

La legge antiterrorismo tunisina: un preoccupante ritorno al passato? *

Tania Abbiate**

(8 settembre 2015)

L'approvazione della legge contro il terrorismo e il riciclaggio di denaro (*loi organique n. 22/2015 relative à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent*) da parte dell'Assemblea dei rappresentanti del popolo avvenuta il 24 luglio scorso getta un'ombra sul processo di transizione avviato in Tunisia nel 2011.

Da un lato, essa testimonia la gravità della situazione securitaria nel Paese; dall'altro, il suo carattere fortemente repressivo ha sollevato non poche controversie: la normativa sembra in effetti sconfessare almeno in parte i principi democratici sanciti dalla nuova Costituzione, prevedendo ad esempio la reintroduzione della pena di morte per i soggetti responsabili di attentati terroristici.

Prima di procedere ad un esame della legge, si deve richiamare il difficile contesto in cui la nuova legge si colloca. La Tunisia è stata infatti bersaglio di due attentati terroristici particolarmente efferati: dapprima, il 18 marzo 2015 un commando di terroristi ha colpito il museo del Bardo, situato proprio a fianco al Parlamento, causando la morte di 22 persone; successivamente, il 26 giugno 2015, altre 38 persone hanno perso la vita in un attentato terroristico compiuto su una spiaggia della località turistica di Port El Kantaoui, alle porte della città di Sousse. Questi attacchi rappresentano in realtà l'apice di un'escalation di violenza che interessa il Paese da parecchi mesi: i media locali riportano infatti quotidianamente notizie di attentati ai danni delle forze dell'Esercito, principalmente nelle zone di confine.

Questi fatti drammatici sembrano trovare conferma nel dato secondo cui la Tunisia è il Paese che "esporta" il maggior numero di volontari nelle fila dell'esercito dell'ISIS: benché sia ovviamente difficile giungere a cifre precise, un rapporto pubblicato nel maggio scorso dalle Nazioni Unite calcola che siano circa 3000 i tunisini arruolatisi volontariamente negli ultimi anni¹ e ciò spinge dunque a ritenere che il Paese offra un terreno assai fertile per la diffusione del messaggio politico portato avanti dall'ISIS. Le moschee in particolare rappresentano un bacino significativo in tal senso e non è un caso se la prima reazione del

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ UN Security Council , Report S/2015/338, 14 May 2015, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/338, p. 10

Governo tunisino in seguito all'attentato del 26 giugno è stata quella di chiudere 80 moschee, accusate di incoraggiare i giovani a combattere a fianco dei terroristi².

Questo dato relativo all'esistenza di un sostrato favorevole al terrorismo di matrice islamista è da un certo punto di vista stupefacente: la Tunisia è infatti il Paese che ha raggiunto i risultati migliori nel processo di transizione ed è stata definita "islamicamente laica", un'espressione che si riferisce ad una concezione della religione musulmana come un elemento essenzialmente privato, che non riguarda la sfera pubblica, contraddistinta dalla neutralità nei confronti della religione³. Nondimeno la minaccia terroristica è pressante e proviene in buona parte dalle zone dell'entroterra, dove i problemi economici sono maggiori, le condizioni di vita più dure e il messaggio progressista della nuova Costituzione più debole.

E' dunque in tale situazione che il 4 luglio scorso il Presidente della Repubblica Beiji Caïd Essebsi ha dichiarato lo stato di emergenza⁴.

Tale decisione dà attuazione per la prima volta nella storia della seconda Repubblica tunisina all'art. 80 della Costituzione che disciplina tale fattispecie. Questa disposizione attribuisce al Capo di Stato (dopo essersi consultato con il Capo di Governo e con il Presidente dell'Assemblea dei rappresentanti del popolo e dopo aver informato il Presidente della Corte Costituzionale) il potere di prendere le misure necessarie nei casi di un pericolo imminente che minacci le istituzioni della nazione e la sicurezza e l'indipendenza del Paese e impedisca il funzionamento regolare dei poteri pubblici⁵.

La Costituzione non definisce il contenuto di tali misure eccezionali, ma si limita a precisarne la finalità («garantire il ritorno nel più breve tempo possibile a un funzionamento regolare dei poteri pubblici») e a stabilire dei limiti di carattere procedimentale: da un lato, l'Assemblea dei rappresentanti del popolo «è considerata in riunione permanente»; dall'altro, trenta giorni dopo l'entrata in vigore delle misure eccezionali la Corte costituzionale «è adita al fine di verificare se la situazione eccezionale persiste»⁶.

