

## **Turchia 2017: l'attacco allo stato di diritto e il fallimento della condizionalità europea\***

*di Tania Groppi - Professore ordinario di Diritto pubblico, Università degli Studi di Siena*

**ABSTRACT:** The article deals with the measures taken by the Turkish government after the declaration of the state of emergency in July 2016. It is aimed at showing that they do not represent a novelty, as the rule of law has been under attack in Turkey at least since 2013 and especially after the elections of June 7<sup>th</sup>, 2015, in which the AKP lost its parliamentary majority. The constitutional amendment approved by the Turkish parliament on January 2017 and submitted to the referendum of April 16<sup>th</sup> represents another step in that direction, introducing a presidential system without adequate checks and balances. The article underlines also the silence of the European institutions and calls for an action by the European civil society, pointing out the role of the universities and of the constitutional lawyers.

**SOMMARIO:** 1. *Un paese “in between”:* la Turchia tra condizionalità europea e tendenze autoritarie. – 2. *Lo spartiacque del 2013:* l'avvio della deriva autoritaria. – 3. *Le misure emergenziali adottate dopo il 15 luglio 2016:* lo smantellamento dello stato di diritto. – 4. *Una tappa ulteriore:* la revisione costituzionale approvata dal parlamento il 21 gennaio 2017. – 5. *La fine dell'onda lunga del 1989:* retrogressioni democratiche e costituzioni senza costituzionalismo. – 6. *Che fare? Il ruolo della comunità accademica internazionale e dei costituzionalisti.*

### **1. Un paese “in between”:** la Turchia tra condizionalità europea e tendenze autoritarie

Che la Turchia sia un paese “in between”, sospeso tra Europa e Asia, tra modernità e tradizione, tra laicità e islamismo, non è cosa nuova. Per quel che riguarda il diritto costituzionale, questo “stare a metà strada” è ben espresso nel titolo di un volume scritto da un noto costituzionalista turco, Ibrahim Ö. Kaboğlu (del quale torneremo a parlare più avanti) e da un costituzionalista francese con una lunga esperienza di insegnamento in Turchia, Eric Sales, pubblicato nel 2015: “Le droit constitutionnel turc. Entre coup d'Etat et démocratie”<sup>1</sup>.

---

\* Lavoro referato dalla Direzione della Rivista.

<sup>1</sup> I. Ö. KABOĞLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel turc. Entre coup d'Etat et démocratie*, L'Harmattan, Paris, 2015.

L'alternanza di fasi di democratizzazione e di involuzioni autoritarie ha caratterizzato la storia della Repubblica di Turchia a partire dalla sua proclamazione un po' meno di un secolo fa, il 29 ottobre 1923, con rilevanti, benché non sempre lineari, conseguenze in termini di diritto costituzionale<sup>2</sup>. Le due costituzioni successive a quella di Atatürk (del 1924) sono state adottate, nel 1961 e nel 1982, a seguito di colpi di stato militari, durante lo stato di emergenza, sia pure con contenuti diversissimi tra di loro: inquadrabile nella tradizione della democrazia liberale la prima, fortemente connotata dal ruolo dei militari la seconda.

Gli sviluppi geopolitici successivi al 1989 hanno avuto conseguenze rilevanti, benché non immediate, anche sulla Turchia, mettendo in moto un processo di riforme costituzionali e legislative, sotto la spinta delle istituzioni europee.

Da un lato, infatti, benché la Turchia sia membro del Consiglio d'Europa fin dal 1950, della NATO dal 1952 e abbia ratificato la CEDU nel 1954, è soltanto alla fine degli anni Ottanta che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha iniziato ad incidere in maniera pervasiva sull'ordinamento turco. Varie sono state le tappe di questo percorso, a partire dal riconoscimento, nel 1989, del carattere vincolante delle decisioni della Corte di Strasburgo, passando attraverso il Protocollo XI (che ha introdotto il ricorso individuale alla Corte), per arrivare alle revisioni costituzionali del 2004 (che, modificando l'art. 90 ha riconosciuto il carattere sovraordinato rispetto alle fonti interne dei trattati internazionali in materia di diritti umani) e del 2010 (che ha introdotto il ricorso diretto di costituzionalità e di convenzionalità di fronte alla Corte costituzionale)<sup>3</sup>.

