato costituzionale, proprio al fine di verificare qualora sussistano altre articolazioni in senso federale o fortemente decentrate anche all'interno di un assetto non espressamente definito come tale.

---

<sup>8</sup> V. E. Bertolini, *I micro Stati*, cit., 211-295.

<sup>9</sup> Palau, non a caso, appartiene geograficamente alla Micronesia e ha seceduto da quelli che sono diventati gli Stati federati di Micronesia nel 1978.

<sup>10</sup> Si veda esemplificativamente il caso del Principato di Monaco (superficie di 2 km<sup>2</sup>), una situazione per cui vi è una sovrapposizione perfetta tra territorio dello Stato e territorio del governo locale.

<sup>11</sup> P. Larmour, *The Federated States of Micronesia, Palau, Marshall Islands and the Commonwealth of the Northern Marianas*, in P. Larmour, R. Qalo (eds.), *Decentralisation in the South Pacific*, Suva, 1985, 331-352 e Id., *Decentralisation in the South Pacific: Common Issues and Problems*, in P. Larmour, R. Qalo (eds.), *Decentralisation in the South Pacific*, cit., 353-373.

Un'ulteriore cautela è consigliata anche in relazione alle scelte terminologiche, le quali richiedono anch'esse un ulteriore approfondimento. Esemplificativo è il caso di Palau, la cui Costituzione all'art. II menziona gli Stati quali enti costitutivi e all'art. XI disciplina i governi statali. È noto che forme di Stato composto ma non federali utilizzino una terminologia differente per indicare il livello territoriale di governo immediatamente sottostante quello centrale. *A contrario*, però, l'uso del termine Stato non deve portare a pensare Palau come necessariamente una federazione, visto che la Carta stessa non definisce lo Stato come tale. La lettera dell'art. XI, così come di altre disposizioni costituzionali, restituisce uno Stato sicuramente decentrato, ma l'effettiva connotazione federale può comunque non essere del tutto pacifica. E in effetti rimane controversa la qualificazione di Palau; se infatti Hassall e Saunders nel loro capitolo dedicato alla *devolution* nel Pacifico menzionano gli SFM come l'unica esperienza federale<sup>12</sup>, diversamente Veenendaal<sup>13</sup> e Anckar<sup>14</sup> che, pur riconoscendo l'assoluto silenzio della Carta in termini di assetto federale, qualificano Palau in questi termini sulla base dello *spectrum* di potere esercitato dal livello statale. L'esperienza di Palau rimarca ancora una volta come la statica equazione tra federalismo e Stato federale in senso stretto debba essere rifiutata<sup>15</sup>, in favore di un significato più ampio in grado di raccogliere al suo interno la mobilità dinamica dei processi di ripartizione dei poteri tra distinti livelli di governo<sup>16</sup>. Sulla base di queste considerazioni, ai fini della presente analisi, Palau è annoverato tra le esperienze federali.

Chiarita la questione terminologica e delle auto qualificazioni, sono utilizzati gli usuali parametri per misurare il grado di decentramento, sì da verificare se e come abbiano influito tradizione e insularità sulla loro declinazione concreta. Ci si riferisce dunque all'asimmetria territoriale, all'estensione e alla tipologia dei poteri attribuiti ai governi decentrati, alle c.d. *stipulations of entrenchment*, alla rappresentazione dell'elemento locale in seno al Parlamento centrale<sup>17</sup>. Quest'ultimo elemento è di particolare

<sup>12</sup> G. Hassall, C. Saunders, *Asia-Pacific Constitutional Systems*, Cambridge, 2002, 222-240, 222.

<sup>13</sup> W.P. Veenendaal, *Palau*, in S. Levine (ed.), *Pacific Ways: Government and Politics in the Pacific Islands*, Wellington, 2016, 219-228, 223.

<sup>14</sup> D. Anckar, *Lilliput Federalism: Profiles and Varieties*, in *13 Regional & Federal Studies* 3, 107-124, 108 (2003).

<sup>15</sup> J.C. Friedrich, *Trend of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968 e G. Lombardi, *Lo stato federale. Profili di diritto comparato*, Torino, 1987.

<sup>16</sup> Si rimanda alla "classica" dottrina in materia: G. Bognetti, *Federalismo (voce)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VI, Torino, 1991, 273-302 e *Federalismo (voce aggiornata)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, I, Torino, 2000, 279-286; A. Reposo, *Stato federale (voce)*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXX, Roma, 1993, 1-7; e G. de Vergottini, *Stato federale (voce)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLIII, Milano, 1990, 831-860; G. Lucatello, *Lo Stato federale*, Padova, 1967 e *Federazione e confederazione di Stati (voce)*, in *Novissimo digesto italiano*, VII, Torino, 1961, 207-211.

<sup>17</sup> Sulla correlazione tra federalismo e bicameralismo, si v., *ex multis*, A. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven-London, 1984. S. v. anche D. Anckar, *Noncontiguity and political architecture: the parliaments of small island states*, in *15 Political Geography* 8, 697-713 (1996). Ancora, G. Brosio, *Properties of Bicameralism and Political/Institutional Systems*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (eds.), *A World of Second Chambers. Handbook for*

interesse in un contesto micro dimensionale, in ragione del quale vi è una marcata tendenza all'unicameralismo. Si deve pertanto verificare se questa tendenza sussista anche in contesti statuali di federalismo o di forte decentramento e, in caso di risposta positiva, come vengono tra loro combinati unicameralismo e rappresentanza statale<sup>18</sup>.

In aggiunta, è importante rilevare come, nel momento in cui ciascuno degli Stati del Pacifico ha dovuto predisporre la propria articolazione territoriale, accanto alle già richiamate variabili cultural-tradizionali e geografiche, si sono dovute considerare anche la presenza di una seppur minima articolazione territoriale precedente la colonizzazione e infine l'eredità di quest'ultima, se cioè il governo coloniale fosse già improntato al decentramento e quale influenza può aver esercitato il modello del colonizzatore. La combinazione di questi elementi ha originato articolazioni di governo territoriale sicuramente non univoche e anche fortemente asimmetriche.

### 3. Il micro federalismo tra federalismo e federalismo "locale": SFM e Palau

Come poc'anzi rilevato, solo gli SFM sono uno Stato dichiaratamente federale; ciononostante, pur in mancanza di una esplicita qualificazione federale, si ritiene di doversi aggiungere anche l'esperienza di Palau. Entrambi questi Stati offrono un ottimo esempio dell'agire combinato di geografia e tradizione. Per quel che riguarda il profilo geografico, la dispersione insulare ha spinto – Palau soprattutto – a costituire Stati membri anche di poche centinaia di abitanti. Relativamente, invece, alla tradizione, la sua importanza ben emerge sin dal processo indipendentista, a conclusione del TTPI, processo che riflette la disomogeneità culturale che caratterizza i territori dell'amministrazione fiduciaria. Questi, infatti, si sono o dichiarati indipendenti (con RIM e Palau che secedono dalla Micronesia, divenuta SFM) o hanno optato per una soluzione di autogoverno nel quadro del Commonwealth degli Stati Uniti (Marianne del Nord). Il fatto che RIM e Palau abbiano scelto di non fare parte degli SFM non ha comunque restituito uno Stato culturalmente omogeneo, per quanto "espunto" dagli elementi di maggiore disomogeneità, ma ha consentito di ridurre il numero di Stati membri a quattro: Chuuk, Kosrae, Pohnpei e Yap<sup>19</sup>.

#### 3.1. Gli SFM

La storia coloniale dell'area ci ha raccontato il mantenimento dell'assetto tradizionale fondato sui *leaders* tradizionali, sia sotto l'*indirect rule* tedesco

---

*Constitutional Studies on Bicameralism*, Milano, 2006, 33-46 e P. Häberle, *Legal Comparison for Constitutional Development: the Relevance of Federalism and Regionalism*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (eds.), *A World of Second Chambers*, cit., 47-61.

<sup>18</sup> Si segnala, incidentalmente, come secondo Lijphart un bicameralismo moderato è maggioritario mentre uno federale o regionale è consensuale. A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, cit.