Nel caso della recente dichiarazione non tutti i requisiti richiesti dall'art. 80 sono stati soddisfatti: in particolare, il fatto che la Corte costituzionale non sia stata ancora istituita ha

² International Crisis Group, *Réforme et stratégie sécuritaire en Tunisie*, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord N°161, 23 juillet 2015, p. 23

³ L. El Houssi, *Il risveglio della democrazia*, Carocci, Roma, 2013, p. 17.

⁴ Décret présidentiel n° 2015-119 du 4 juillet 2015, proclamant l'état d'urgence sur tout le territoire.

⁵ M. Olivetti, *La forma di governo nella Costituzione tunisina del 2014*, in T. Groppi, I. Spigno (cur.), *Tunisia. La primavera della Costituzione*, Carocci, Roma, 2015, pp. 129-151.

⁶ Tali limiti appaiono perfettamente in linea con la tendenza delle Costituzioni democratiche ad imporre restrizioni ai poteri di emergenza al fine di garantire il nucleo essenziale dei diritti fondamentali. Sul punto si veda: A. Zwitter, *The Rule of Law in Times of Crisis: A Legal Theory on the State of Emergency in the Liberal Democracy*, in *Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, vol. 98, n. 1 2012, p. 110.

impedito che il suo Presidente potesse essere informato e ciò rileva anche per quanto riguarda la verifica della persistenza delle condizioni di pericolo, che non sono state accertate da quest'organo giurisdizionale. Per ovviare a questa situazione eccezionale, derivante dal fatto che il processo di attuazione della Costituzione è ancora in corso, non è stata udita nemmeno l'Istanza provvisoria per il controllo di costituzionalità, l'organo temporaneo previsto dall'art. 148 c. 7 del testo costituzionale, istituito nell'aprile 2014⁷.

Conseguentemente, è possibile affermare che il sistema di garanzia previsto dalla Carta costituzionale ha funzionato solo in parte: l'unica forma di tutela che ha operato affinché lo stato di emergenza non comporti un'indebita compressione dei valori democratici costituzionalmente garantiti è stato il controllo parlamentare sull'applicazione della legislazione speciale.

Così, allo scadere dei trenta giorni di vigenza dello stato di emergenza, inizialmente fissato dal decreto presidenziale istitutivo, la persistenza della situazione di necessità è stata accertata esclusivamente dal Capo di Stato e dal Capo di Governo e lo stato di emergenza è stato prolungato di altri due mesi⁸. In aggiunta a queste problematiche di carattere costituzionale, la decisione del Presidente della Repubblica è stata criticata per il fatto di essere stata presa in ritardo, ben una settimana dopo l'attentato terroristico avvenuto a Port El Kantaoui il 26 giugno 2015. A tale critica il Presidente della Repubblica, che, ai sensi dell'art. 77 della Costituzione, è anche Capo delle forze armate, ha risposto sostenendo che è stato necessario prima verificare con attenzione le condizioni securitarie del Paese.

Lo stato di emergenza implica, sulla base di un decreto presidenziale del 1978⁹, ancora vigente, l'attribuzione di poteri eccezionali alle forze dell'ordine e ai governatori in materia di sicurezza pubblica: in particolare esso permette alle autorità pubbliche di vietare la circolazione delle persone e dei veicoli, nonché la convocazione di scioperi; esso consente inoltre di regolamentare il soggiorno delle persone e di procedere alla requisizione del personale e dei beni indispensabili per il buon funzionamento dei pubblici poteri (art. 4), nonché di «prendere tutte le misure necessarie per assicurare il controllo della stampa e delle pubblicazioni di ogni natura» (art. 8).

⁷ N. Vizioli, *Le garanzie giurisdizionali: il ruolo della Corte costituzionale*, in T. Groppi, I. Spigno (cur.), *Tunisia. La primavera della costituzione*, cit., pp. 168-179.

⁸ Décret Présidentiel n° 2015-146 du 31 juillet 2015, portant prorogation de l'état d'urgence sur tout le territoire de la République.

⁹ Décret n° 78-50 du 26 Janvier 1978 réglementant l'état d'urgence.