Dall'altro, benché l'accordo di associazione tra la Turchia e la Comunità economica europea risalgia al 1964<sup>4</sup>, è soprattutto con l'avvio del percorso di pre-adesione, a partire dal Consiglio europeo di Helsinki del 1999 e, poi, con l'apertura del negoziato di adesione, nel 2005, che la condizionalità europea ha esercitato ampia influenza sulla Turchia<sup>5</sup>. Nello sforzo di rispondere ai criteri di Copenaghen<sup>6</sup> essa ha realizzato importanti riforme volte a garantire i diritti fondamentali, attraverso diversi "pacchetti di armonizzazione", che hanno comportato modifiche legislative e costituzionali che si sono mosse lungo vari assi: la rimozione di alcuni dei limiti alla libertà di espressione e di associazione; l'abolizione della pena di morte; la progressiva riduzione del ruolo dei militari nelle istituzioni; il rafforzamento dell'indipendenza, sia interna che esterna, dei giudici; la garanzia del giusto processo, specialmente in campo penale<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Vedi, nella dottrina italiana, per una sintesi, M. CARDUCCI, B. BERNARDINI D'ARNESANO, *Turchia*, Il Mulino, Bologna, 2008.

<sup>3</sup> Vedi V. SCOTTI, *Il costituzionalismo in Turchia fra identità nazionale e circolazione dei modelli*, Maggioli, Rimini, 2014, specialmente 209 ss.

<sup>4</sup> La Turchia aveva presentato richiesta di adesione alla Comunità economica europea già il 31 luglio 1959, soltanto 19 mesi dopo l'entrata in vigore del Trattato di Roma.

<sup>5</sup> Vedi V. SCOTTI, *Il costituzionalismo in Turchia fra identità nazionale e circolazione dei modelli*, cit., specialmente 245 ss.

<sup>6</sup> Si fa riferimento ai criteri proclamati nel Consiglio europeo di Copenaghen del 1993, tra i quali figurano istituzioni stabili, garanzia della democrazia, dello stato di diritto, dei diritti umani, rispetto e tutela delle minoranze.

<sup>7</sup> Vedi l'ampio saggio di L. PERILLI, *Lo Stato di diritto, l'indipendenza della magistratura e la protezione dei diritti fondamentali: la tragica deriva della Turchia dal 2013*, in *La magistratura*, 16 febbraio 2017, disponibile in <http://www.associazionemagistrati.it/doc/2514/lo-stato-di-diritto-lindipendenza-della-magistratura-e-la-protezione-dei->

Protagonista di gran parte di questa stagione di riforme è stato il partito islamista guidato da Recep Tayyp Erdoğan, l'AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi), al potere dal 2002, nell'ambito di una forma di governo parlamentare nella quale una revisione costituzionale del 2007 ha inserito l'elezione diretta del presidente della Repubblica che, accompagnata da poteri significativi già in precedenza attribuiti al presidente stesso, ha determinato il passaggio a una forma di governo semipresidenziale<sup>8</sup>.

Questo percorso, che è andato avanti grosso modo fino al 2013, non è stato privo di rilevanti elementi di ambiguità<sup>9</sup>.

L'irrisolto conflitto curdo, con la correlata proclamazione dello stato di emergenza in ampie zone del territorio, ha dato luogo a gravi violazioni dei diritti umani, compreso un frequente uso della tortura<sup>10</sup>.

La "legge anti-terrorismo" n. 3713 del 1991, immutata nel suo nucleo fondamentale e specialmente nella definizione assai vaga del terrorismo<sup>11</sup>, ha consentito, in combinato con varie disposizioni del codice penale<sup>12</sup>, l'applicazione di misure molto dure a condotte che non necessariamente implicavano l'uso della violenza e che, anzi, in diversi casi potevano essere considerate l'espressione di diritti fondamentali, quali la libertà di espressione, la libertà di stampa o

---

[diritti-fondamentali-la-tragica-deriva-della-turchia-da.htm](#), che ricostruisce nel dettaglio le riforme realizzate e l'involutione successiva specialmente al 2013.

