



CLAUDIO ZANGHÌ \*

## DIRITTO INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI NELLA RECENTE COSTITUZIONE DELLA TUNISIA

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Diritto internazionale. - 3. L'approvazione e la ratifica dei trattati. - 4. Le categorie di trattati sottoposti all'approvazione dell'Assemblea. - 5. La ratifica dei trattati. - 6. La pubblicazione dei trattati. - 7. La costituzionalità dei trattati. - 8. Il referendum. - 9. Altre categorie di trattati. - 10. Diritti umani. - 11. Stato laico e religione di Stato. - 12. La neutralità dell'insegnamento. - 13. Il principio di uguaglianza. - 14. I diritti civili. - 15. Gli altri diritti dell'uomo. - 16. L'Istanza per i diritti dell'uomo.

### 1. Premessa

Dalla cosiddetta primavera araba, dopo una lunga preparazione, è finalmente fiorita la nuova Costituzione della Repubblica tunisina che è stata approvata il 29 gennaio di quest'anno con una larga maggioranza di 200 voti favorevoli, 12 contrari e 4 astenuti. Il testo è stato poi pubblicato nel «*Journal officiel*» della Repubblica tunisina ed è in vigore dal 10 febbraio 2014.<sup>1</sup>

Come ogni nuova Costituzione, anche questa susciterà numerosi analisi e commenti, essenzialmente di natura politica e costituzionale; le brevi note che seguono tendono, invece, ad esaminare soltanto gli aspetti di diritto ed internazionale e della protezione dei diritti umani che sono contenuti nel nuovo testo e ciò coerentemente con la mia formazione che mi impedisce di proporre valutazioni su altri settori, invadendo competenze altrui.

---

\* Professore emerito di diritto internazionale, Sapienza Università di Roma

<sup>1</sup> Il testo della Costituzione nella traduzione francese non ufficiale si può leggere nel sito [www.albawsala.com](http://www.albawsala.com).

## 2. Diritto internazionale

È noto che, generalmente, le costituzioni scritte delle democrazie moderne dedicano uno o più articoli al diritto internazionale, a volte distinguendo fra il diritto internazionale generale di origine consuetudinaria e quello invece derivante dai trattati. Alcune carte fondamentali sono poi più complete per tutta la delicata materia che riguarda l'approvazione dei trattati internazionali, a volte in funzione delle diverse tipologie e dei rapporti fra il diritto derivante dai predetti trattati ed il diritto interno, affrontando così il classico tema della validità, efficacia e rango delle norme pattizie all'interno dell'ordinamento dello Stato.

La nuova Costituzione tunisina non contiene alcun riferimento al diritto internazionale generale. Non si tratta di un'effettiva lacuna giacché i principi delle norme che disciplinano il diritto internazionale generale si applicano automaticamente a tutti gli Stati partecipi della comunità internazionale senza che ciò renda necessaria alcuna previsione dell'ordinamento interno. Pertanto, ancorché alcune carte costituzionali (vedi, ad esempio, quella italiana: art. 10) ribadiscono il principio della obbligatorietà e dell'automatica validità del diritto internazionale generale, l'eventuale silenzio su questa materia, come nel caso della recente Costituzione tunisina, non altera il principio sopra richiamato. Si può quindi affermare che la predetta Costituzione, pur non contenendo alcun riferimento al diritto internazionale generale, implicitamente conferma il principio generale anzidetto e quindi l'applicabilità, l'obbligatorietà e la vigenza di qualunque principio o norma di diritto internazionale generale nell'ambito dell'ordinamento tunisino.

Nei confronti, invece, del diritto internazionale derivante dai trattati, il cosiddetto diritto pattizio, è sintomatico rilevare come il primo articolo che si incontra sulla materia cioè l'art. 20 reciti testualmente «*les Traités internationaux approuvés par l'assemblée représentative et ensuite ratifiés, ont un rang supra-législatif et infra-constitutionnel*». Ci troviamo di fronte ad una affermazione, assai chiara nella sua stesura, che attribuisce a determinati trattati un valore superiore alla legge nazionale ma inferiore alle norme della Costituzione stessa. Anche se la versione francese del testo, che ovviamente non è quella originale, quest'ultima essendo nella lingua araba, utilizzando il termine «*infra*» potrebbe offrire il fianco a qualche problema interpretativo, credo che la interpretazione corretta debba situarsi attribuendo al diritto derivato dai trattati un valore inferiore alle norme costituzionali come sopra già indicato. Si tratta di una situazione analoga a quella creata dalla Corte costituzionale italiana che, come sappiamo, con una giurisprudenza ormai consolidata, ha creato, almeno con esplicito riferimento alle norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questa categoria di norme «interposte».<sup>2</sup>

La circostanza che la norma richiamata indichi soltanto i trattati approvati dall'Assemblea e ratificati lascia supporre, come è intuitivo, che l'ordinamento tunisino prenda in considerazione altre categorie di trattati che normalmente vengono riassunti con l'espressione trattati in forma semplificata. Vedremo in seguito se e come la Costituzione in esame affronta anche questo problema.

---

<sup>2</sup> Si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 349 del 2007.

### 3. L'approvazione e la ratifica dei trattati

Per quanto riguarda l'approvazione dell'Assemblea rappresentativa e la successiva ratifica occorre far riferimento anzitutto all'art. 64 della Costituzione nel quale si prevede la possibilità di adottare due diverse forme di leggi alle quali è stato quindi assegnato un diverso ruolo. Si tratta, anzitutto delle leggi «organiche» (*«lois organiques»*) che vengono adottate alla maggioranza assoluta dei membri della Assemblea dei rappresentanti del popolo e delle leggi «ordinarie» (*«lois ordinaires»*) che vengono invece approvate alla maggioranza dei membri presenti della predetta Assemblea, ma sempre che tale maggioranza non sia inferiore ad un terzo del totale dei membri della predetta Assemblea.