<sup>19</sup> Kosrae e Pohnpei erano amministrati come una unità amministrativa unica sotto il regime del TTPI.

che sotto il TTPI (nel mezzo la parziale eccezione della parentesi nipponica), sistema per sua natura frammentato in quanto ancorato a una dimensione fortemente locale, nonostante gli ultimi decenni abbiano visto una maggiore concentrazione di potere nelle mani del governo centrale<sup>20</sup>. Pur nel carattere predominante dell'elemento tradizionale (che caratterizza ancora di più Palau), va precisato che non tutte le realtà territoriali micronesiane hanno attribuito la medesima importanza alla struttura e alla autorità tradizionale<sup>21</sup>. L'attenzione che la Costituzione degli SFM testimonia rispetto all'elemento tradizionale, simbolizzata nella *Chamber of Chiefs* e nella tutela dei diritti tradizionali, si riflette anche nella opzione federale, opzione che parimenti testimonia, assieme alla forma di governo, la forte influenza del modello statunitense, più evidente in questo contesto che in quello di Palau e ancora meno della RIM.

I poteri effettivi dei differenti livelli di governo sono declinati all'art. VIII, tramite l'impiego della clausola residuale a vantaggio degli Stati (sec. 2) ed esclusiva della Federazione (sec. 1, con l'elenco delle competenze all'art. IX, sec. 2), cui si aggiungono le materie concorrenti, *ex art. IX, sec. 3*. La necessità concreta di sintesi tra elementi contrastanti causa in questi ordinamenti importanti ibridazioni a livello di forma di Stato e di governo. Nel caso degli SFM viene infatti meno uno degli elementi caratteristici del federalismo e cioè una Camera rappresentativa degli Stati membri in seno a un Parlamento bicamerale. Il Parlamento micronesiano (*Congress*) è monocamerale, ma ibrido, in quanto integra comunque la rappresentanza statale accogliendo la componente statale e nazionale, per quanto asimmetricamente. Secondo il disposto dell'art. IX, sec. 8, infatti, ogni Stato elegge un proprio rappresentante (collegio unico), dunque eguaglianza della rappresentanza (più precisamente un rappresentante per Stato), ma al contempo membri addizionali (dieci) sono eletti in collegi congressionali, in questo caso proporzionalmente alla popolazione (almeno un membro addizionale per Stato, *ex art. IX, sec. 10*)<sup>22</sup>. Si noti peraltro che le due componenti servono rispettivamente per un mandato quadriennale e uno biennale. In aggiunta, spetta al Congresso procedere all'elezione, all'interno dei suoi membri, del Presidente della Repubblica, il quale può essere selezionato esclusivamente tra la quota statale (art. X, sec. 4); la procedura è identica per l'elezione del Vice Presidente. Il Congresso, in realtà, esprime però anche una terza rappresentanza, quella tradizionale, dando la Carta la possibilità a ciascuno Stato di sostituire un membro addizionale con un *leader* tradizionale. Ciascun membro ha a disposizione un voto, salvo nel voto finale su una proposta di legge (art. IX, sec. 8), dove è la delegazione statale a esprimere unitariamente il voto (art. IX, sec. 20), ulteriore elemento mutuato dal federalismo bicamerale. Questa ibridazione, che potrebbe essere definita

---

<sup>20</sup> D. Hanlon, W. Eperiam, *The Evolution and Development of the Federated States of Micronesia*, in R. Crocombe, A. Ali (eds.), *Micronesian Politics*, Suva, 1988, 85-106, 104-106.

<sup>21</sup> Si v. G. Petersen, *Pohnpei Ethnicity and Micronesian Nation-Building*, in M.C. Howard (ed.), *Ethnicity and Nation-Building in the Pacific*, Tōkyō, 1989, 285-308 e R.S. Moses, G. Ashby, *Tradition and Democracy on Pohnpei Island*, in R. Crocombe, U.F. Neemia, A. Ravuvu, W. Vom Busch (eds.), *Culture and Democracy in the South Pacific*, Suva, 1992, 205-216.

<sup>22</sup> Chuuk ha cinque membri, Pohnpei tre, mentre Kosrae e Yap uno.

come unicameralismo bicamerale, è certamente una soluzione originale, ma ha sicuramente introdotto significative rigidità procedimentali<sup>23</sup>.

Infine, gli Stati membri sono coinvolti anche nel procedimento di revisione costituzionale (art. XIV), in quanto ciascun emendamento, per essere approvato, deve superare un doppio *quorum*, i 3/4 dei voti in 3/4 degli Stati, dunque in tre Stati su quattro.

Per quel che concerne i quattro Stati membri sono dotati ciascuno di una propria Costituzione, di un Legislativo, di un *Governor* e di un *Lieutenant Governor*. Le Costituzioni statali ricalcano quella federale, sia in termini di disciplina dei poteri che del livello municipale di governo, pur nella sussistenza di importanti differenze. Se si esamina la Costituzione di Chuuk vi sono almeno due elementi degni di analisi. Il primo si riferisce al Legislativo che, contrariamente a quanto si potrebbe inferire sia dall'esempio a livello federale che dalla micro dimensione, è bicamerale (art. V, sec. 1): Senato (mandato quadriennale, sec. 4) e Camera dei Rappresentanti (mandato biennale, sec. 4). La rappresentanza nel primo si basa sul principio della eguaglianza regionale (due senatori per ciascuna delle cinque Regioni)<sup>24</sup> (sec. 2 e 3), mentre nella seconda sulla popolazione e, indirettamente, sulla configurazione geografica (sec. 2 e 4). La dispersione geografica gioca dunque un ruolo fondamentale più a livello statale che non a livello federale e sembra quasi tendere in una direzione opposta rispetto alla micro dimensione. Più precisamente, la micro dimensione fonda l'adozione di un Legislativo federale monocamerale, mentre la dispersione geografica fonda un Legislativo statale bicamerale. Il secondo elemento è la replica dell'art. VII, sec. 2 Cost. SFM, per cui anche la Costituzione di cui il livello municipale ha l'obbligo di dotarsi deve essere democratica e può essere tradizionale (art. XIII, sec. 5). Per quel che concerne la tradizione, l'art. IV ben specifica l'impossibilità di privare i capi tradizionali del proprio ruolo e delle proprie funzioni, anche di governo; in sostanza, non è ipotizzabile un governo che escluda la partecipazione dei *leaders* tradizionali.

Diversamente gli altri tre Stati, che presentano Carte tra loro più uniformi. La Carta di Yap prevede un Legislativo monocamerale (rappresentanza ponderata, art. XI) e, rispetto al governo locale, dispone solo della possibilità di suddividere lo Stato in unità politiche più piccole (art. VIII), caratterizzandosi così per essere la Carta più sintetica sul punto. Diversamente invece l'approccio all'apparato tradizionale. Essa prevede infatti l'istituzione di due consigli, il *Council of Pilung* e il *Council of Tamol*, cui è deputato l'esercizio delle funzioni previste dalla tradizione locale (art. III, c. 2) e che possono sia proporre che rigettare emendamenti ai progetti di legge predisposti dal Parlamento locale.

Anche nello Stato di Pohnpei il Legislativo è monocamerale (art. VIII) e il governo locale contemplato (art. XIV) può dotarsi di una Costituzione (sec. 2), la quale attribuisca un ruolo ai *leaders* tradizionali. La Carta di Kosrae si colloca anch'essa su un Legislativo monocamerale (art. IV, sec. 1), con rappresentanza ponderata (sec. 3) e in merito alle municipalità, esse possono

<sup>23</sup> In questi termini si esprime Ghai. V. Y.H. Ghai, *Systems of Government*, in Id. (ed.), *Law, Politics and Government in the Pacific Island States*, Suva, 1988, 54-105, 63.

<sup>24</sup> Individuate, come precisa la sec. 3, meramente a fini elettorali.

adottare una Carta (è usato il termine *charter* e non *constitution* come negli altri Stati), *ex art.* VIII, sec. 2.

Il tratto che forse maggiormente accomuna le quattro Carte statali è la previsione dell'istituto del *recall* da applicarsi a tutte le cariche elettive. Ogni Stato membro è poi dotato di un sistema giudiziario statale.

Le Carte costituzionali dei quattro Stati micronesiani restituiscono dunque un federalismo asimmetrico, fornendo un esempio di federalismo più forte nello Stato di Chuuk e più debole invece negli altri tre. Rimane comunque, anche qui con diverso grado, un'attenzione particolare all'elemento tradizionale tramite la cooptazione del sistema di governo informale fondato sui capi tradizionali in un quadro formale sanzionato dalle Carte statali.