<sup>8</sup> Sulle complesse vicende che hanno portato alla revisione costituzionale del 10 maggio 2007 (sulla base della quale si sono celebrate il 10 agosto 2014 le prime elezioni a suffragio universale e diretto per l'elezione del presidente della Repubblica turca, in cui è risultato eletto al primo turno, con il 52% dei voti, per un mandato di 5 anni rinnovabile una volta l'allora primo ministro Recep Tayyp Erdoğan), vedi I. Ö. KABOĞLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel turc*, cit., 141 ss.

<sup>9</sup> Come mostra tra l'altro il numero dei casi pendenti e delle condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, già elevatissimo prima dei fatti del 2016, nonostante una tendenza alla diminuzione dopo il 2012, quando è entrato in vigore il ricorso diretto di costituzionalità e di convenzionalità al quale si è fatto riferimento nel testo. Vedi il *country profile* sul sito web della Corte: [http://www.echr.coe.int/Documents/CP\\_Turkey\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Turkey_ENG.pdf).

<sup>10</sup> Si veda ad esempio, per un quadro delle misure repressive adottate nell'ambito del conflitto curdo, con particolare attenzione alla incriminazione dei partecipanti a manifestazioni di piazza, il rapporto di Human Rights Watch del 2010 dal titolo "Protesting as a terrorist offence" in <https://www.hrw.org/report/2010/11/01/protesting-terrorist-offense/arbitrary-use-terrorism-laws-prosecute-and>.

<sup>11</sup> Secondo l'art.1 di tale legge può essere definita come condotta terroristica "Any kind of act attempted by one or more persons belonging to an organisation with the aim of changing the characteristics of the Republic as specified in the Constitution, its political, legal, social, secular and economic system, damaging the indivisible unity of the State with its territory and nation, endangering the existence of the Turkish State and Republic, weakening or destroying or seizing the authority of the State, eliminating fundamental rights and freedoms, or damaging the internal and external security of the State, public order or general health by using pressure, force and violence with one of the methods such as terror, intimidation, oppression or threat".

<sup>12</sup> Si veda ad esempio l'art. 220 del codice penale, che punisce con le stesse pene previste per l'associazione criminale (cioè, in caso di terrorismo, da 5 a 10 anni) coloro che commettano un reato "in rappresentanza" dell'organizzazione anche se non ne sono membri (comma 6), o che supportino o favoriscano consapevolmente una tale organizzazione (comma 7). Al riguardo, v. Commissione di Venezia, *Opinion on Articles 216, 299, 301 and 314 of the Penal Code of Turkey*, (Opinion n. 831/2015 del 15 marzo 2016), parr. 108-121. Questa, come tutte le altre opinions citate più avanti, è disponibile sul sito web della Commissione: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=31&year=all>. Si consideri altresì che, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 3713, è punito con pena da 1 a 5 anni, aumentabile della metà se commesso a mezzo stampa, il reato di propaganda del terrorismo.

la libertà di riunione e ha fornito la base normativa per gli arresti di massa di partecipanti a manifestazioni pacifiche e per l'incarcerazione di numerosi giornalisti<sup>13</sup>.

Inoltre, nonostante una serie di misure, compresa la revisione costituzionale del 2010, volte a incrementare l'indipendenza della magistratura, specialmente attraverso la creazione del Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori (HSYK), è continuata la prassi dei trasferimenti dei giudici e dei pubblici ministeri a processi pendenti e hanno continuato ad esistere, sia pure come "sezioni specializzate", i tribunali speciali anti-terrorismo, con il compito di occuparsi dei reati di terrorismo e contro la sicurezza dello Stato<sup>14</sup>.

Particolarmente problematica si è rivelata la garanzia della libertà di espressione, per il permanere nel codice penale di numerosi reati di opinione, con rilevanti conseguenze per giornalisti, accademici, intellettuali<sup>15</sup>, come mostrano i rapporti di molteplici organizzazioni internazionali<sup>16</sup> e le innumerevoli condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>17</sup>. Nell'ambito della legge che regola le pubblicazioni su internet (legge n. 5651 del 2007) è stato fatto un ampio uso della censura nei confronti di numerosi siti web, anche attraverso il blocco dell'accesso<sup>18</sup>.