Ambedue le categorie di vengono presentate all'Assemblea dei rappresentanti sotto forma di un progetto di legge predisposto dal Capo del governo ed al quale dall'art. 62 secondo comma della Costituzione attribuisce uno specifico potere per presentare i progetti di legge di approvazione dei trattati. I progetti di legge presentati dal Capo del governo hanno carattere prioritario rispetto alle altre forme di presentazione all'assemblea dei rappresentanti (3° comma).

Chiarite queste due categorie di norme il successivo art. 65 della Costituzione elenca le materie che possono essere disciplinate sotto forma di leggi ordinarie e quelle che invece rientrano nella categoria delle leggi organiche.

In relazione al problema del diritto dei trattati che qui ci occupa, la disposizione richiamata (art. 65) prevede due diverse procedure a seconda che si tratti di approvazione dei trattati ovvero della ratifica degli stessi. In base alle materie che debbono essere disciplinate nella forma di legge organica e quindi, ricordo, adottate alla maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea, la prima materia indicata nella disposizione è esattamente l'approvazione dei trattati. Se ne può quindi agevolmente ritenere che un trattato concluso dalla Tunisia può essere approvato dall'Assemblea dei rappresentanti del popolo soltanto mediante una legge organica e quindi alla maggioranza assoluta dei membri della predetta Assemblea.

Per quanto riguarda, invece, il regime della ratifica dei trattati, sottolineo anzitutto che l'art. 65 della Costituzione in esame, indica esattamente *«regime de la ratification des traités internationaux»*; la norma lascia intendere che non si tratta soltanto dell'elemento formale della ratifica ma più compiutamente dell'intero procedimento che sarà più o meno articolato, in funzione della normativa che verrà adottata al riguardo; normativa che deve essere adottata sotto forma di legge ordinaria cioè con la maggioranza limitata ai membri dell'Assemblea presenti, sempre con il limite che tale maggioranza sia almeno di un terzo dei membri aventi diritto a sedere all'Assemblea dei rappresentanti. Naturalmente, fintantoché non verrà adottata tale legge ordinaria, intesa a disciplinare il regime di ratifica dei trattati internazionali, non è possibile ipotizzare secondo quale forma ed in particolare secondo quale procedura. Sembra improbabile che una qualche competenza ritorni alla Assemblea dei rappresentanti dal momento che, come si è menzionato, quest'ultima si pronuncia già per l'approvazione del trattato. Non avrebbe quindi senso che la stessa Assemblea ritorni nuovamente sull'esame del trattato al momento della ratifica di quest'ultimo. Si può quindi ragionevolmente ritenere che la legge ordinaria che disciplinerà il regime di ratifica dei trattati internazionali prevista all'art. 65, debba limitarsi soltanto ad indicare l'organo e la procedura specifica.

Considerato, come si è detto, che l'approvazione dei trattati spetta all'Assemblea dei rappresentanti del popolo e che questa deve essere adottata sotto forma di legge organica, la Costituzione in esame precisa anche l'organo al quale appartiene il potere di proporre il progetto di legge. Mentre questi ultimi, in linea generale, possono essere proposti da 10 deputati, dal presidente della Repubblica o dal Capo del governo, come indica l'art. 62 della stessa Costituzione, i progetti di legge di approvazione dei trattati sono di competenza esclusiva del Capo del governo («*Le Chef du gouvernement est compétent pour présenter les projet des lois d'approbation des traités...*»).

Al riguardo si pone, tuttavia, un problema di coordinamento con l'art. 93 della stessa Carta costituzionale. Quest'ultimo prevede, infatti, che tutti i progetti di legge siano deliberati in Consiglio dei Ministri («*Tous les projets de lois sont délibérés en Conseil des Ministres*»). Ritengo, tuttavia, che si tratti di un problema soltanto apparente dal momento che nulla impedisce, anzi appare assai normale, che anche i progetti di legge sull'approvazione di un trattato siano deliberati dal Consiglio dei Ministri. Ciò non contraddice, a mio giudizio, la previsione che la presentazione del relativo progetto di legge sia competenza del Capo del governo.

#### 4. *Le categorie di trattati sottoposti all'approvazione dell'Assemblea*

Sulla base degli elementi che precedono non è ancora agevole stabilire quali siano i trattati da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea e quindi alla successiva ratifica, i trattati cioè ai quali è attribuito quel valore *infra* costituzionale di cui si è prima scritto. A questo riguardo, tuttavia, l'art. 67 della stessa Costituzione chiarisce il problema in quanto indica specificamente le categorie di trattati che devono essere sottoposti all'approvazione dell'Assemblea dei rappresentanti («*Sont soumis à l'approbation de l'Assemblée des représentants, les traités commerciaux et ceux relatifs à l'organisation internationale ou aux frontières de l'Etat, les traités portant engagement financier de l'Etat ou concernant le statut des personnes, ou portant sur des dispositions à caractère législatif*»). Fra le materie elencate alcune sono di agevole interpretazione: ciò vale in particolare per i trattati indicati come «relativi alle frontiere dello Stato» o a quei trattati dai quali deriva un «impegno finanziario» dello Stato o ancora a quelli che «incidono su disposizioni a carattere legislativo». Si tratta di materie del tutto tradizionali, prevedibili in una Carta costituzionale perché attengono all'assetto fondamentale dello Stato da una parte, vedi ad esempio le frontiere, e dall'altra ai poteri esplicitamente conferiti all'Assemblea dei rappresentanti del popolo che non potrebbero essere sottratti alla stessa mediante un trattato internazionale. È questo certamente il caso degli impegni finanziari a carico del bilancio nazionale come pure la modifica di precedenti disposizioni legislative dello Stato stesso.