In considerazione della genesi degli SFM, pare opportuno soffermarsi brevemente sulla questione della possibilità, per uno degli Stati membri, di secedere dalla Federazione. Sulla base dell'art. XIII, sec. 3, si deve ritenere che la Costituzione ne faccia divieto, in ragione dell'obbligo solenne in capo ai governi nazionale e statale di portare avanti i principi di unità su cui la Costituzione si fonda. Per la RIM e Palau secedere era stato possibile non approvando la Costituzione micronesiana, in un contesto peraltro ancora di non indipendenza. La situazione istituzionale in cui la secessione è avvenuta non è comparabile con quella attuale e pertanto non può fungere da precedente. Il problema si è posto in termini pratici a causa delle forti pressioni esercitate recentemente da Chuuk per secedere. La ragione risiede nell'insoddisfazione dello Stato rispetto al riparto di fondi assicurato dal governo centrale, considerato totalmente insoddisfacente e arbitrariamente deciso dal Congresso<sup>25</sup>. Il governo statale ha creato dunque una commissione *ad hoc*, la *Chuuk Political Status Commission* (CPSC), con il compito di vagliare le opzioni a disposizione per risolvere la questione del finanziamento dello Stato e la soluzione proposta è stata appunto quella della secessione, da doversi realizzare entro il 2023<sup>26</sup>. In realtà, la CPSC aveva anche valutato l'opzione di entrare nel Commonwealth degli Stati Uniti, in un quadro dunque di autogoverno più che di indipendenza, ma proprio per questo motivo l'opzione era stata successivamente esclusa. Nel momento in cui il parere della CPSC è stato reso pubblico, il governo centrale ha invocato l'art. XIII, sec. 3 a sostegno della illegittimità di una secessione, mentre invece Chuuk ha fondato la legittimità della richiesta sul diritto internazionale, richiamandosi al caso del Kosovo. La situazione ha raggiunto uno stadio di stallo in quanto il governo statale ha deciso di sottoporre la questione a un *referendum*, che avrebbe originariamente dovuto tenersi nel 2015, ma che ancora non è stato celebrato<sup>27</sup>. La ragione dei continui rinvii deve probabilmente rintracciarsi nella volontà di Chuuk di approfondire le implicazioni costituzionali nel caso di esito referendario positivo<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> La quasi totale assenza di controlli sul Congresso è forse la criticità maggiore della forma di governo micronesiana. V. E. Bertolini, *I micro Stati*, cit., 248-253.

<sup>26</sup> La scelta della data non è casuale, in quanto è nel 2023 che scadrà il finanziamento del COFA (rinnovato nel 2003 per una durata ventennale).

<sup>27</sup> L'ultima data fissata era quella del 5-3-2019 e al momento la consultazione non risulta ricalendarizzata.

<sup>28</sup> Più realisticamente, però, le implicazioni che Chuuk deve vagliare con cautela sono legate prevalentemente al COFA, in quanto Washington ha negato la possibilità che un



### 3.2. Palau

Per quel che concerne Palau, la non espressa qualificazione di Stato federale non impedisce di poterne qualificare l'esperienza come tale, in considerazione del forte decentramento a favore dei sedici Stati che compongono il Paese.

Forse la miglior fotografia della peculiarità dell'esperienza di Palau è fornita da Bendire e Friary, secondo cui «It would be hard to find another nation where so few are governed by so many»<sup>29</sup>, come già rilevato in perfetta continuità con il pensiero rousseauiano<sup>30</sup>.

Due elementi devono essere rilevati che, come nel caso degli SFM, hanno influenzato l'adozione di un assetto fortemente decentrato: l'influenza che qui hanno avuto, più che altrove nel Pacifico, consuetudine e tradizione nel delineare e determinare le dinamiche della politica palauana, non esitando, in molti frangenti, a creare tensione tra l'assetto democratico di matrice occidentale e le tradizioni politiche indigene da un lato<sup>31</sup> e il modello statunitense dall'altro. Quest'ultimo era appunto stato riversato nel progetto di Costituzione federale della Micronesia cui Palau ha deciso di non partecipare; ciononostante, dato che si evince peraltro anche da altre disposizioni della Carta palauana, l'impronta della Carta micronesiana è stata mantenuta.

Palau si compone di sedici Stati membri, che corrispondono alle sedici municipalità create dagli Stati Uniti nel 1948, posti tra loro in una posizione di parità e che riproducono al loro interno la stessa articolazione e suddivisione dei poteri del livello centrale, indi per cui ciascuno Stato possiede un proprio organo legislativo, esecutivo (un governatore eletto o un *leader* tradizionale), un'amministrazione e un *Council of Chiefs*<sup>32</sup> e questo a fronte del fatto che dei sedici Stati, dodici Stati hanno meno di 500 abitanti, di cui i quattro più piccoli demograficamente hanno una popolazione inferiore ai 200 abitanti. La struttura di potere statale non è dunque in alcun modo modulata sulla base della demografia e parimenti il governo centrale non ha mai cercato soluzioni aggregative per evitare lo spreco di risorse rappresentato da una amministrazione statale per numeri demograficamente irrisori. La dispersione geografica renderebbe infatti poco praticabile una scelta "aggregativa", poiché non sarebbe efficiente. In quest'ottica, si può però interpretare l'art. X, sec. 10 Cost. Kayangel dove si legge che l'Assemblea legislativa statale funziona come un organo *part-time*<sup>33</sup>, disciplinandone il numero massimo di sessioni annuali (quattro), la durata di

---

indipendente Chuuk possa negoziare un nuovo COFA, e a considerazioni di strategia geopolitica, in quanto il fatto che la Cina possa prendere il posto degli Stati Uniti quale partner privilegiato rende la questione delicata per l'intera area e non solo in termini di sopravvivenza degli SFM. Il governo centrale ha preferito non affrontare la questione fintanto che il problema non diventa reale.

<sup>29</sup> G. Bendire, N. Friary, *Micronesia*, Hawthorn, 1992, 166.

<sup>30</sup> Esempio "limite" è lo Stato di Hatohobei (Palau) con i suoi 25 abitanti.

<sup>31</sup> D.R. Shuster, *Custom versus a New Élite: Palau's 16 State Constitutions*, in 29 *The Journal of Pacific History* 2, 188-202 (1994).

<sup>32</sup> J.E. Davis, D. Hart, *Government of Palau: A Nation That Honors Its Traditions*, Koror, 2002, 199-200.

<sup>33</sup> Organi costituzionali e cariche pubbliche *part-time* sono piuttosto comuni nei micro Stati, prevalentemente in ragione dell'esiguità delle risorse (soprattutto umane) e del fatto che la politica non è concepita, almeno nel Pacifico, come *Beruf*.

ciascuna (non più di trenta giorni) e la presenza di almeno il 75% dei membri, *Speaker* compreso.

Il governo statale (cui è dedicato l'intero art. XI) è tenuto, oltre che al rispetto della Costituzione, anche a quello delle tradizioni palauane (sec. 1).

Per quanto concerne l'allocazione della potestà legislativa, la Costituzione all'art. XI riporta la competenza esclusiva statale, non allineandosi con il tradizionale riparto federale. Le uniche competenze che la Carta assegna in via esclusiva agli Stati sono l'imposizione di nuove tasse, nel quadro legislativo federale (sec. 3) e la possibilità di poter prendere a prestito denaro per finanziare programmi pubblici (sec. 4), delineando così una competenza esclusiva decisamente marginale rispetto a quella residuale che rimane in capo al Legislativo, *Olbiil Era Kelulau-OEK* (art. XI, sec. 2), nonostante comunque l'art. IX, sec. 5 preveda un elenco delle sue competenze.

A livello statale il potere di cui godono i *leaders* tradizionali, cioè i capi clan, è ancora più significativo rispetto alla dimensione federale, nonostante il fatto che l'equilibrio tra cariche elettive e *leaders* tradizionali possa variare da Stato a Stato. La prassi decisionale della politica è procedere sulla base dell'*advice and consent* dei *leaders* tradizionali, in quanto essi godono di una legittimazione più forte di coloro che ricoprono cariche elettive. Ne consegue che tra la legittimazione popolare propria della politica e quella tradizionale propria dei *leaders* tradizionali è la seconda a prevalere. Le Costituzioni statali sono paradigmatiche dell'importanza che la tradizione conserva ancora a Palau, più che negli SFM, e della torsione che essa crea nel momento in cui lo Stato federale e gli Stati membri tentano di aderire al modello costituzionale occidentale e dunque si trovano a dover far convivere queste due anime diverse.