Anche la libertà di insegnamento ha continuato a incontrare difficoltà, in un quadro nel quale fin dal 1981 è stata eliminata qualsiasi, pur debole, autonomia universitaria attraverso la creazione di un Consiglio universitario nazionale (YÖK) con il compito specifico di controllare le università<sup>19</sup>. Inizialmente, appena giunto al potere, Erdoğan aveva promesso di democratizzare le università, ma

---

<sup>13</sup> V. L. PERILLI, *Lo Stato di diritto, l'indipendenza della magistratura e la protezione dei diritti fondamentali: la tragica deriva della Turchia dal 2013*, cit., 20 ss. anche per i dati sugli arresti compiuti negli anni sulla base di questa legge.

<sup>14</sup> Così L. PERILLI, *Lo Stato di diritto, l'indipendenza della magistratura e la protezione dei diritti fondamentali: la tragica deriva della Turchia dal 2013*, cit., 22.

<sup>15</sup> Si ricorda qui, tra i molti, il processo al quale sono stati sottoposti i due professori universitari Ibrahim Kaboğlu e Baskin Oran, imputati di offesa al potere giudiziario (art.159 dell'allora Codice penale, divenuto art. 301, comma 2 del nuovo Codice penale) e di incitamento all'odio (art. 312, comma 2 del Codice penale, divenuto art. 216, comma 1 del nuovo Codice penale), reati puniti con vari anni di reclusione, per aver denigrato l'identità turca nel rapporto sui diritti delle minoranze e sui diritti culturali presentato il 17 ottobre 2004, che essi hanno redatto in qualità di Presidente e relatore del Consiglio consultivo sui diritti umani, istituito sulla base della legge 21 aprile 2001, n.4643, in attuazione della raccomandazione R(96)14 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Vedi B. ORAN, *The Minority Report Affair in Turkey*, in *Regent Journal of International Law*, 2007, vol. 5, 1 ss., <http://baskinoran.com/makale/Minorityreportaffair-RegentJournal.pdf>.

<sup>16</sup> Si veda ad esempio il rapporto di Freedom House, *Freedom of the Press 2016*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/turkey>.

<sup>17</sup> Ad esempio, delle 656 condanne per violazione della libertà di espressione da parte della Corte di Strasburgo negli anni 1959-2016, ben 265 riguardano la Turchia. Vedi [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2016\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2016_ENG.pdf).

<sup>18</sup> Si veda ad esempio il rapporto dell'OSCE sulla libertà dei media e la censura su Internet del 2010: <http://www.osce.org/fom/41091?download=true>, nonché il parere della Commissione di Venezia, *Opinion on Law No. 5651 on regulation of publications on the Internet and combating crimes committed by means of such publication ("the Internet Law")* (Opinion n. 805/2015 del 15 giugno 2016).

<sup>19</sup> Per questa e per le informazioni che seguono, si veda B. DEGIRMEN, A ATIK, *Turkey: authoritarianism and academic 'closure'*, 14 febbraio 2017, in <https://www.opendemocracy.net/burcu-degirmen-alperen-atik/turkey-authoritarianism-and-academic-closure>.

in breve ha preferito assumere il controllo del Consiglio e delle università stesse, attraverso una politica finalizzata alla creazione di accademici fedeli al regime. A tale scopo, da un lato sono state istituite numerose nuove università (ben 92 in 10 anni), dall'altro i docenti che hanno mostrato un atteggiamento critico verso il governo sono stati sottoposti a inchieste e provvedimenti disciplinari. A tutto ciò si aggiunga il tentativo dell'AKP di esercitare un controllo sulle linee di ricerca e sulle opinioni espresse dagli studiosi attraverso strumenti più subdoli, come l'uso strumentale dei fondi di ricerca, delle progressioni di carriera, la supervisione sui temi di ricerca e sui curricula.

A livello politico, la soglia di sbarramento del 10% prevista dalla legislazione elettorale (e "salvata" da Strasburgo)<sup>20</sup>, ha contribuito allo stesso tempo a impoverire la rappresentanza politica e a polarizzare il confronto elettorale. Basti pensare che nelle prime elezioni vinte dall'AKP, nel 2002, soltanto due partiti hanno superato la soglia di sbarramento e l'AKP ha ottenuto il 66% dei seggi con il 34% dei voti, perché il 46% dei voti sono andati a partiti che non hanno superato la soglia. Nelle ultime elezioni, tenute il 1° novembre 2015, soltanto il 2,5% dei voti è andato a partiti che non hanno superato la soglia: gli elettori si sono concentrati intorno ai 4 partiti che si sono dimostrati in grado di superare lo sbarramento<sup>21</sup>.