Ciò premesso, rimane da vedere se, nella successiva normativa di applicazione, si potrà in qualche modo intervenire per meglio specificare le categoria indicate e, ad esempio, sul concetto di «impegni finanziari», riferito nel testo della Costituzione. È noto, infatti, che a volte la partecipazione di uno Stato ad un qualunque accordo internazionale potrebbe determinare degli oneri finanziari di natura estremamente modesta che non hanno rilevanza concreta per il bilancio dello Stato. A questo riguardo, una interpretazione rigorosa della espressione «impegni finanziari dello Stato», potrebbe condurre ad imporre la procedura della legge organica, anche per quei trattati che abbiano una minima incidenza

sulle finanze dello Stato. Credo sia emblematico al riguardo il caso dell'ordinamento italiano ed in particolare dell'art. 80 della Costituzione che, disponendo in maniera analoga, è stato rigorosamente interpretato obbligando la sottoposizione del trattato all'esame del Parlamento anche quando l'incidenza finanziaria aveva una scarsissima rilevanza. È sintomatico al riguardo il caso della partecipazione italiana alla Convenzione dell'ONU sulla registrazione degli oggetti lanciati nello spazio<sup>3</sup>, il cui onere finanziario che ne deriva è determinato soltanto dall'obbligo di tenere un registro degli oggetti che l'Italia potrebbe lanciare nello spazio e quindi predisporre materialmente il predetto registro, ancorché poi sporadicamente utilizzato, data la rarità di oggetti lanciati nello spazio da parte italiana, e della specifica competenza attribuita ad un funzionario per trascrivere, ove necessario, i dati richiesti sul predetto registro. E' ovvio che l'onere economico è di entità assolutamente irrilevante per il bilancio dello Stato ma è altrettanto vero che una rigorosa interpretazione del richiamato articolo ha obbligato il Parlamento italiano ad esaminare il predetto trattato e adottare al riguardo una consueta legge di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione del trattato stesso.<sup>4</sup>

L'altra materia oggetto di approvazione dell'Assemblea dei rappresentanti è quella dello "statuto delle persone". Non credo che ciò debba determinare problemi di interpretazione dal momento che la terminologia utilizzata lascia intendere che qualunque normativa in materia, anche se internazionalmente convenuta, debba essere sottoposta all'approvazione dell'Assemblea.

Rimane, infine, la materia dei trattati "commerciali" che è indicata come la prima categoria di trattati che devono essere sottoposti all'approvazione dell'Assemblea. Anche in tal caso, se da una parte appare agevole ricomprendere in questa categoria gli accordi commerciali tradizionali, che incidono ovviamente sulle competenze sovrane dell'Assemblea, dall'altra rimane il dubbio di quei trattati che potrebbero avere un impatto commerciale assai limitato e sono generalmente, almeno in altri ordinamenti, adottati anche in forma semplificata. Occorrerà attendere nella pratica se verrà data un'interpretazione rigorosa ovvero elastica all'espressione "trattati commerciali".

##### 5. La ratifica dei trattati

Tutti i predetti trattati sottoposti all'approvazione dell'Assemblea dei rappresentanti devono poi essere ratificati, come si legge nel successivo comma dello stesso art. 67 ed entrano in vigore soltanto dopo la ratifica e, aggiungerei io, secondo le regole ed i termini stabiliti nello stesso trattato.

La ratifica dei trattati è chiarita dall'art. 77 della Costituzione perché, fra le competenze attribuite al Presidente della Repubblica, vi è quella di ratificare i trattati e ordinarne la pubblicazione (*«ratifier les traité et ordonner leur publication»*). Si tratta di una scelta assai consueta che lascia, tuttavia, un ulteriore dubbio interpretativo che potrebbe essere chiarito solo quando verrà adottata la normativa sul regime della ratifica dei trattati internazionali sopra richiamata e prevista dall'art. 65 della stessa Costituzione. Se è pacifico, infatti, che il Presidente della Repubblica ha il potere di ratificare i trattati che prevedono tale procedura, rimane da chiedersi se e quale sia il potere del presidente della Repubblica

<sup>3</sup> Convenzione delle Nazioni Unite del 14.1.1975.

<sup>4</sup> Legge n. 153 del 12 luglio 2005 in *GU* 177 del 1 agosto 2005.

nel caso in cui il trattato, ad esempio perché in forma semplificata, non è sottoposto al procedimento di ratifica. Inoltre, rimane anche il dubbio circa la discrezionalità del potere di ratifica così attribuito al Presidente della Repubblica. Muovendo, infatti, dall'ipotesi più ortodossa e cioè quella del trattato regolarmente approvato dall'Assemblea dei rappresentanti, ci si potrebbe chiedere se il Presidente della Repubblica, in funzione di questo potere, debba necessariamente ratificare il trattato così approvato ovvero se lo stesso Presidente non conservi un margine di discrezionalità per non procedere alla ratifica qualora, ad esempio, si verificano fatti nuovi che giustificano tale atteggiamento ovvero anche in altre circostanze. Anche in questo caso è da augurarsi che la normativa, di cui è prevista l'adozione, chiarisca gli eventuali dubbi e che gli stessi non debbano essere lasciati alla interpretazione del più ampio rapporto che intercorre tra il Presidente della Repubblica e l'Assemblea dei rappresentanti del popolo. In questo caso, tuttavia, non è da trascurare la circostanza che l'insieme dell'assetto costituzionale tunisino attribuisce un ruolo determinante all'Assemblea dei rappresentanti e non altrettanto al Presidente della Repubblica; sarebbe quindi coerente ritenere che il Presidente abbia l'obbligo della ratifica del trattato

#### 6. *La pubblicazione dei trattati*

La specifica circostanza della pubblicazione dei trattati, peraltro consueta per esigenze di pubblicità in ogni ordinamento, lascia intendere che la frase di cui all'art. 67 in base alla quale i trattati entrano in vigore soltanto dopo la ratifica, deve essere concretamente completata dalla circostanza della pubblicazione, senza la quale sarebbe difficile immaginare l'entrata in vigore del trattato, almeno nell'ordinamento interno tunisino.

Il potere di promulgare le leggi e ordinarne la pubblicazione nel *Journal officiel* della Repubblica tunisina è ampiamente descritto all'art. 81 della Costituzione. Tale potere, anche se non esplicitamente previsto, si applica naturalmente a tutte le leggi dello Stato e quindi anche a quelle di approvazione di un trattato. La norma in questione prevede diversi ed articolati termini, una prima ed una seconda lettura del testo, un eventuale intervento della Corte costituzionale ed un potere di rinvio motivato, conferito al Presidente della Repubblica.