Tali misure hanno destato amari ricordi nella popolazione¹⁰, dal momento che il ricorso allo stato di emergenza ha contraddistinto il periodo autoritario. Dalla proclamazione d'indipendenza essa è stata infatti applicata in occasione di momenti storici particolarmente delicati: nel 1978 in seguito allo sciopero convocato dall'UGTT (il principale sindacato del Paese), nel 1983 al fine di porre un freno alle c.d. "rivolte del pane", e nel gennaio 2011 allo scoppio della rivoluzione che ha portato alla caduta del regime di Ben Ali.

Simili timori sono aggravati dal fatto che la dichiarazione dello stato di emergenza sembra aver preparato il terreno per l'adozione della legge antiterrorismo, che prevede disposizioni ancor più limitative dei diritti fondamentali.

L'iter della legge è stato particolarmente lungo e travagliato: l'Assemblea dei rappresentanti del popolo, eletta nell'ottobre 2014, ha infatti intrapreso la discussione della normativa fin dal suo insediamento, e a tal fine si è basata anche sui lavori preparatori predisposti dall'Assemblea nazionale costituente, che tuttavia non era stato in grado di raggiungere un consenso sulla materia.

L'esigenza di approvare una nuova normativa in materia si è fatta progressivamente più impellente, in seguito all'aggravarsi della situazione. Occorre infatti ricordare che la legge previgente (*loi n. 75/2003 du 10 décembre 2003, relative au soutien des efforts internationaux de lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent*) costituiva un retaggio dell'epoca di Ben Ali: essa era stata approvata nel 2003 in corrispondenza con la lotta internazionale al terrorismo post 11 settembre ed era stata ampiamente utilizzata a fini repressivi, tanto che da alcuni anni la società civile ne chiedeva una riforma.

Tra aspre critiche e tentativi di ostruzionismo, il 24 luglio la legge è stata infine approvata con 174 voti favorevoli e 10 astenuti. Tuttavia, il dibattito intorno alla normativa non si è esaurito, come dimostra la petizione contro la legge lanciata il 31 luglio 2015 da nove ONG, tra cui Amnesty International, Human Rights Watch e Carter Centre¹¹.

La normativa è in effetti particolarmente controversa e le critiche riguardano tanto il procedimento di elaborazione quanto il contenuto.

¹⁰K. Bendana, *Tunisie, la vie en état d'urgence*, in *Orient XXI*, 16 Juillet 2015, <http://orientxxi.info/magazine/tunisie-la-vie-en-etat-d-urgence,0970>

¹¹ Amnesty international, *Tunisie : La loi antiterroriste met en péril les droits fondamentaux*, 12 août 2015, <http://www.amnesty.fr/Nos-campagnes/Liberte-expression/Actualites/Tunisie-La-loi-antiterroriste-met-en-peril-les-droits-fondamentaux-15822>

Circa il primo aspetto, il Parlamento è stato accusato di non aver tenuto in considerazione le raccomandazioni espresse da più voci: numerose ONG erano intervenute durante la fase di redazione segnalando le carenze del progetto di legge¹².

Circa il contenuto della legge, le critiche si sono concentrate in particolare su quattro aspetti: 1) la questione della definizione del crimine di terrorismo; 2) la reintroduzione della pena di morte; 3) l'allungamento del fermo di polizia; 4) l'obbligo da parte dei cittadini di informare le autorità pubbliche, anche in violazione del segreto professionale.

Per quanto riguarda la questione definitoria, occorre notare che la definizione di terrorismo prevista dalla legge in commento non risulta sufficientemente chiara: l'art. 13 considera tale «l'azione individuale o collettiva destinata a diffondere il terrore tra la popolazione o a costringere uno Stato o un'organizzazione internazionale a fare ciò che non dovrebbe». Tale definizione è integrata dalla specificazione di una molteplicità di azioni che possono essere qualificate come terroristiche (artt. 13 bis-35): tra esse si ricorda in particolare l'uccisione o il ferimento di soggetti, il compimento di attentati a beni pubblici o privati, le minacce alla sicurezza alimentare e all'ambiente, l'accusa di *tafkir* (apostasia), l'incitamento all'odio e alla realizzazione di attentati terroristici. Quest'ultima previsione in particolare è suscettibile di comportare una indebita violazione della libertà di espressione, tutelata tanto dall'art. 31 della Costituzione tunisina, quanto dall'art. 19 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966, nonché dall'art. 9 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli¹³. In generale, la definizione di terrorismo è stata criticata per il fatto di essere eccessivamente ampia e alcuni osservatori hanno notato che essa eccede i termini definiti dallo Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (in seguito: Special Rapporteur)¹⁴, il soggetto incaricato dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite di esprimere raccomandazioni in materia di protezione e promozione dei diritti umani nel corso della lotta al terrorismo, di raccogliere e diffondere informazioni a riguardo, di identificare e delineare *best practices*, di sviluppare ed alimentare un dialogo fruttuoso con tutti i soggetti accumulati dall'obiettivo di contrastare tale crimine internazionale¹⁵.