## ***2. Lo spartiacque del 2013: l'avvio della deriva autoritaria***

La tendenza si è però nettamente invertita a partire dal 2013: è come se le ambiguità che hanno continuato a contrassegnare il percorso della Turchia verso la democrazia e lo stato di diritto siano venute allo scoperto, fino a deflagrare dopo il tentato colpo di stato del 15 luglio del 2016, per dar luogo a una escalation autoritaria che trova nel tentativo di revisione costituzionale sottoposto a referendum il 16 aprile 2017 il suo coronamento.

Due eventi del 2013 possono essere indicati come l'avvio di un sempre più netto allontanamento della Turchia dall'itinerario verso lo stato di diritto: la repressione delle proteste della società civile nell'episodio di Gezi Park e la stretta sulla magistratura a seguito delle indagini sulla corruzione del governo che hanno portato alle dimissioni di quattro ministri<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Vedi *Yumak and Sadak v. Turkey*, 8 luglio 2008. Nel gennaio del 2015 la Corte costituzionale turca ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità della soglia di sbarramento: <http://www.reuters.com/article/us-turkey-election-threshold-idUSKBN0KF1DJ20150106>, sulla quale si era sviluppato un intenso dibattito: A. ACAR, *The Electoral Threshold Case in Turkey*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, 9 dicembre 2014, <http://www.iconnectblog.com/2014/12/the-electoral-threshold-case-in-turkey>.

<sup>21</sup> Oltre all'AKP, che ha ottenuto il 49,5% e 317 dei 550 seggi della Grande Assemblea Nazionale, il parlamento monocamerale turco nel quale sono attualmente rappresentati anche il CHP (Cumhuriyet Halk Partisi), il partito fondato da Atatürk che è oggi un partito laico di centrosinistra, con il 25,32% e 134 seggi, il MHP (Milliyetçi Hareket Partisi), nazionalista di destra con il 11,9% e 40 seggi e il HDP (Halkların Demokratik Partisi), partito curdo e di sinistra, con circa il 10% e 59 seggi. Vedi I. TAK, K. METZKOW, *AKP, Erdoğan and the Art of Sustaining Power in a Divided Society*, in <https://politicsandlawinturkey.wordpress.com/publications/contributions-of-researchers/akp-erdogan-and-the-art-of-sustaining-power-in-a-divided-society/>.

<sup>22</sup> Su tale impostazione c'è un consenso diffuso. V. ad esempio, tra le pubblicazioni italiane, il citato saggio di L. PERILLI, *Lo Stato di diritto, l'indipendenza della magistratura e la protezione dei diritti fondamentali: la tragica deriva*

La mobilitazione della società civile contro l'edificazione di uno degli ultimi spazi verdi nella parte europea di Istanbul, Gezi Park, nelle immediate vicinanze della centrale Taksim Square, ha dato luogo a manifestazioni di protesta scoppiate il 28 maggio 2013, che si sono diffuse in tutta la Turchia e sono continuate per settimane: la repressione nei confronti dei manifestanti è stata durissima e ha visto la partecipazione di tutti gli apparati dello stato<sup>23</sup>.

Le indagini sul governo hanno portato, il 17 dicembre 2013, all'arresto di numerose persone legate all'AKP, per reati di corruzione in relazione a commesse pubbliche nel settore del gas<sup>24</sup>. Mentre si diffondeva la notizia della imminente incriminazione del figlio del premier Erdoğan, del quale erano state svelate alcune intercettazioni sui social media e il governo procedeva a un rimpasto, si metteva in moto la macchina repressiva nei confronti di agenti di polizia, giornalisti e pubblici ministeri che avrebbe portato in pochi mesi all'archiviazione delle indagini<sup>25</sup>. E' in tale contesto che inizia ad essere utilizzato, da parte del partito di maggioranza, l'argomento del complotto da parte dei seguaci di Fetullah Gülen, già alleati dell'AKP<sup>26</sup>, che da questo momento vengono definiti terroristi<sup>27</sup>, e si fa strada la retorica del loro infiltramento negli apparati dello stato, quello "stato profondo" mai completamente rimosso nell'incompiuto processo di democratizzazione della Turchia<sup>28</sup>.