In tutta questa procedura che, rilevando per ciascuna legge, non ha una specificità manifesta per i trattati internazionali, vale soltanto la pena di sottolineare che nell'ultimo paragrafo dell'art. 81 cambia la maggioranza della adozione delle leggi qualora sia intervenuto un rinvio delle medesime alla Corte costituzionale e negli altri casi di rinvio per modifiche apportate al testo. In queste circostanze la maggioranza semplice prevista per l'adozione delle leggi ordinarie (ved. art. 64), diviene maggioranza assoluta, mentre quella prevista per l'approvazione delle leggi organiche, richiede il voto favorevole dei tre quinti dei membri dell'Assemblea.

Ciò premesso il problema che rileva per il diritto internazionale di cui ci occupiamo riguarda l'approvazione di quei trattati eventualmente rinviati alla Corte costituzionale per un problema di incompatibilità con la Carta costituzionale. In tal caso, e sempre che la pronuncia della Corte sia favorevole e che pertanto il trattato possa essere comunque approvato dall'Assemblea, trattandosi sempre di una legge organica come sopra si è

chiarito, la maggioranza richiesta sarebbe quella dei tre quinti dei membri dell'Assemblea dei rappresentanti.

### 7. La costituzionalità dei trattati

La Corte costituzionale, che ha una competenza esclusiva per controllare la costituzionalità delle leggi in generale, si vede attribuito dall'art. 120 della stessa Carta, uno specifico controllo di costituzionalità per i trattati internazionali che gli sono sottoposti dal Presidente della Repubblica, come abbiamo ricordato, prima della promulgazione della legge di approvazione. («*La Cour constitutionnelle est la seule compétente pour contrôler la constitutionnalité... des Traités internationaux qui lui sont soumis par le Président de la République avant la promulgation de la loi d'approbation*»).

La Corte deve pronunciarsi entro 45 giorni ed a maggioranza assoluta dei suoi membri. La sua decisione è vincolante; tuttavia, nel caso che nel predetto termine dei 45 giorni la Corte non riesca a pronunciarsi, essa è obbligata a trasmettere immediatamente il progetto di legge al Presidente della Repubblica. Quest'ultimo è quindi obbligato, a sua volta, a sottoporre il progetto di legge all'Assemblea dei rappresentanti del popolo e sembra che, in assenza di un ulteriore rinvio alla Corte costituzionale nei casi previsti dal richiamato art. 120, la mancata decisione della Corte venga interpretata come decisione favorevole e quindi il progetto di legge segue la normale procedura di approvazione da parte dell'Assemblea dei rappresentanti, sia pure con la diversa maggioranza di cui si è già detto.

### 8. Il referendum

Un problema specifico, che ha determinato conseguenze rilevanti in diverse occasioni di cooperazione internazionale, è quello dell'istituto del *referendum*. Com'è noto, alcuni Stati escludono del tutto che i trattati internazionali possano essere sottoposti a *referendum*, altri lo rendono obbligatorio ed altri ancora consentono tale procedura a discrezione del governo. Tali *referendum* poi, come è noto, sono istituiti per l'approvazione del trattato, piuttosto che per la sua abrogazione.

Nel caso della Costituzione in esame, l'art. 82 attribuisce uno specifico potere al Presidente della Repubblica il quale, sia pure in condizioni eccezionali, come sottolineato dall'avverbio utilizzato nella disposizione («*exceptionnellement*») e nel termine previsto per il rinvio della legge approvata dall'Assemblea dei rappresentanti (termine di quattro giorni per problemi di costituzionalità e di ulteriori cinque giorni per una seconda lettura. cfr. art. 81), può sottoporre a *referendum* il progetto di legge relativo alla approvazione dei trattati internazionali o sui diritti umani e delle libertà o sullo statuto personale, adottati dall'Assemblea dei rappresentanti.

Tralasciando per il momento il richiamo ai diritti umani ed alle libertà fondamentali o allo statuto personale, è indubbio che la formulazione del testo, nel citare esplicitamente «*approbation des traités internationaux*» si riferisce a qualsiasi trattato che sia stato sottoposto all'Assemblea dei rappresentanti per la sua approvazione. In tal caso, il ricorso deciso dal Presidente della Repubblica all'istituto del *referendum* costituisce una alternativa e quindi

esplicitamente un abbandono della procedura di rinvio ipotizzata per le leggi sottoposte all'Assemblea. In altri termini, il risultato del *referendum* sostituisce il voto dell'Assemblea dei rappresentanti.

Il secondo comma dello stesso articolo prevede che qualora il referendum sia favorevole alla adozione del progetto di legge, il Presidente promulga la relativa legge e ne ordina la pubblicazione entro il termine di 10 giorni dall'annuncio dei risultati del *referendum*. Nulla è detto in caso di esito contrario, ma è certamente implicito che il progetto di legge decade e quindi il trattato non viene approvato. Per le modalità dello svolgimento del *referendum* e dell'annuncio dei risultati, come indicato dall'ultimo comma dell'art. 82, occorre attendere la legge elettorale che dovrà disciplinare anche questa procedura.

A titolo certamente marginale vale, tuttavia, la pena di ricordare che l'art.83, prevedendo che in caso di un impedimento provvisorio il Presidente della Repubblica possa delegare i suoi poteri al Capo del governo per non oltre 30 giorni rinnovabili una sola volta, implicitamente presuppone che gli stessi poteri di ratifica, di promulgazione e di pubblicazione della legge di approvazione di un trattato, potrebbero essere esercitati dal Capo del governo nelle circostanze che precedono

#### 9. *Altre categorie di trattati*

L'art. 67, come si è ricordato, enumera le materie oggetto di trattati internazionali che debbono essere sottoposti alla approvazione dell'Assemblea dei rappresentanti. È implicito, pertanto, che esistono altre categorie di trattati che sfuggono alle materie di cui all'art. 67. La Costituzione non contiene altre specifiche norme al riguardo, ad eccezione dell'art. 92 nel quale, al terz'ultimo comma, nella elencazione delle competenze del Capo del governo, si legge che il Capo del governo... conclude i trattati internazionali a carattere tecnico («conclut les traités internationaux à caractère technique»). Non si può certo dire che questa seconda norma risolva i problemi dal momento che, come appare evidente, tra le materie previste dall'art. 67 ed i trattati a carattere tecnico di cui all'art. 92 esiste indubbiamente una gamma di altri ipotetici accordi internazionali che sono esclusi dalle materie di cui al ricordato art. 67 ma che possono non avere, al tempo stesso, quel "carattere tecnico", indicato dall'art. 92.