Le Costituzioni statali contengono tutte una disposizione dedicata ai *leaders* tradizionali, sia inquadrandoli in un *Council of Chiefs* (Aimeliik, Airai, Hatohobei, Kyangel, Koror, Ngardmau e Ngeremlengui), che cooptandoli all'interno del Legislativo (come a Peleliu, art. VIII, sec. 1), oppure ancora facendo entrambe le cose (come nel caso di Sansorol, art. VI e VIII, sec. 4). Laddove i capi tradizionali siano cooptati all'interno del Legislativo (in dieci Stati su sedici), essi possono essere la totalità dell'Assemblea (Ngatpang) in numero maggiore (Melekeok, Ngiwal), eguale (Ngarchelong) o minore (Angaur, Ngaraard, Ngchesar, Peleliu, Sansorol) rispetto alla quota elettiva. Come già negli SFM, anche gli Stati membri palauani accolgono l'istituto del *recall* per le cariche elettive. Sono pertanto esclusivamente i capi tradizionali i responsabili della cooptazione dell'elemento tradizionale all'interno dell'Assemblea ovvero del *Council of Chiefs*; qualunque tentativo del Legislatore di disciplinare la procedura di selezione è dunque da ritenersi illegittimo.

Il *Council of Chiefs* deve continuare a esercitare la propria autorità sullo Stato in conformità alla tradizione (esemplificativamente si rimanda all'art. VI, sec. 2 Cost. Kayangel) ed è l'unico responsabile della propria composizione, che dunque avviene per cooptazione (si veda art. IV, sec. 3 Cost. Ngatpang) oppure sulla base della consuetudine e dunque del diritto tradizionale (si veda l'art. VI, sec. 5 e 6 Cost. Kayangel o l'art. IX, sec. 1 Cost. Hatohobei). Questa procedura di selezione dei capi tradizionali, al riparo da intromissioni del Legislatore, è stata confermata anche dalla Corte suprema

che ha dichiarato incostituzionale, rispetto alla Carta statale e nazionale, una disposizione di legge del Parlamento di Ngardmau che disponeva della selezione dei capi tradizionali nei casi in cui ci fossero dei contenziosi<sup>34</sup>. La Corte ribadisce in questo contesto anche dei precedenti<sup>35</sup>, per cui, laddove le Carte non contengano un linguaggio inequivocabile, si debba ricorrere alla intenzione dei *Framers*: la Corte esclude pertanto che la loro intenzione fosse di permettere al Legislativo di intervenire nella selezione dei *leaders* tradizionali, in quanto ciò confliggerebbe con il potere in capo al *Council of Chiefs* di approvare in via definitiva leggi in materie specificamente individuate *ex art. VII, sec. 6 Cost.*

Come si può già evincere da queste prime considerazioni, le Carte statali, seppur accomunate dalla stessa struttura dell'articolato, restituiscono un quadro non omogeneo, principalmente in termini di forma di governo e del ruolo che al suo interno ricoprono i capi tradizionali. Se infatti il modello predominante è quello di non formalizzare eccessivamente il ruolo del *Council of Chiefs*, due Stati, Koror e Ngatpang, adottano una forma di governo oligarchica, in cui il fulcro del potere è tradizionale. A Koror è esercitato dalla *House of Traditional Leaders* (HOTL), che affianca e, il più delle volte, soverchia il Governatore direttamente eletto. La *House of Traditional Leaders* si comporta in effetti come un vero e proprio capo di governo, di cui esercita tutti i poteri, ivi compreso il potere di iniziativa legislativa (art. VI, sec. 2 Cost. Koror). Tuttavia, nonostante il ruolo ancora centrale della HOTL, si deve sottolineare che gli emendamenti alla Carta statale successivi all'indipendenza sono improntati a renderla sempre meno la suprema autorità, quanto più un organo di natura consultiva. La Carta di Ngatpang è ancora più precisa, in quanto dispone, all'art. IV, sec. 1, che «all powers of the State government shall be vested in the traditional council of chiefs», denominato *Ngaimis*, e la cui composizione è predeterminata, in quanto sono titolati a sedervi i capi tradizionali in possesso di ranghi specifici di cui alla sec. 2. In questo quadro, il capo tradizionale con il rango più alto (*Rebelkuul*) è il capo di Stato, mentre il secondo in grado, il *Rekemesik*, è il capo di governo (art. VI), e infine il *Ngaimis* è l'organo legislativo (art. V). Quest'ultimo dispone anche del potere di arbitrato nel caso di conflitti insorti tra cittadini dello Stato (art. VII), prova questa di un tentativo di riduzione dell'alto tasso di litigiosità della società palauana (similmente anche la Carta di Kayangel all'art. XII, sec. 2). Il dato fondamentale che deve essere sottolineato in riferimento alla forma di governo di Ngatpang è esemplificativo della rilettura della tradizione con le lenti dell'assetto di governo occidentale che si limita però al mero dato formale. Il fatto che la Costituzione distingua il capo di Stato dal capo di governo e individui un potere esecutivo e un potere legislativo non modifica la sostanziale assenza di una separazione dei poteri, in quanto tutto il potere promana dal *Ngaimis*. Per quanto Koror e Ngatpang siano Stati oligarchici, si trovano in due posizioni differenti dello *spectrum*, giacché nel primo vi è una maggiore separazione dei poteri, dato che il Legislativo è elettivo (e dunque non coincide con la *House of Traditional Leaders*), così come il Governatore, che non è dunque espressione della sfera tradizionale. Il fatto che tutto il potere sia concentrato nel *Ngaimis*, organo

<sup>34</sup> *Ngardmau Traditional Chiefs v. Ngardmau State Gov't.*, 6 ROP Intrm. 192 (1997).

<sup>35</sup> Principalmente *Peleliu v. Koror*, 6 ROP Intrm. 91, 93 (1997).

non elettivo ma di rappresentanza tradizionale, è stato oggetto di un ricorso dinnanzi alla Corte suprema da parte del governo federale, in base a una presunta violazione della c.d. *guarantee clause* dell'art. XI, sec. 1 della Carta di Palau, secondo cui i governi statali devono seguire principi democratici<sup>36</sup>. La previsione di un Legislativo non elettivo, in quanto coincidente con il *Ngaimis*, lamentava il governo, configura una violazione del diritto di voto dei cittadini. La Corte decide contro il governo centrale, dunque non ravvisando alcuna violazione in quanto i cittadini di Ngatpang dispongono sempre del potere di votare per emendare la Carta; in aggiunta, dal 1999 ben tre *referendum* di revisione costituzionale che includevano la introduzione di organi elettivi sono stati bocciati. Questo, continua la Corte, prova due punti fondamentali: il primo che i cittadini continuano ad essere titolari del diritto di voto e di decidere sul proprio governo e il secondo che il *Ngaimis* non ha fatto ostruzionismo rispetto a un progetto di revisione che ne avrebbe chiaramente ridimensionato il ruolo all'interno della forma di governo. Tuttavia, l'orientamento della Corte si è parzialmente modificato nel momento in cui si è espressa per l'incostituzionalità dell'art. IX che richiede il voto positivo di otto *Ngaimis* su dieci sulla proposta di emendamento costituzionale. Il fatto che la Corte vi abbia visto una violazione della *guarantee clause* discende dal fatto che il *Ngaimis* ha per la prima volta esercitato il proprio veto su una proposta di emendamento costituzionale<sup>37</sup>.

Un altro dato interessante che deve essere messo in luce, sempre rispetto al ruolo dei capi tradizionali, è la struttura del Parlamento statale, bicamerale. Su sedici Stati, solo uno, Ngaraard, si è dotato di un Parlamento (*Obetibel Era Ngaraard*) bicamerale, in cui la Seconda Camera del Parlamento è l'*House of Chiefs* (art. IV, sec. 1). Essendo il *Council* integrato nel Legislativo, non stupisce il fatto che l'art. II colleghi la cittadinanza all'appartenenza a un clan<sup>38</sup>. A ben analizzare l'assetto istituzionale dei sedici Stati membri emerge che la soluzione adottata da Ngaraard non è nella sostanza diversa da quella adottata dagli Stati che espressamente prevedono in Costituzione il *Council of Chiefs*, seppure non lo qualificano come uno dei due rami del Parlamento.