¹² HRW, *Tunisie : Des failles dans le nouveau projet de loi de lutte antiterroriste*, 8 avril 2015, <https://www.hrw.org/fr/news/2015/04/08/tunisie-des-failles-dans-le-nouveau-projet-de-loi-de-lutte-antiterroriste>

¹³ International Commission of Jurists, *Position Paper Tunisia's Law on Counter-Terrorism in light of international law and standards*, 6 August 2015, p. 6.

¹⁴ *Ivi*, pp. 4-5.

¹⁵ Lo Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms è stato inizialmente nominato, per un periodo di tre anni, attraverso la risoluzione n.2005/80 della Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite. In seguito alla sostituzione di quest'organo da parte del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, avvenuta nel 2006, il mandato dello Special Rapporteur è

In un rapporto pubblicato nel 2005 lo Special Rapporteur definisce infatti il crimine di terrorismo come un'azione che, da un lato, implica necessariamente l'uccisione o il ferimento di soggetti e, dall'altro, ha l'intento di diffondere il terrore o indurre lo Stato o la comunità internazionale a reagire¹⁶. Nella definizione adottata dalla normativa tunisina manca dunque il riferimento allo scopo politico o ideologico perseguito dal terrorista, che pure rappresenta un elemento distintivo della definizione canonica di tale crimine da parte del diritto internazionale¹⁷.

Anche la previsione della pena capitale è stata duramente criticata: essa rappresenta infatti un notevole salto indietro nel tempo, dal momento che nemmeno la precedente normativa in materia di terrorismo la prevedeva. L'introduzione della pena di morte pone peraltro fine alla moratoria internazionale firmata il 21 dicembre 2012 dal rappresentante permanente della Tunisia presso le Nazioni Unite¹⁸. Benché infatti il codice penale tunisino preveda tale sanzione (artt. 7-9), l'ultima esecuzione risale al 9 ottobre 1991 e l'impegno formale assunto nel 2012 si è limitato a formalizzare una situazione più che ventennale.

Circa l'allungamento del fermo di polizia occorre sottolineare che la normativa estende tale misura da 6 a 15 giorni (art. 35). Questa misura comporta una notevole limitazione del diritto di difesa, dal momento che il codice penale tunisino non prevede l'assistenza legale in tale frangente. Tale situazione appare dunque apertamente in contrasto con l'art. 29 della Costituzione che prevede tale diritto, oltre che con la normativa internazionale pertinente¹⁹. Queste critiche si accompagnano a quelle relative alla possibilità per i tribunali di tenere udienze a porte chiuse (art. 69).

La normativa prevede inoltre un ampliamento dei poteri di sorveglianza delle forze di sicurezza: il capitolo V è infatti dedicato alle "tecniche speciali di investigazione", che includono ad esempio le intercettazioni ambientali, la sorveglianza dei mezzi audio-visuali e il ricorso ad agenti infiltrati. Inoltre suscita preoccupazione l'art. 68 della legge che

stato esteso attraverso la decisione n. 2006/102. Il suo incarico è stato poi regolato da altre decisioni. Per un approfondimento si veda: C. Di Stasio, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 119-122.

¹⁶ Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, E/CN.4/2006/98, 28 December 2005, par. 42.

¹⁷ A. Cassese, *Lineamenti di diritto internazionale penale*, Bologna, il Mulino, 2005, pp. 162-75.