Considerato, tuttavia, che l'art. 67 nel disporre che i trattati devono essere approvati dall'Assemblea indica, in materia tassativa, le categorie dei trattati in funzione del loro oggetto, è da presumere che le altre categorie di trattati, ancorché non specificamente a carattere tecnico come sopra indicato, sfuggono, in ogni caso, all'approvazione dell'Assemblea dei rappresentanti per rientrare nelle competenze del Capo del governo. Da questa interpretazione, come è evidente, ne segue una conseguenza non irrilevante relativa al valore ed al rango delle norme derivante da questi trattati nell'ambito dell'ordinamento tunisino.

Ricordata l'elencazione tassativa di cui al precedente art. 67 e la disposizione altrettanto categorica di cui all'art. 20 in base alla quale soltanto i predetti trattati hanno rango *infra* costituzionale, è implicito ritenere che qualunque altro trattato, come tale approvato dal Capo del governo, non avendo valore superiore alla legge nazionale, debba essere in qualche modo interpretato, compatibilmente con la normativa esistente. Si riproporrà inevitabilmente anche in Tunisia lo stesso problema che si è posto in Italia nel



lungo periodo intercorso prima dell'accennata sentenza della Corte costituzionale durante il quale spettava al giudice, in ogni caso concreto, stabilire se dovesse applicarsi la norma derivante dal trattato internazionale eventualmente in contrasto col precedente diritto interno, ovvero il contrario.

A complicare la situazione rileva il problema della forma che nel diritto interno tunisino hanno i predetti trattati che rientrano nella competenza del Capo del governo (art. 92). Al riguardo se si fa riferimento all'art. 77, nel quale, come si è detto, il potere di ratificare i trattati e ordinarne la pubblicazione è attribuito al Presidente della Repubblica, si potrebbe ritenere, che ove il trattato in oggetto, pur non rientrando nella categoria di cui al richiamato art. 67, possa essere comunque sottoposto a ratifica, il Presidente della Repubblica sarebbe tenuto a ratificare il trattato stesso e a ordinarne la pubblicazione. Naturalmente ciò significa che il testo del trattato ratificato sarebbe pubblicato nel Giornale ufficiale della Repubblica tunisina ma ciò non inciderebbe sul valore e rango del trattato stesso, giacché il valore *infra* costituzionale è riconosciuto soltanto ai trattati approvati dall'Assemblea rappresentativa. Quindi ci troveremmo di fronte a trattati ufficialmente pubblicati ma sottoposti alla consueta interpretazione del giudice per stabilirne la relazione di validità con le altre norme dell'ordinamento tunisino. Se ciò vale per i trattati ratificati e pubblicati, ancorché non previsti nell'art. 67, *quid* delle altre categorie di trattati? Escluderei anzitutto che la norma che attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di ratificare i trattati possa applicarsi a qualunque trattato. Anche se una tale soluzione, certamente eccessiva, avrebbe il vantaggio di rendere pubblici tutti i trattati comunque conclusi, è indubbio che molti altri accordi internazionali ed in particolare quelli adottati in forma cosiddetta semplificata o comunque di carattere tecnico, come espressamente previsto nel richiamato art. 92, e per i quali certamente non è internazionalmente prevista alcuna ratifica, sfuggano alla previsione dell'art. 77 della Costituzione<sup>5</sup>. In tal caso rimane il dubbio non soltanto relativo al valore delle norme contenute nei predetti trattati nell'ambito dell'ordinamento tunisino ma anche quello della pubblicità dei predetti trattati. Le disposizioni costituzionali non mi pare consentano ulteriori previsioni in merito, occorrerà quindi attendere la prassi ed il buon senso del governo tunisino per comprendere come sarà risolta la validità ed il rango dei predetti trattati nonché la loro pubblicità.

Tutto quanto precede, essendo previsto nella Costituzione recentemente adottata, si applica successivamente all'entrata in vigore della stessa. Cosa accade allora per tutti i trattati precedentemente conclusi dalla Repubblica tunisina sotto il regime della precedente Costituzione? Il capitolo II della Carta che contiene le disposizioni finali, tra le tante norme che attengono all'organizzazione dei poteri dello Stato, nulla prevede per la materia anzidetta. Si potrebbe presumere che, anticipando le disposizioni della Costituzione in esame, anche ai trattati approvati e ratificati in applicazione della Costituzione precedente del 1 giugno 1959, venga riconosciuto lo stesso valore e rango sopra legislativo e *infra* costituzionale, come è scritto nel più volte citato art. 20. Naturalmente si tratta di una mera previsione che, se necessario, dovrà essere confermata dalla successiva giurisprudenza, una volta che gli organi previsti nella Costituzione, ed in particolare la Corte costituzionale che ha una specifica funzione al riguardo, saranno istituiti e posti in condizione di funzionare.

---

<sup>5</sup> È implicito che, a maggior ragione, l'eventuale esistenza di trattati "segreti" sfugge alla predetta normativa ed interpretazione.

## 10. *Diritti umani*

Nella recente Costituzione della Repubblica tunisina, la materia dei diritti umani è ampiamente trattata e la stessa Carta dedica un intero capitolo (Cap.II) ai diritti e libertà che si compone di ben 29 articoli.<sup>6</sup> Già lo stesso Preambolo della Costituzione per il quale, nelle disposizioni finali (art.145), esplicitamente si legge che fa parte integrante della Costituzione stessa, si richiama anzitutto l'attaccamento del popolo agli alti principi dei diritti dell'uomo universali (*«hauts principes des droits de l'Homme universels»*, 3°cpv), e si sottolinea che la Costituzione tende a creare uno Stato civile, governato dal diritto, nel quale la sovranità appartiene al popolo che la esercita attraverso libere elezioni e dal principio della separazione dei poteri; inoltre si specifica come lo Stato garantisca la supremazia della legge, il rispetto delle libertà e dei diritti dell'uomo, l'indipendenza della giustizia, l'equità e l'uguaglianza tra diritti e doveri fra tutti i cittadini e le cittadine (4°cpv). In breve i principi essenziali della democrazia moderna trovano posto nel Preambolo della Costituzione.