La mancata formalizzazione dei poteri dei capi tradizionali negli Stati non oligarchici, formalizzazione non presente neppure a livello federale, è da leggersi come espressione della volontà di non cristallizzare un tipo di potere che per sua natura è molto fluido e dinamico e come tale deve restare, in quanto in questo modo, qualora il potere istituzionale di matrice occidentale riesca a crescere in legittimazione agli occhi dei Palauani, è più agevole ridimensionarne il ruolo. In effetti è proprio quello che sta avvenendo; pur a fronte dell'importanza costituzionale attribuita ai *leaders* tradizionali, in concreto essi stanno perdendo progressivamente l'egemonia. Shuster fornisce otto spiegazioni di questo fenomeno, di cui le più convincenti sembrano essere la scarsa padronanza che i capi hanno dei meccanismi parlamentari che li porta, quando siedono nel Legislativo, ad essere

<sup>36</sup> *ROP v. Ngatpang State*, 13 ROP 292 (Tr. Div. 2003).

<sup>37</sup> *ROP v. Ngatpang State*, 13 ROP 297 (Tr. Div. 2006) e la decisione dell'*appellate division* della Corte suprema in *The Ngaimis v. Republic of Palau*, 16 ROP 26 (2008).

<sup>38</sup> Una disposizione analoga è anche l'art. III, sec. 1 Cost. Hatohobei.

sorpassati dalla quota elettiva e la minor conoscenza in capo alle giovani generazioni del *corpus* consuetudinario e di diritto tradizionale<sup>39</sup>.

Per quanto concerne il Parlamento nazionale, l'OEK si articola su due Camere, una Camera dei Delegati e un Senato (art. IX, sec. 1). La prima si compone di un delegato eletto popolarmente in ciascuno Stato, mentre i senatori sono nel numero stabilito ogni otto anni dalla *Reapportionment Commission* (art. IX, sec. 3), numero attualmente fissato a tredici, eletti su base nazionale. Contrariamente a quanto solitamente avviene negli Stati federali, non è il Senato, ma la Camera il ramo deputato alla rappresentanza degli Stati.

Sotto il profilo invece della revisione costituzionale, la procedura aggravata è in linea con quella usualmente associata agli Stati federali, in quanto l'art. XIV dispone che il progetto di revisione sia oggetto di una doppia approvazione, prima da almeno 3/4 dei membri di ciascuna Camera (art. XIV, sec. 1) e, nelle successive elezioni, a maggioranza dei votanti e da almeno 3/4 degli Stati (sec. 2). Tuttavia il grado di rigidità della procedura, e in particolare il ruolo da essa assegnato agli Stati, è sicuramente più affievolito rispetto a quanto previsto dalla Carta micronesiana.

Il giudiziario è unitario, con possibilità di suddivisioni geografiche e funzionali (art. X, sec. 1), mancano dunque corti espressione di un giudiziario statale. La Corte suprema ha giurisdizione esclusiva in tutte le controversie di cui il governo centrale o statale è parte (sec. 5).

Le Costituzioni statali sono strutturate sulla base della Carta nazionale e a questa rinviano per quanto concerne diritti e giudiziario. Esse si fondano tutte sulle *municipal charters* adottate nel corso degli anni Cinquanta, il cui contenuto è stato dunque riversato nelle Carte agli inizi degli anni Ottanta da parte di *Constitutional Conventions* espressamente create e la cui composizione combinava una quota di rappresentanti eletti e una quota maggioritaria di esponenti del sistema sociale tradizionale. Il bilanciamento delle quote variava da Stato a Stato; a Koror la composizione era interamente espressione dei clan. Tutti e sedici gli Stati, eccezion fatta per Airai, hanno approvato le rispettive Costituzioni tramite *referendum*; in Airai l'approvazione è spettata invece al *Municipal Council*. Questa procedura è stata oggetto di un ricorso di costituzionalità proprio perché secondo i ricorrenti la Carta non è stata approvata per via referendaria, come prescritto *ex 5 PNC (Palau National Code) § 105*<sup>40</sup> e perché andava a violare la *guarantee clause*. La Corte suprema ha accolto il ricorso, invalidando la Costituzione e dunque rimettendo l'approvazione a *referendum*<sup>41</sup>.

Se Palau è dunque fortemente decentrato per uno Stato non federale, viceversa si caratterizza per un federalismo affievolito per uno Stato federale. Vista la peculiarità dell'esperienza palauana, non sembra improprio qualificarla come federalismo locale, che rappresenta quindi un ponte tra modernità e tradizione e realizza un percorso di continuità di una struttura territoriale che ha superato sia la colonizzazione che l'indipendenza.

<sup>39</sup> R. Shuster, *Custom versus a New Élite: Palau's 16 State Constitutions*, cit., 202.

<sup>40</sup> Disposizione che aveva peraltro valore retroattivo, validando *ex post* solo quelle Costituzioni statali già approvate tramite *referendum*.

<sup>41</sup> *Teriong v. Government of State of Airai*, 1 ROP Intrm. 664 (1989).

#### 4. Le Isole Marshall

Una discreta tradizione di governo locale caratterizza anche la RIM e questo non sorprende se si cala la Repubblica nel contesto micronesiano. La RIM conosce un sistema di governo locale numericamente importante (trentatré Municipalità) cui viene assegnato un ruolo preminente nell'integrazione della comunità nell'architettura statale tanto da configurare un vero e proprio diritto al governo locale.

La RIM eredita dunque il sistema delle Municipalità attualmente in vigore dal periodo del TTPI e infatti l'art. XIII, sec. 2 dispone che le Municipalità esistenti al momento dell'indipendenza sono da considerarsi disciplinate *ex art. IX*, articolo deputato al governo locale.

La sec. 1 configura addirittura il diritto, in capo agli abitanti di tutti gli atolli e delle isole che non sono parte di un atollo ad avere istituito un governo locale; nuovamente emerge l'impatto della dispersione geografica. La sec. 2 dispone il potere di adottare ordinanze per l'area della propria giurisdizione e che non siano in contrasto con nessuna fonte sovraordinata, dunque Costituzione e fonti primarie. Le ordinanze possono anche imporre nuove tasse così come disporre della raccolta di fondi, ma il tutto limitatamente all'impiego per esigenze locali.

L'organizzazione delle Municipalità consiste in un Sindaco e un Consiglio. Accanto a quanto già richiamato, sulla base del *Local Government Act 1980*, la regolamentazione degli affari dell'atollo o dell'isola è demandata al governo locale.

Il LGA (sec. 109) fa l'obbligo a ciascun governo locale di dotarsi di una propria Costituzione, obbligo che non sussisteva nel periodo di amministrazione fiduciaria. Ogni governo locale deve pertanto essere costituito da un Consiglio, eletto ogni cinque anni, mentre il potere esecutivo è da attribuirsi a una *Executive Committee*. Quest'ultima deve comporsi del capo del governo locale (nuovamente, dunque, l'elemento tradizionale come pilastro del governo locale), del membro del Parlamento locale e da altri membri selezionati sulla base di quanto stabilito dalle singole Costituzioni. La legge non fa obbligo che il capo del governo locale sia eletto né che sia membro del Consiglio (se non lo è, lo diventa di diritto), ma lascia discrezione alle singole Carte; c'è sicuramente uno stretto legame con i *leaders* tradizionali<sup>42</sup>. L'area del governo locale può essere successivamente divisa in *wards*, ciascuno dei quali deve eleggere almeno un membro del Consiglio. Secondo la sec. 120, la Costituzione di un governo locale può essere emendata con un voto del Consiglio a maggioranza dei 2/3, con *referendum* ovvero con entrambi. Le elezioni per il Consiglio possono avvenire sia con voto che per consenso.