---

della Turchia dal 2013, cit., 31 ss., oppure il più risalente rapporto dell'Osservatorio di politica internazionale, *Turchia: evoluzione politica interna e dinamiche regionali*, n. 103, dicembre 2014, a cura dell'ISPI, <http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0103App.pdf>. In questo senso, v. anche l'intervista a Ibrahim Kaboğlu di A. DEVALPO, *Turquie: la tentation de légaliser les violations des droits de l'homme*, 23 marzo 2015, in <https://blogs.mediapart.fr/alain-devalpo/blog/230315/turquie-la-tentation-de-legaliser-les-violations-des-droits-de-l-homme>.

<sup>23</sup> Si veda il rapporto dell'Osservatorio giuridico di Gezi Park, presieduto da Ibrahim Kaboğlu, che riuniva accademici, avvocati, rappresentanti di ONG, l'Unione degli avvocati della Turchia e l'ordine degli ingegneri dell'ambiente di Istanbul. V. D. GURSOY, *Rapport Gezi: Bonne année à vous, M. Erdoğan!*, 4 gennaio 2015, in <https://blogs.mediapart.fr/defne-gursoy/blog/040115/rapport-gezi-bonne-annee-vous-m-erdogan>.

<sup>24</sup> B. ORUCOĞLU, *Why Turkey's mother of all corruption scandals refuses to go away*, in <https://foreignpolicy.com/2015/01/06/why-turkeys-mother-of-all-corruption-scandals-refuses-to-go-away/>.

<sup>25</sup> L'archiviazione definitiva avvenne il 16 dicembre 2014: L. PERILLI, *Lo Stato di diritto, l'indipendenza della magistratura e la protezione dei diritti fondamentali: la tragica deriva della Turchia dal 2013*, cit., 34, anche per una dettagliata descrizione delle conseguenze sull'indipendenza della magistratura. V. anche O. YEGEN, *Turkey Rolling Back the 2010 Reforms?*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, 24 ottobre 2014, [http://www.iconnectblog.com/2014/10/turkey-rolling-back-the-2010-reforms/#\\_edn2](http://www.iconnectblog.com/2014/10/turkey-rolling-back-the-2010-reforms/#_edn2).

<sup>26</sup> Secondo il governo turco, il tentativo di colpo di stato sarebbe stato orchestrato dall'organizzazione che viene definita Gülenist Terror Organisation (Fethullahçı Terör Örgütü, FETÖ).

<sup>27</sup> Il momento preciso in cui l'organizzazione gülenista inizia ad essere considerata una organizzazione terroristica non è chiaro, come indica la Commissione di Venezia, *Opinion on emergency decrees laws nos. 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016* (Opinion n. 865/2016 del 12 dicembre 2016), parr.119-127. Nelle sue osservazioni, richiamate dalla Commissione nel par. 125, il governo turco sostiene che "the point where the "criminal" nature of the Gülenist network must have become evident was the wiretapping incident of 17-25 December 2013. They refer, in particular, to the statements made by the President in December 2013 - March 2014. In particular, on 18 December 2013 the President of Turkey characterized the Gülenist network as a "criminal organisation" in a public statement. Furthermore, in a public speech of 22 March 2014 the President called on the population not to send their kids to the Gülenist schools".

<sup>28</sup> In questo contesto si collocano anche i processi avviati nel 2008 che hanno visti imputati alti ufficiali dell'esercito e delle forze di sicurezza, che vanno sotto il nome di Ergenekon. Le condanne sono state annullate, a molti anni di

Da lì ha preso avvio non solo una prepotente repressione, de facto, dell'indipendenza della magistratura e della libertà di stampa, ma anche l'adozione di una serie di misure legislative volte a smantellare i passi avanti compiuti<sup>29</sup>.

Si può richiamare la c.d. "omnibus law", cioè la legge n. 6524 del 15 febbraio 2014, che è intervenuta pesantemente sull'organizzazione del Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori, depotenziandolo, e ha riportato in capo al Ministro della giustizia numerosi poteri, in particolare circa l'azione disciplinare contro i magistrati, l'attività ispettiva, la formazione dei giudici. Benché tale legge sia stata dichiarata incostituzionale in molte parti dalla Corte costituzionale con sentenza del 10 aprile 2014, tuttavia le decisioni adottate nel frattempo dal Consiglio (che avevano comportato il trasferimento di centinaia di giudici e pubblici ministeri) non sono state travolte, perché le sentenze di incostituzionalità non hanno effetti retroattivi<sup>30</sup>.