Anche nei principi generali che seguono al Preambolo vengono sottolineati elementi significativi per la tutela dei diritti dell'uomo. Vorrei anzitutto ricordare l'art. 2 che solennemente afferma che la Tunisia è uno Stato a carattere civile basato sulla cittadinanza, la volontà del popolo e la supremazia del diritto.

## 11. *Stato laico e religione di Stato*

Rileva in tale contesto il carattere civile dello Stato che, nonostante precedentemente si sia affermato che l'Islam è la religione della Tunisia (art.1), dovrebbe allontanare il rischio di commistioni tra la religione e lo Stato e quindi ogni possibile interferenza tra la legge islamica e quelle civili dello Stato tunisino. Non può ignorarsi che nella Costituzione in esame manca, infatti, qualunque riferimento alla legge coranica (Chari-a) che tanti problemi ha determinato nella quasi totalità dei paesi arabo-musulmani, allorché si è trattato di affrontare il problema della tutela dei diritti umani. A ribadire l'essenzialità del principio dello Stato a carattere civile soccorre il secondo comma della stessa disposizione nel quale categoricamente si legge: *«il n'est pas permis d'amender cet article»*.

Considerato però che ogni medaglia ha il suo rovescio occorre esaminare con maggiore attenzione il successivo art.6 nel quale si afferma, anzitutto, che lo Stato è il guardiano della religione, pur aggiungendosi nella frase successiva, che lo Stato garantisce la libertà di credo, di coscienza ed il libero esercizio del culto, garantisce altresì la neutralità delle moschee e dei luoghi di culto nei confronti di ogni strumentalizzazione partigiana.

L'aver affermato la libertà di credo, di coscienza ed il libero esercizio del culto rappresenta una novità rivoluzionaria nel mondo islamico. Se è vero, infatti, che l'Islam non

---

<sup>6</sup> L'aspetto dei diritti umani nella Costituzione tunisina è stato già affrontato nel colloquio internazionale che si è svolto a Tunisi dal 28 febbraio al 1 marzo «Les nouvelles Constitutions arabes . Tunisie, Maroc, Egypte» Cfr., SARRA MAAOUIA, *Les libertés individuelles dans la nouvelle Constitution du 27 janvier 2014*, in corso di stampa negli Atti del Colloquio.

ha alcuna difficoltà a riconoscere le religioni diverse è altrettanto certo che lo stesso Islam impone al musulmano il divieto di cambiare religione rischiando, come è noto, la pena di morte mediante un'interpretazione largamente ammessa, per quanto discutibile, di un *hadith* del Profeta. Si tratta in ogni caso di una profonda rottura con la tradizione di una rivoluzione intellettuale nella quale si distingue la religione come fatto interno dell'individuo rispetto allo Stato come fatto civile della collettività.<sup>7</sup> Il crimine di apostasia non dovrebbe più avere cittadinanza nell'ordinamento tunisino.

Lo stesso Stato poi si impegna a diffondere i valori della moderazione e della tolleranza, a proteggere il sacro, così come si impegna a vietare le campagne di accusa, le iniziative di apostasia, l'incitazione all'odio ed alla violenza.

È indubbio, tuttavia, che tale disposizione rende possibile una qualche interpretazione che si ponga in contrasto con quanto precedentemente affermato e quanto poi si leggerà nello specifico capitolo sui diritti umani. Quale è, infatti, il senso esatto della espressione «*l'Etat est le gardien de la religion*» ed ancora l'impegno a «*protéger les sacrés et d'interdire d'y porter atteinte ?*»

È ben noto, anzitutto, che nell'Assemblea costituente, nella quale peraltro il partito islamista (*Ennahda*) aveva la maggioranza, si è dovuto realizzare, come sempre accade, un compromesso, specie sulle materie delicate, come è appunto quella dei rapporti tra l'Islam e l'assetto civile dello Stato. L'espressione difendere la religione e tutto ciò che è sacro, e quindi essenzialmente la *Charia*, potrebbe certamente porsi in contrasto con non poche disposizioni di carattere civile. Ed in tal caso allora prevarrà l'art.2 nel quale si sottolinea il carattere civile dello Stato ovvero quello dell'art. 6 sopra riferito?

È indubbio, in ogni caso, che la presenza delle accennate contraddizioni potrebbe essere strumentalizzata qualora le tendenze islamiste dovessero prevalere. A prescindere comunque dalle posizioni islamiste in grado di orientare l'interpretazione delle norme sopra riferite, personalmente avrei tendenza a ritenere che l'affermazione del carattere civile dello Stato, di cui all'art. 2, possa essere interpretata in maniera prevalente rispetto all'art.6 di cui sopra cenno, non solo per la posizione stessa dell'articolo ma essenzialmente per la sottolineatura che tale articolo non consente alcuna possibilità di emendamento come invece non appare nel richiamato art.6.

Non può ignorarsi, peraltro, che se e vero, come abbiamo precedentemente sottolineato, che i trattati approvati dalla Assemblea dei rappresentanti e ratificati hanno un valore superiore alla legge ed un rango *infra* costituzionale, considerato, come è noto, che la Tunisia ha ratificato la maggior parte dei testi internazionali che rilevano per i diritti umani (dai Patti delle Nazioni Unite, alla Carta africana ed alle specifiche convenzioni sulla tortura, sulle donne, sui bambini etc.), una interpretazione che tenga conto di questi impegni internazionali precedentemente assunti dalla Tunisia, potrebbe agevolare l'interpretazione del predetto contrasto in senso favorevole ai diritti umani anche se non può certo ignorarsi come, in tal caso, il problema non si porrebbe nei confronti di una legge dello Stato tunisino (nei cui confronti il trattato avrebbe valore prevalente) bensì nei confronti di due norme costituzionali nei cui confronti tale prevalenza non si applica (rango *infra* costituzionale dei trattati). Occorrerebbe in tal caso far intervenire la Corte costituzionale, che ha competenza esclusiva per interpretare la Carta, e far risolvere alla stessa l'eventuale contrasto interpretativo; ed in tal caso, come è inevitabile, molto dipenderà dalla formazione della Corte costituzionale di quel momento.