#### 5. Decentramento "etnico" e "tradizionale": le Kiribati e Tuvalu

Le Kiribati e Tuvalu sono anch'esse espressione di un governo locale di forte impianto tradizionale che viene integrato, seppure differentemente, in un

---

<sup>42</sup> P. Larmour, *The Federated States of Micronesia, Palau, Marshall Islands and the Commonwealth of the Northern Marianas*, in P. Larmour, R. Qalo (eds.), *Decentralisation in the South Pacific*, cit., 341-342.

contesto di matrice occidentale, ma comunque decisamente meno articolato rispetto al modello federale (o federalizzante) espresso dagli SFM e da Palau. Le due esperienze, per quanto dunque simili sia in virtù della loro storia coloniale comune<sup>43</sup> che dell'approccio alla tradizione, non sono sovrapponibili, in quanto le Kiribati, in ragione della minoranza banaba, hanno adottato delle soluzioni di decentramento etnico asimmetrico sconosciute a Tuvalu.

In entrambe le esperienze, la disciplina costituzionale è sostanzialmente assente, salvo menzioni sparse non organiche e, conseguentemente, i due riferimenti sono il *Local Government Act 1984* (e successivi emendamenti) per le Kiribati e il *Falekaupule Act (Local Government Act) 1997* (e successivi emendamenti) per Tuvalu.

### 5.1. Le Kiribati

Per quanto concerne le Kiribati, il *Local Government Act 1984* disegna un governo locale caratterizzato da una forte partecipazione popolare. Dispone infatti l'art. 1 che il Ministero che sovrintende alla gestione del governo locale (*Ministry of Internal Affairs*) può, *ex sec. 3 LGA*, con il consenso del governo e dopo aver consultato i cittadini dell'area interessata, istituire un Consiglio tramite un *warrant*, che può essere modificato ogniqualvolta lo ritenga necessario. Il *warrant* è a contenuto vincolato (sec. 4) e deve obbligatoriamente disciplinare, *inter alia*, il territorio di competenza, il numero dei membri elettivi (con sistema *majority-plurality* per un mandato quadriennale) che lo compongono e le funzioni che deve esercitare. Emerge quindi un governo locale assolutamente fluido e fortemente adattabile alle esigenze specifiche di un territorio, i cui abitanti sono poi fortemente coinvolti nella fase della sua istituzione; pur comunque in un quadro in cui il Ministero cerca, fin quando possibile, di mantenere una cornice comune. I Consigli che possono essere istituiti sono di due tipologie: urbani e rurali, definiti anche *Town Councils* e *Island Councils*, onomastica che già tradisce sfide diverse cui corrispondono funzioni diverse. Più che altro, questi ultimi (che sono ventitré) sono afflitti da problemi concreti di comunicazione con il centro, causa dispersione geografica, e di capacità di erogazione di servizi che a livello invece di *Town Councils* (nel numero di tre) sono erogati nella maggior parte dei casi dal governo centrale. I Consigli, accanto alla quota elettiva, si compongono anche di una quota non elettiva, che si articola in membri di diritto e membri cooptati (non oltre l'1/3 di quelli eletti). I membri di diritto sono i parlamentari eletti nei distretti (o nel distretto) elettorali che si trovano nell'area di competenza del Consiglio, mentre quelli cooptati sono selezionati dal Consiglio stesso. Uno dei membri cooptati all'interno di entrambe le tipologie di Consigli è l'*unimane* (anziano), a sottolineare l'importanza che la *leadership* tradizionale ricopre nelle Kiribati, soprattutto in quanto considerata maggiormente adatta alla rappresentanza delle esigenze locali. Il sistema sociale del villaggio o dell'isola fa infatti

---

<sup>43</sup> Nel 1975, Tuvalu, allora Isole Ellice, secedono dalle Isole Gilbert, oggi le Kiribati. Precedentemente, i due territori formavano la GEIC (Gilbert and Ellice Islands Colony).

perno attorno alla figura degli *unimane*, gli anziani, che sono a capo di ciascuna famiglia. L'elemento tradizionale assume anche in questa esperienza un ruolo pivotale, seppure nella diversità rispetto alla Micronesia (SFM, RIM e Palau).

L'emendamento del 2006 è intervenuto in maniera consistente sulla forma di governo, instaurando un parallelismo con quella nazionale. Innanzitutto, ha rafforzato la legittimità popolare del Consiglio in quanto viene introdotta l'elezione diretta del Presidente (mandato quadriennale), che viene dunque votato tra una serie di candidati che hanno proposto la propria candidatura. Tuttavia, per presentare la propria candidatura bisogna essere membri del Consiglio (art. 15 LGA). Si viene così a replicare il meccanismo di elezione del *Beretitenti* (Presidente), per quanto in questo caso sia il Parlamento a scegliere i candidati (art. 32, c. 2 Cost.). Secondariamente, la nuova sec. 16A introduce il rapporto di fiducia tra il Presidente e il Consiglio il quale, con una maggioranza qualificata di almeno 2/3 dei membri, può sfiduciarlo. È molto interessante rimarcare come il *timing* di presentazione della mozione sia rigidamente disciplinato, introducendo tre segmenti temporali in cui non è possibile procedere né alla presentazione né, naturalmente, al voto della mozione: i primi diciotto mesi di mandato del Presidente, l'ultimo anno di carica del Consiglio e i primi sei mesi intercorsi da una precedente mozione (non approvata). Non è però previsto, contrariamente al livello nazionale, la possibilità per il Presidente di dissolvere il Consiglio. Le funzioni sono fortemente ancorate al livello locale (prevenzione del crimine e urbanistica), ma tra di esse emerge nuovamente un profilo tradizionale che riguarda l'accettazione di qualsiasi dono di proprietà che il Consiglio amministra nell'interesse pubblico generale ovvero degli abitanti del distretto (sec. 37). Ciascun Consiglio gode poi di entrate proprie e ha il potere di determinare i tassi (esso è definito espressamente come l'unica *rate authority* dell'aerea, *ex sec. 76*).

Le Kiribati presentano però un'altra peculiarità, un'asimmetria che si innesta su un dato etnico. Pur essendo il Paese piuttosto omogeneo, specialmente dopo la secessione di Tuvalu, permane la comunità banaba che esprime una tradizione e una cultura propria rispetto agli I-Kiribati e come tale è trattata dalla Costituzione che ad essi e all'Isola di Banaba dedica l'intero *Capitolo IX*. La Carta, infatti, all'art. 117, c. 1, assegna un seggio della *Maneaba ni Maungatabu* (Parlamento monocamerale) a un rappresentante indicato dalla comunità Banaba, accanto a quello regolarmente eletto nel distretto elettorale che comprende Banaba (dunque non necessariamente coincidente con il territorio dell'Isola), *ex art. 118*. Nel quadro sin qui delineato, questa disposizione rappresenta una duplice ibridazione: innanzitutto, essa introduce un elemento federale, più precisamente di federalismo etnico, e secondariamente, un'asimmetria, in quanto l'Isola di Banaba è l'unica ad avere un proprio rappresentante nel Parlamento nazionale. L'elemento etnico è riconducibile all'elettorato passivo: al fine di essere selezionato come rappresentante banaba, oltre a godere dei requisiti dell'elettorato passivo come gli altri cittadini (eccezion fatta per la cittadinanza delle Kiribati), è necessaria l'appartenenza alla comunità banaba (art. 117, c. 3); requisito che non si rivela necessario per il membro elettivo, che può non essere banaba, ma chiaramente deve essere registrato come elettore in quel distretto (art. 118, c. 3). In senso federaleggiante non può



che essere interpretato anche quanto disposto dall'art. 124, secondo cui una qualsiasi modifica costituzionale del *Capitolo IX* ovvero del *Capitolo III* (dedicato ai diritti), quest'ultimo nella misura in cui riguarda i Banaba, deve seguire un *iter ad hoc* che consta di due letture, ma che soprattutto non si considera approvato se i 2/3 del Parlamento o uno dei due rappresentanti banaba votano contro (c. 3). È possibile un voto ulteriore e in questo caso il progetto di revisione si considera approvato se votano favorevolmente i 2/3 del Parlamento e il membro nominato non vota contro (c. 5); dunque, in quest'ultima situazione, il voto contrario di quest'ultimo, anche a fronte di una maggioranza qualificata dei 2/3, è sufficiente a rigettare l'emendamento. L'Isola di Banaba vede istituito, come nelle altre isole delle Kiribati, un proprio *Island Council* (art. 121), ma la comunità banaba è titolata ad essere rappresentata anche dal *Rabi Council of Leaders and Elders*<sup>44</sup>. Ed è quest'ultimo che seleziona il rappresentante nominato di Banaba. Questo *Council* rappresenta un'anomalia, un *unicum* nell'intero panorama comparatistico in quanto ha la sua sede a Rabi, un'isola appartenente a uno Stato terzo, le Fiji. L'origine della anomalia è da rintracciarsi nella diaspora della comunità banaba che ha quasi totalmente abbandonato l'Isola, pur mantenendone la proprietà<sup>45</sup>, e trovato rifugio a Rabi, sia per sfuggire allo sfruttamento indiscriminato delle miniere di fosfato di cui è ricchissima<sup>46</sup> che all'assimilazione da parte degli I-Kiribati. Il *Rabi Council* rappresenta così i quattro villaggi della comunità banaba e si compone di otto membri (due membri per villaggio) e il membro del Parlamento per Banaba è scelto tra i loro membri. Una precisazione ulteriore è d'obbligo: il carattere anomalo della situazione della comunità banaba non si esaurisce con il fatto che l'*Island Council* che la rappresenta si trova in territorio straniero, ma che anche i membri della comunità sono, oltre che Banaba, cittadini delle Fiji (e non, come già rilevato, delle Kiribati).