¹⁸ L. Weastley, *Peine de mort : La Tunisie vient de signer un moratoire*, in *Nawaat.org*, 22 décembre 2012, <http://nawaat.org/portail/2012/12/22/peine-de-mort-la-tunisie-vient-de-signer-un-moratoire>

¹⁹ *Ex plurimis*: art. 14 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici; art. 7 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli; art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

conferisce un'immunità agli agenti pubblica sicurezza nell'esercizio delle loro funzioni, anche nel caso in cui l'esercizio delle forza risulti in contrasto con il diritto alla vita²⁰.

Per quanto riguarda la questione del mancato rispetto del segreto professionale, occorre sottolineare che l'obbligo di informare le autorità pubbliche di eventuali minacce terroristiche esclude i parenti dei soggetti coinvolti, gli avvocati e i giornalisti. Preoccupazione suscita tuttavia il fatto che tale eccezione non riguardi i giornalisti nei casi in cui le informazioni in loro possesso potrebbero evitare un attentato terroristico (art. 35)²¹.

Sebbene la legge preveda una serie di novità particolarmente controverse, bisogna osservare che contiene anche degli aspetti che sono stati giudicati migliorativi rispetto alla legge del 2003. Essa introduce ad esempio un sistema di indennizzi per le vittime degli attentati terroristici, garantendo loro l'accesso gratuito alle cure mediche e all'assistenza legale (art. 75). La normativa dispone inoltre la creazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri della "Commissione nazionale per la lotta al terrorismo" (Capitolo VI): l'organo, composto da rappresentanti governativi, un giudice istruttore specializzato in materia di terrorismo e alcuni esperti, sarà incaricato di seguire e intrattenere i rapporti con le agenzie delle Nazioni Unite specializzate in materia di lotta al terrorismo, proporre le misure necessarie in questo campo, esprimersi in materia di atti normativi, elaborare uno studio nazionale di diagnosi del fenomeno terroristico e coordinare gli sforzi intrapresi dallo Stato (art. 65). Infine, occorre sottolineare che la legge riconosce espressamente il principio di *non-refoulement* (art. 84).

Questo breve richiamo delle principali disposizioni della legge mette dunque in luce che l'equilibrio tra la tutela della sicurezza e il rispetto dei diritti umani, che deve contraddistinguere necessariamente la normativa anti-terrorismo negli stati di democrazia pluralista, è, in Tunisia, particolarmente fragile. Benché l'art. 2 della legge sancisca infatti che «le autorità pubbliche incaricate di applicare le disposizioni contenute nella normativa debbono rispettare le garanzie costituzionali e i trattati internazionali, regionali e bilaterali ratificati dalla Repubblica tunisina nel campo dei diritti umani e della protezione dei rifugiati», i diritti fondamentali risultano alquanto limitati. In particolare, sorgono dubbi circa la compatibilità della normativa con l'art. 49 della Costituzione tunisina, che contiene una clausola limitativa dei diritti particolarmente dettagliata²². Inoltre, anche prescindendo dai

²⁰ International Commission of Jurists, *Position Paper Tunisia's Law on Counter-Terrorism in light of international law and standards*, cit., p. 9.

²¹ *Ivi*, p. 7.

²² La clausola di limitazione dei diritti ricalca il contenuto di molteplici clausole limitative contenute in costituzioni nazionali, nonché delle singole clausole limitative della CEDU. Essa afferma infatti che ogni

presupposti fissati affinché la limitazione dei diritti non appaia in contrasto con la Costituzione, occorre notare che la previsione della pena capitale rappresenta un elemento intollerabile nell'ottica del costituzionalismo del ventunesimo secolo.

Nonostante la grave situazione securitaria, l'adozione di questa nuova legge getta quindi una macchia sul processo di transizione intrapreso dalla Tunisia e mette in discussione la conquista da parte del Paese dello status di Stato libero, conferito dal *think tank* americano Freedom House nel suo rapporto per il 2014²³.

In conclusione, gli ultimi sviluppi normativi del Paese, rappresentati tanto dalla dichiarazione dello stato di emergenza quanto dall'adozione della legge antiterrorismo, portano a guardare la situazione tunisina con una certa apprensione: la preoccupazione maggiore riguarda il fatto che all'avanzato sistema di garanzia dei diritti previsto dalla Costituzione del 27 gennaio 2014 non corrisponda un effettivo *enforcement*.