<sup>7</sup> Cfr. BEN ACHOUR, yadh, *L'action politique commune entre démocrates et théocrates dans le monde arabe*, in *Etudes en l'Hommage à Dali Jaziri*, Tunis, 2010, p. 136.

## 12. *La neutralità dell'insegnamento*

Nello stesso capitolo, infine, vale la pena di richiamare l'art. 16 nel quale lo Stato garantisce la neutralità delle istituzioni educative nei confronti di qualunque strumentalizzazione. Anche tale norma può essere interpretata in senso favorevole alla tendenza di separare la religione dal civile e quindi i diversi istituti educativi ma, come vedremo, anche questa norma sulla garanzia di un sistema educativo neutrale pone qualche problema con le specifiche disposizioni in tema di diritto all'educazione contenute nel Cap.II. Quest'ultimo si apre con l'affermazione di un obbligo dell'insegnamento fino all'età di 16 anni (art.39). Tale norma, in realtà, appare in contrasto con la Convenzione internazionale sui minori, regolarmente ratificata dalla Tunisia, nella quale il minore che ha diritto all'insegnamento è considerato qualunque individuo fino all'età di 18 anni.

Il problema più delicato non è certamente quello appena richiamato dell'età, quanto l'affermazione in base alla quale lo Stato «*veille aussi à enraciner l'identité musulmane et l'appartenance nationale dans les jeunes générations*». Poiché in precedenza si è affermata non solo la libertà di credo e di coscienza (art.6), ma esplicitamente la neutralità delle istituzioni educative (art.16), l'affermazione di voler inculcare l'identità musulmana (non vedo analogo pericolo per l'appartenenza nazionale), potrebbe porsi in aperto contrasto.

Come può ipotizzarsi una istituzione scolastica "neutrale" se invece la stessa, per dar contenuto alla previsione normativa, deve inculcare l'identità musulmana nelle giovani generazioni? Ancora una volta si tratta di uno di quei compromessi, forse inevitabili, tra islamisti ortodossi e tunisini progressisti. La pericolosità del rilevato contrasto, come già evidenziato in altra occasione (art.6), risiede nella potenziale strumentalizzazione intesa a far prevalere il carattere "musulmano" della educazione, piuttosto che la neutralità e quindi la libertà della stessa; ancora una volta occorrerà attendere l'applicazione concreta di tali norme.

## 12. *Il principio di uguaglianza*

Come si è anticipato il capitolo II della Costituzione in esame è quello specificamente dedicato ai diritti ed alle libertà. La prima disposizione del capitolo, l'art. 21, è emblematica al riguardo affermando in maniera categorica la piena uguaglianza in diritti e doveri, nonché l'uguaglianza di fronte alla legge senza alcuna discriminazione tra cittadini e cittadine ed aggiungendo, nel secondo comma, che lo Stato garantisce ad ambedue le libertà ed i diritti individuali e collettivi. Nella stessa direzione si può anche richiamare il successivo art. 46 che impegna lo Stato a proteggere i diritti acquisiti dalla donna, a sostenerli e ad adoperarsi per migliorarli, così come al tempo stesso garantisce l'uguaglianza tra uomini e donne nell'assumere le diverse responsabilità in tutti i settori e l'impegno ad adottare le misure necessarie per sradicare la violenza contro le donne.

Si tratta di una serie di affermazioni, tutte favorevoli all'uguaglianza fra uomo e donna, che confermano, ed in prospettiva sviluppano, il codice dello statuto personale già adottato nel 1956 che rappresenta un unico nel mondo arabo. Qualcuno potrebbe

osservare che un diverso articolo della Costituzione, quello cioè che pone il servizio militare obbligatorio per i soli cittadini tunisini<sup>8</sup> rappresenti ancora una discriminazione nei confronti delle donne. Consapevole della maggior parte delle precedenti esperienze delle democrazie europee non penso che in tal caso, specie per una Costituzione che rappresenta certamente una rottura col passato islamista, si possa parlare di concreta misura discriminante. Un rilievo certamente più fondato potrebbe formularsi a proposito della terminologia utilizzata “cittadini e cittadine”. E’ ben noto che i diritti umani sono tali da non consentire alcuna discriminazione che contravverrebbe al loro carattere universale. Certo nulla impedisce, anzi è pienamente giustificato, che in alcuni casi, come ad esempio nel diritto di voto o altri diritti di natura politica, si operi un distinguo fra gli individui in genere ed i “cittadini”. Nel caso di specie, tuttavia, trattandosi di uguaglianza fra uomo e donna, la specificazione della “cittadinanza” sarebbe stata da evitare proprio perché idonea a generare contraddittorie interpretazioni. Per altro, in un successivo articolo si garantisce «*l'égalité des chances*», questa volta correttamente fra uomo e donna. Nell’art.23, ad esempio, la protezione della dignità è riferita analogamente a «*toute personne*», così come il diritto alla salute (art.38) ed i diritti giudiziari (art-27-30). Criticabile, invece, appare la circostanza dei pochissimi riferimenti contenuti nelle norme in esame per gli “stranieri”, ai quali si applica essenzialmente l’art.26 che garantisce il diritto di asilo (conformemente alla legge) e quindi il divieto di estradare chi beneficia dell’asilo.

Coerentemente con i principi generali ed i testi in materia di protezione dei diritti umani è da augurarsi che le norme anzidette e le lacune possano essere interpretate e colmate nel rispetto degli impegni internazionali assunti dalla Tunisia e quindi senza alcuna discriminazione fra uomo e donna e fra esseri umani in genere, fatte salve le poche restrizioni ammesse per gli stranieri e giustificate dall’esercizio di diritti di natura politica o da esigenze di sicurezza dello Stato.