## 5.2. Tuvalu

Similmente alle Kiribati, anche Tuvalu guarda alla legislazione ordinaria per una disciplina organica del governo locale, il *Falekaupule Act*, un *Act* decisamente articolato che ne disciplina in maniera puntuale ogni aspetto.

Nel momento della secessione e dell'indipendenza, Tuvalu eredita un Consiglio per isola, regolamentato *ex Local Government Ordinance 1966* e il nuovo governo si colloca in un solco di continuità. La LGO regola il governo locale tra il 1978 e il 1999, anno in cui il *Falekaupule Act* entra in vigore. Quest'ultimo viene adottato nel contesto di una riforma istituzionale globale che ha visto la convocazione espressa di un *People's Congress*, composto dai Consiglieri locali, *leaders* tradizionali e rappresentanti di organizzazioni non governative. Il *Congress* chiede un maggior decentramento, richiamando anche la tradizione tuvaluense, al fine di cercare di garantire un maggiore sviluppo delle isole più esterne, cioè più remote rispetto al livello centrale,

<sup>44</sup> Istituito *ex Banaban Settlement Ordinance 1970* delle Isole Fiji.

<sup>45</sup> L'art. 120 legittima disposizioni legislative che impongano restrizioni alla libera circolazione di individui non membri della comunità banaba a Banaba.

<sup>46</sup> Lo sfruttamento è cessato nel 1979, con l'indipendenza. Recentemente il governo vorrebbe riprenderlo, ma si sta scontrando con la violenta opposizione banaba.

dato che rimarca il carattere fondamentale della geografia nel disegno del governo locale anche a Tuvalu.

Il *Falekaupule Act* recepisce dunque queste istanze, dando vita a un sistema piuttosto complesso che al contempo integra perfettamente l'elemento tradizionale e che contribuisce a uniformare la partecipazione dei cittadini nelle istituzioni locali e di queste rispetto alle dinamiche del governo centrale.

Sono dunque istituite le *Falekaupule*, Assemblee di anziani e capifamiglia di almeno cinquant'anni d'età, non elettive, e il loro «braccio esecutivo» (art. 5, sec. 2), *Kaupule*, i cui sei membri sono eletti (voto singolo non trasferibile nel quadro del FPTP), *ex art.* 8, per un mandato quadriennale (rinnovabile una sola volta, *ex art.* 10), cui sono trasferiti tutti i poteri amministrativi. Le competenze sono puntualmente elencate dalla *Schedule 3* in coda all'*Act* e spaziano da agricoltura e pesca, all'urbanistica di villaggio, alle foreste, alla terra, alla salute, alla lotta alla carestia, all'ordine pubblico, alle comunicazioni e infine al commercio e all'industria. Esse si riuniscono almeno ogni tre mesi e le decisioni sono adottate per consenso (art. 21). Se ciò non dovesse succedere, interviene il Ministero ordinando alle *Falekaupule* e *Kaupule* di agire ovvero nominando un funzionario che agisca al posto loro o ancora dissolvendole (art. 50). La *Falekaupule* elegge poi al suo interno, a maggioranza semplice, un *chief executive* (*Pule o Kaupule*) che può essere rimosso da 2/3 dei membri della *Falekaupule* (art. 18).

Il governo locale si articola così su un unico livello e la giurisdizione delle *Falekaupule* corrisponde, tranne per Niulakita, a un'isola, realizzando così una totale sovrapposizione territoriale. Anche a Tuvalu, il Ministero responsabile è il *Ministry of Home Affairs and Rural Development* con il suo dipartimento dedicato allo sviluppo rurale.

Un'ulteriore conferma del ruolo fondamentale che il governo locale ricopre nell'architettura istituzionale del Paese è rappresentata dalla disposizione di cui all'art. 111, sec. 2 Cost., secondo la quale ogni disegno di legge deve essere inviato per *consideration* e *comment* a ciascun *Kaupule* non appena presentato in Parlamento. Questa previsione è di assoluto rilievo perché è un modo per favorire un maggior coinvolgimento del governo locale e dei cittadini nel processo decisionale nazionale, rafforzando così il principio della sovranità popolare, oltre che per fornire una maggiore legittimazione alla legislazione approvata dal Parlamento. Il coinvolgimento non è comunque totale, nel senso che, come indicato dai termini *consideration* e *comment*, le *Kaupule* possono proporre commenti e suggerire emendamenti, senza però godere di alcun potere di veto. Deve però rilevarsi come la funzione di controllo che esse potrebbero esercitare nei confronti del governo nazionale è affievolita da una duplice barriera tecnica e linguistica, in quanto i progetti di legge sono scritti in lingua inglese e in linguaggio tecnico e ciò rende la comprensione per i rappresentanti locali non sempre agevole<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Come ben sottolineato in T. Taafaki, J. Oh, *Governance in the Pacific: politics and policy in Tuvalu*, Canberra, 1995 e, più recentemente, in J. Corbett, *Democratic innovations and the challenges of parliamentary oversight in a small state: Is small really beautiful?*, in *Small States & Territories* 1, 35-54, 43 (2018).

## 6. L'esperienza di Tonga: governo locale a Costituzione silente

Tonga, eccezion fatta per la mancata costituzionalizzazione del governo locale, replica il modello sin qui emerso nei Paesi del Pacifico, e cioè una forte integrazione dell'elemento tradizionale associato però a una implementazione che presenta dei profili di difformità.

La disciplina di riferimento è dunque rappresentata dal *District and Town Officers Act 1988* e dal *Fonos Act 1988*.

Il tratto che emerge come non uniforme riguarda il fatto che in due divisioni territoriali su cinque l'amministrazione locale è conferita a dei governatori nominati dal *Premier*. Al contrario, è uniforme l'implementazione dei *district* e *town officers* eletti ogni tre anni (FPTP), dotati di poteri piuttosto limitati e strettamente controllati dal governo centrale. Essi sono infatti tenuti a sottoporre regolarmente al *Ministry of Internal Affairs*<sup>48</sup> rapporti sulla propria attività e a riferire direttamente al governatore, dove sussiste, ovvero direttamente al Primo Ministro. Inoltre, quasi a voler aggiungere una ulteriore differenziazione, in alcuni villaggi sono istituiti anche dei Consigli, il cui compito è coadiuvare gli *officers* portando alla loro attenzione le esigenze prioritarie della realtà locale.

Il *Fonos Act* disciplina invece le Assemblee locali, *fonos* appunto, la cui partecipazione è obbligatoria per ogni adulto. L'importanza che viene attribuita al coinvolgimento attivo dei cittadini nell'amministrazione locale è provata dal fatto che le sec. 7-14 (su un totale di sedici) sono dedicate alla presenza ai *fonos*. Essendo questa obbligatoria, vige un regime molto stretto volto a disciplinare le sanzioni in caso di mancata presenza<sup>49</sup>, quali casi esonerano dalla frequenza, quali consentono di nominare un sostituto e quali autorizzano a un'assenza temporanea. L'*Act* disciplina differenti tipi di *fonos*, *great fono*, *noble's fono*, *ordinary fono*, classificabili sulla base di coloro che convocano l'Assemblea e dunque il governo, un nobile, un *district officer*. La tripartizione dei *fonos* riflette l'impianto ancora fortemente classista (tradizionale) della società tongana, dove a ciascuna classe sociale corrispondono ruoli ben precisi. Il *great fono* e il *district fono* esigono la partecipazione della popolazione del distretto nel primo caso e della città nel secondo, mentre il *noble's fono* ammette la partecipazione della popolazione del feudo<sup>50</sup>. È interessante rilevare l'alto grado di inclusione dei *fonos*, in quanto è intitolato a parteciparvi chiunque si trovi sul territorio oggetto della convocazione - più o meno stabilmente - e non esclusivamente i residenti.