Se da un lato la previsione costituzionale di istituire un organo provvisorio incaricato di controllare la costituzionalità delle leggi fino all'entrata in funzione della Corte costituzionale dimostra la consapevolezza dei costituenti circa la centralità del sistema delle garanzie dall'altro occorre riconoscere che tale organo possiede poteri alquanto limitati: l'IPCC è competente infatti a pronunciarsi solo in via preventiva sui progetti di legge adottati dall'ARP e può essere adito solo da un numero limitato di soggetti: il Presidente della Repubblica, il Capo di Governo e almeno trenta deputati, entro sette giorni dall'approvazione del progetto di legge (o di una delle disposizioni oggetto del ricorso) da parte dell'ARP²⁴. Ne consegue che l'Istanza provvisoria per il controllo di costituzionalità può essere definita un'arma spuntata nelle mani della democrazia.

La debolezza dell'IPCC rende quindi quanto mai urgente l'approvazione della legge istituiva della Corte costituzionale, che tuttavia è rallentata dalla mancata approvazione

restrizione deve essere stabilita dalla legge e non deve ledere l'essenza dei diritti stessi. Le limitazioni non possono inoltre essere adottate se non nei casi di necessità che si verificano in uno Stato civile e democratico e con l'obiettivo di difendere le libertà altrui, la sicurezza pubblica, la salute o la morale pubblica, nel rispetto del principio di proporzionalità. Il secondo comma dell'articolo afferma poi che le autorità giurisdizionali sono incaricate della tutela dei diritti e delle libertà e il terzo comma contiene un limite esplicito alla revisione costituzionale, affermando che nessuna modifica costituzionale può minare i diritti sanciti dalla Costituzione. Per un approfondimento si veda: Democracy Reporting International, *Vers une nouvelle ère dans la protection des droits fondamentaux en Tunisie : La mise en œuvre de l'article 49 de la nouvelle Constitution tunisienne*, May 2015, http://democracy-reporting.org/files/rapport_article_49_1.pdf. Si veda anche: T. Groppi, *La Costituzione tunisina del 2014 nel quadro del "costituzionalismo globale"*, in *DPCE*, n. 1, 2015, p. 221.

²³Freedom House, *Freedom in the World 2015*, in

https://freedomhouse.org/sites/default/files/01152015_FIW_2015_final.pdf (con riferimento all'anno 2014).

Si veda anche: T. Groppi, *L'identità costituzionale tunisina nella Costituzione del 2014*, in in T. Groppi, I. Spigno (cur.), *Tunisia. La primavera della costituzione*, cit., p. 20.

²⁴ Art. 18 loi organique n°2014-14 relative à la création de l'instance provisoire du contrôle de la constitutionnalité des projets de lois.

della legge sul Consiglio superiore della magistratura. L'art. 118 della Costituzione stabilisce infatti che la Corte sarà composta da dodici membri, nominati rispettivamente dall'Assemblea dei rappresentanti, dal Presidente della Repubblica e dal Consiglio superiore della magistratura in numero di quattro per ogni organo.

Anche il processo di elaborazione del progetto di legge relativo al CSM, tuttavia, è stato particolarmente travagliato e ad oggi non si è ancora concluso: tra aspre polemiche, il 15 maggio 2015, l'ARP ha approvato il testo, che è stato tuttavia impugnato da 30 deputati dinnanzi all'IPCC, la quale, il 9 giugno 2015, ha dichiarato 9 articoli del progetto di legge relativo al CSM in contrasto con la Costituzione²⁵. La decisione ha dunque reso necessario un riesame del progetto di legge da parte dell'ARP, rinviando l'istituzione dell'organo di autogoverno della Magistratura ha provocato la prima violazione delle scadenze temporali fissate dal testo costituzionale in merito all'attuazione della Costituzione.

Il ritardo nell'istituzione della Corte costituzionale appare inoltre ancor più grave, allorché si considerino due ulteriori elementi. Innanzitutto, che, perlomeno fino alla istituzione della Corte, è fatto divieto, per tutti gli altri giudici, di effettuare il controllo diffuso di costituzionalità, ai sensi dell'art. 148 c. 7. Peraltro, il potere giudiziario ordinario è tradizionalmente subalterno al potere politico²⁶ e non è stato toccato, al momento, almeno fino alla istituzione del Consiglio superiore della magistratura, malgrado i numerosi appelli in tal senso²⁷. Inoltre, occorre ricordare che la Tunisia, benché abbia ratificato il Protocollo istitutivo della Corte Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1998, non ha firmato l'apposita dichiarazione alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei cittadini che consente il ricorso individuale diretto a quest'organo giurisdizionale²⁸. Quest'ultimo fatto appare particolarmente sorprendente per un Paese che sembrerebbe avviato, sulla base della Costituzione del 2014, a candidarsi come una delle principali democrazie del continente africano²⁹.