### 13. I diritti civili

Il tema del diritto alla vita (art.22) è stato lungamente discusso di fronte alla recente e diffusa tendenza della abolizione della pena di morte e delle convenzioni internazionali in tal senso adottate. Il risultato purtroppo non va in questo senso; e nonostante l’affermazione che il diritto alla vita è sacro si ammettono le eccezioni, e quindi la pena di morte «*dans des cas extrêmes fixés par la loi*». E’ vero che la Tunisia non applica di fatto la pena di morte già dal 1991 ma la sua previsione nella recente Costituzione, peraltro senza alcun limite per l’età del condannato o per la sua specifica situazione (donne incinte), costituisce per certo una grave riserva nei confronti del primordiale diritto alla vita.

Sui numerosi articoli che seguono e che, come si è detto, ribadiscono i principi generalmente riconosciuti in tutti i testi tradizionali sulla tutela dei diritti umani, non mi sembra vi siano particolari affermazioni da formulare se non un generale giudizio positivo per la loro presenza nella nuova Carta costituzionale.

In tal senso la protezione della dignità e dell’integrità fisica di ogni persona, il divieto della tortura morale e fisica (art.23), la protezione della vita privata, l’inviolabilità del domicilio, della corrispondenza, delle comunicazioni e dei dati personali (art.24), il divieto

---

<sup>8</sup> Cfr. art. 9, secondo comma.

di privare della propria nazionalità tunisina ogni cittadino, di esilararlo, estradarlo o impedirgli di ritornare nel proprio paese (art.25), ed infine il diritto d'asilo garantito conformemente alla legge (art.26). In tale contesto val la pena di ricordare, proprio allo scopo di rafforzare il divieto di ogni forma di tortura, la specifica previsione della imprescrittibilità del reato di tortura. Alla stessa stregua si può sottolineare la libertà di scegliere il luogo di residenza, di circolare liberamente all'interno del paese nonché di uscirne, riconosciuta ad ogni cittadino dal secondo comma dell'art. 24.

Altrettanto conforme ai principi generali in materia di diritti umani sono poi le garanzie giudiziarie elencate negli articoli da 27 al 30 e specificate nel capitolo V sul potere giudiziario (art. 102-109); in questo senso la presunzione di innocenza, il carattere personale e irretroattivo della pena; l'obbligo di una decisione giudiziaria per l'arresto o la detenzione di un individuo che deve essere informato immediatamente dei suoi diritti; il diritto ad un processo equo pubblico, il trattamento umano che ne garantisca la dignità riservato ad ogni individuo nella esecuzione di pene detentive, e l'interesse che lo Stato deve tener presente per la famiglia del detenuto, per la riabilitazione e il reinserimento nella società di quest'ultimo.

Analoga conformità si riscontra nell'art.31 che garantisce la libertà di opinione di pensiero, di espressione, di informazione e di pubblicazione, senza che le stesse siano sottoposte a controllo preventivo.

#### 14. *Gli altri diritti dell'uomo*

Sulla stessa falsariga di conformità agli standard internazionali si possono richiamare i diritti politici ed in particolare quelli elettorali (art.34), la libertà di costituire partiti politici, sindacati ed altre forme associative (art.35), nonché le libertà sindacali, il diritto di sciopero ed il diritto di riunione e manifestazione pacifica (art.36 e 37 ), come pure il diritto alla salute (art.38), il diritto al lavoro (art.40), il diritto di proprietà (art.41) il diritto alla cultura (art.42), ed infine i diritti più moderni quali quello all'acqua (art.44), all'ambiente (art.45), ed alla protezione dei minori (art.47) e delle persone con handicap (art.48).

La disposizione che chiude il capitolo sui diritti e le libertà (art.49) prevede che le modalità e le condizioni di esercizio dei predetti diritti sono stabilite dalla legge sottolineando tuttavia «*sans porter atteinte à leur essence*». Nell'ipotesi che la legge possa in qualche modo condizionare l'esercizio dei predetti diritti, la recente Costituzione tunisina, rievocando una disposizione già nota della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, precisa che gli eventuali mezzi di controllo sono realizzati soltanto se richiesti in uno Stato civile e democratico per proteggere i diritti altrui, per ragioni di sicurezza pubblica, di difesa nazionale, di salute pubblica o di morale pubblica e ciò che vale la pena di sottolineare, nel rispetto della proporzionalità e della necessità di tali limitazioni. Il controllo sull'eventuale violazione di ogni diritto è attribuito agli organi giudiziari. Rilevante è infine l'ultimo comma dello stesso articolo nel quale si afferma l'impossibilità che un emendamento incida su «*les acquis en matière de droits de l'Homme et des libertés garanties dans cette Constitution*».

### 15. *L'Istanza per i diritti dell'uomo*

Una sezione certamente nuova (la terza) nella recente Costituzione tunisina che non trova precedenti in Costituzione più datate, è certamente la istituzione di una Istanza per i diritti dell'uomo («*Instance des droits de l'homme*» art.128). È infatti prevista la creazione di una Istanza competente per il rispetto e la promozione delle libertà e dei diritti dell'uomo e per formulare proposte intese a sviluppare il sistema dei diritti umani. L'Istanza è obbligatoriamente consultata in ordine ad ogni progetto di legge relativo al settore di sua competenza. L'Istanza, inoltre, ha un potere di inchiesta nei casi di violazione dei diritti dell'uomo in vista di risolverli o di sottoporli alle autorità competenti; l'Istanza, ed è ciò che conta, si compone di personalità indipendenti e neutre che esercitano le loro funzioni con un mandato di sei anni. Naturalmente si tratta di un organo che dovrà ancora essere istituito, ma la sua previsione si inserisce agevolmente nella tendenza moderna intesa ad istituire all'interno di ogni Stato un sistema autonomo di protezione in caso di violazione dei diritti dell'uomo prima di dover accedere alle istanze internazionali, eventualmente competenti.