## 7. Nauru: un decentramento fallito?

La Carta di Nauru, nella Parte XI, all'art. 93, c. 1, *Disposizioni transitorie*, nomina il governo nella forma del *Nauru Local Government Council*. Scopo

<sup>48</sup> Analogamente alle Kiribati e Tuvalu.

<sup>49</sup> Sanzioni di natura pecuniaria che, in caso di mancato versamento, si tramutano in un mese di reclusione (art. 7).

<sup>50</sup> Un'intera parte della Costituzione, la *Parte III* (art. 104-114) è dedicata alla terra. Questa appartiene nella sua totalità al Re che però può decidere di concedere in feudo ai nobili delle porzioni di terra.

dell'articolo era la disciplina di accordi sottoscritti da quest'ultimo nella fase di transizione immediatamente successiva all'indipendenza. Nessun'altra disposizione è volta a disciplinare formazione, organizzazione o competenze del *Local Government Council*, nonostante sia stato implementato già nel periodo coloniale (dal 1953) e fino al 1992, anno in cui il governo procede allo scioglimento, per cattiva amministrazione e scarsa efficacia nell'azione, per sostituirlo con il *Nauru Island Council* (NIC).

Il NIC è un Consiglio elettivo, composto di nove membri eletti nelle otto circoscrizioni che normalmente esprimono i membri del Parlamento (un membro per circoscrizione, eccezion fatta per Ubenide che ne elegge due), con funzione ausiliaria rispetto al governo centrale, esclusivamente per questioni inerenti alla dimensione locale. La carica di parlamentare e di membro del NIC sono tra loro incompatibili. Il NIC ha avuto ancora meno fortuna, in quanto viene a sua volta dissolto dal governo nel 1999 per non essere sostituito da alcun altro organo assimilabile.

Nonostante lo scarso successo dimostrato dall'esperienza di governo locale a Nauru, si possono comunque operare delle riflessioni interessanti in riferimento alla peculiarità dell'esperienza stessa ed esemplificata proprio dal NIC. Innanzitutto, esso andava a costituire un governo locale composto da un solo organo, non riproducendo così la separazione orizzontale tra poteri che tradizionalmente si realizza anche a livello locale tra l'organo legislativo e quello esecutivo. Secondariamente, esso esprimeva il medesimo principio rappresentativo del Parlamento. La rappresentanza non era dunque ancorata territorialmente a un ente locale né alla tradizione, ma, al contrario, alle circoscrizioni elettorali disegnate su base nazionale. In terzo luogo, la gestione del livello locale rimaneva centralizzata, in virtù della collegialità dell'organo e della sua funzione ausiliaria del governo, che sarebbe stato l'organo deputato a intervenire in ultima istanza. Infine, strettamente collegato a quest'ultimo punto, è il carattere meramente ausiliario del NIC. Pare dunque potersi qualificare il NIC come un organo a cavallo tra un'Assemblea, con cui condivide l'elezione diretta dei membri e un organo ausiliario del potere esecutivo, con cui condivide appunto la funzione ausiliaria in una materia specifica.

Da queste considerazioni emerge dunque un governo locale decisamente particolare nel suo assetto, ma anche sicuramente molto affievolito, a prescindere da quelli che siano stati i risultati effettivi del NIC. La mera analisi della composizione, del funzionamento e della funzione è sufficiente a concludere per una debole efficacia, cui si deve aggiungere la debole connessione con la realtà locale che peraltro non è neppure organizzata in un ente locale. Non stupisce quindi che il governo abbia proceduto allo scioglimento del NIC e non abbia dato seguito all'esperienza di governo locale.

## 8. Considerazioni conclusive

L'analisi comparata degli ordinamenti micro statuali insulari del Pacifico ci restituisce un'inclinazione per il decentramento, e questo a fronte di esiguità territoriale e demografica. Se ne deduce, pertanto, che il decentramento, pur non essendo uniforme, risponde a specifiche esigenze che nulla hanno a che

vedere con il dato dimensionale. Il Pacifico è paradigmatico, in quanto ben illustra le ragioni della scelta del decentramento: necessità di superare delle difficoltà operative generate dalla dispersione geografica e di includere l'elemento tradizionale nella nuova architettura di governo. Una volta individuate le ragioni principali all'origine dell'attenzione che questi ordinamenti prestano all'elemento locale, si rimarca però come il dato dimensionale ridisegna i caratteri paradigmatici del decentramento, prevalentemente per sottrazione.

L'elemento di sottrazione è evidente principalmente laddove lo Stato si dichiara federale e si esplica prevalentemente nella rappresentanza in Parlamento. Il bicameralismo federale che vede nella Camera alta la Camera degli Stati non opera negli SFM, ma opera però a Palau. Pur tuttavia, guardando anche oltre alle esperienze federali, si deve rilevare come la sottrazione sia stemperata dalla commistione, dalla ibridazione, tale per cui l'assenza di una seconda Camera non implica assenza di rappresentanza né degli Stati né del livello locale. La rappresentanza sub-nazionale può quindi trovare la propria espressione, nella sua specificità di portatrice di interessi territoriali e tradizionali.

Il profilo dell'integrazione della tradizione, tramite forme di ibridazione e asimmetria, si sforza di realizzare una sintesi tra tradizione antica e tecniche democratiche moderne. Non sempre questa sintesi si esplica pienamente e comunque non sempre le due anime sono equamente bilanciate. Un'eccessiva integrazione dell'elemento tradizionale dei *leaders* tradizionali, e lo si è visto specialmente in alcuni Stati membri di Palau, va a detrimento del carattere democratico dell'assetto di governo. Ma lo stesso può dirsi anche dell'articolato sistema dei *fonos* tongani che, con la loro tripartizione, perpetua una organizzazione sociale fortemente classista e, per forza di cose, non egualitaria.

Con la sostanziale eccezione di Nauru, tutte le esperienze micro insulari del Pacifico prevedono meccanismi di coinvolgimento della comunità locale. Diventa quindi interessante cercare di valutarne l'effettivo grado di coinvolgimento, se cioè si sia di fronte a esperienze, soprattutto nell'area micronesiana, di decentramento forte. Il profilo critico, che attenua nella sostanza il grado reale di decentramento, è rappresentato dal mancato ovvero approssimativo funzionamento dei canali e meccanismi istituzionali. Questo dato può non essere critico di per sé, laddove l'elemento tradizionale riesce ad agire secondo gli schemi tradizionali, ma lo diventa nel momento in cui esso viene cooptato nel sistema di governo istituzionale. In alcune esperienze, a Palau in particolare, i rappresentanti tradizionali stanno progressivamente perdendo di rilevanza per ignoranza del funzionamento delle istituzioni, depotenziando il proprio ruolo rappresentativo. Questo è un elemento particolarmente rilevante stante il contesto di democrazie apartigiane come lo sono quelle del Pacifico, in cui sono clan e legami familiari a giocare un ruolo analogo a quello usualmente spettante ai partiti.

La necessità dunque di integrare modernità e tradizione e soprattutto di integrare quest'ultima all'interno di un modello di pluralismo democratico, così come di far fronte alle sfide poste dalla dispersione geografica spiega per quale ragione territori esigui con demografie basse ricorrano al governo multilivello, sembrando non considerare la concreta difficoltà del ritagliare territorialmente il governo locale né l'inefficienza

sotto il profilo economico di mantenere un apparato statale o locale per numeri esigui di abitanti. La necessità di integrare la tradizione prevale su qualunque altro tipo di considerazione.

Elisa Bertolini  
Dip.to di Studi giuridici  
Università comm.le L. Bocconi  
[elisa.bertolini@unibocconi.it](mailto:elisa.bertolini@unibocconi.it)