Da tale quadro emerge dunque che attualmente il sistema democratico tunisino poggia su un sistema di garanzie giurisdizionali numericamente limitato e qualitativamente debole,

²⁵ H. Marzouk, *Tunisie – Politique : la loi sur le CSM est déclarée anticonstitutionnelle*, in www.leconomistemaghrebin.com/, 9 June 2015.

²⁶ Fidh, *Instrumentalisation de la justice : ingérence, violations, impunité*, n. 553, 2011, <https://www.fidh.org/IMG/pdf/tunisie553fv2.pdf>

²⁷ S. Klibi, *Implementing Tunisia's New Constitution: Requirements and Roadmap*, 1 April 2015, <http://www.constitutionnet.org/news/implementing-tunisias-new-constitution-requirements-and-roadmap>

²⁸ Tale dichiarazione è prevista dall'art. 34 c. 6 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli. Ad oggi essa è stata approvata da soli sette Stati: Burkina Faso, Costa d'Avorio, Ghana, Malawi, Mali, Ruanda e Tanzania.

²⁹ T. Groppi, *Tunisia nell'emergenza: lo Stato costituzionale e la sua difesa*, in *DPCE online*, n. 2, 2015, pp. 1-3.

vuoi perché le giurisdizioni inferiori sono ancora permeate dalle logiche del periodo autoritario, vuoi per via delle gravi carenze strutturali che contraddistinguono l'unico nuovo organo giurisdizionale entrato in funzione, l'IPCC: come si è visto infatti ad oggi le misure legislative antiterrorismo sfuggono ad un pieno controllo di costituzionalità³⁰ e questa carenza appare particolarmente grave allorché si consideri che la materia implica un difficile equilibrio tra sicurezza e diritti fondamentali³¹.

In tale situazione si delinea quindi il rischio che la minaccia terroristica, che è proprio volta a colpire lo straordinario percorso di transizione costituzionale intrapreso dalla Tunisia, ottenga il suo risultato: suscitando una reazione dei poteri pubblici basata sull'abuso dei poteri di emergenza, essa rischia di riportare il Paese a un passato oscuro e non democratico.

La legge tunisina, in effetti, va esattamente nella direzione contraria a quella auspicata dalle sagge parole di Lord Hoffmann, nel celebre caso *Belmarsh* con cui la House of Lords britannica ha dichiarato la legge antiterrorismo adottata dalla Gran Bretagna in seguito all'attentato dell'11 settembre 2001 in contrasto con lo Human Rights Act del 1998. In quell'occasione, il Giudice ha infatti affermato che «the real threat to the life of the nation, in the sense of a people living in accordance with its traditional laws and political values, comes not from terrorism but from laws such as these. That is the true measure of what terrorism may achieve. It is for the Parliament to decide whether to give the terrorists such a victory»³².

** Dottoranda di ricerca in Istituzioni e diritto dell'economia, curriculum diritto pubblico comparato presso l'Università di Siena.

³⁰ Occorre sottolineare che da un punto di vista giuridico la normativa avrebbe potuta essere impugnata dinnanzi all'IPCC. I soggetti abilitati a presentare un ricorso dinnanzi a quest'organo avrebbero infatti potuto richiederne il sindacato di costituzionalità. Tale eventualità è apparsa tuttavia politicamente difficile, dal momento che l'esigenza di contrastare il terrorismo internazionale rappresenta una priorità politica di primo piano.

³¹ Sul ruolo delle Corti nel controllo giurisdizionale della legislazione in materia di terrorismo si veda: T. Groppi, *Il ruolo delle corti nel controllo delle misure contro il terrorismo internazionale: verso un dialogo giurisprudenziale?*, in <http://www.europeanrights.eu/public/commenti/Groppi.pdf>

³² *A. and Others v. Secretary of State for the Home Department*, X. and Others v. Secretary of State for the Home Department [2004] UKHL 56, par. 97.