Il 27 marzo del 2015, poi, il parlamento turco approvò due importanti "pacchetti" legislativi, con i quali vennero modificate, nel nome della sicurezza, molteplici leggi anteriori. In particolare, la legge n. 6638 ampliò i poteri della polizia di procedere a perquisizioni e sequestri in assenza di autorizzazione giudiziaria, di utilizzare le armi da fuoco, di arrestare i manifestanti. Inoltre furono aumentate le pene contro i dimostranti di piazza e vennero autorizzati i governatori ad assumere poteri analoghi a quelli dei pubblici ministeri. La legge riformò anche la "gendarmeria", trasferendone il controllo dalle forze armate al Ministero degli interni. L'altra legge, n. 6639, estese il controllo governativo su internet, dando al primo ministro e agli altri ministri competenti il potere di richiedere immediatamente la rimozione di contenuti o il blocco di siti web quando ci sia pericolo per la sicurezza nazionale<sup>31</sup>.

Ma è stato l'abbandono dei tentativi di raggiungere un accordo con i curdi e il venire meno della prospettiva di una pacificazione del sud-est della Turchia che hanno dato determinato, a partire dall'estate del 2015, a gravi e massicce violazioni dei diritti umani, nell'ambito del coprifuoco proclamato per giorni e settimane in molte città e villaggi della regione, al di fuori di qualsiasi previsione normativa sullo stato di emergenza<sup>32</sup>.

---

distanza dai fatti, nel 2016: <http://www.hurriyetdailynews.com/turkeys-ergenekon-plot-case-overturned-by-top-court-of-appeals-.aspx?PageID=238&NID=98113&NewsCatID=509>.

<sup>29</sup> Si veda specialmente, in materia di libertà di espressione e reati di opinione, il parere della Commissione di Venezia, *Opinion on Articles 216, 299, 301 and 314 of the Penal Code of Turkey*, cit. Sull'indipendenza del giudiziario, la risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 22 giugno 2016, Resolution 2121 (2016), "The functioning of democratic institutions in Turkey", <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22957&lang=en>.

<sup>30</sup> L. PERILLI, *Lo Stato di diritto, l'indipendenza della magistratura e la protezione dei diritti fondamentali: la tragica deriva della Turchia dal 2013*, cit., 34 ss.

<sup>31</sup> Vedi W. ZELDIN, *Turkey: Recent Developments in National and Public Security Law*, Library of Congress, November 2015, <https://www.loc.gov/law/help/national-security-law/turkey-recent-developments-2015.pdf>.

<sup>32</sup> Si veda il rapporto dell'Alto commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Report on the human rights situation in South-East Turkey. July 2015 to December 2016*, febbraio 2017, [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/TR/OHCHR\\_South-East\\_TurkeyReport\\_10March2017.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/TR/OHCHR_South-East_TurkeyReport_10March2017.pdf), nonché il parere della Commissione di Venezia, *Opinion on the Legal Framework Governing Curfews* (Opinion n. 842/2016 del 13 giugno 2016). Il 15 dicembre 2016 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha deciso di esaminare nel merito 34 ricorsi relativi al coprifuoco proclamato nel sud-est della Turchia nel corso del 2015

Nel frattempo, mentre la crisi economica colpiva il paese, sempre più coinvolto nella guerra in Siria e Iraq e bersaglio del terrorismo, a livello politico, le elezioni del 7 giugno 2015 hanno segnato un importante punto di svolta: il partito filo-curdo HDP è infine riuscito, anche grazie al supporto delle forze di sinistra al di fuori delle regioni a prevalenza curda, a superare lo sbarramento; al contempo, è stato eroso il consenso elettorale di Erdoğan<sup>33</sup> che, per cercare di recuperare la maggioranza perduta ha sciolto il parlamento appena eletto e indetto nuove elezioni per il 1° novembre dello stesso anno: in queste elezioni, svoltesi in un clima di crescente polarizzazione e tensione, l'AKP ha ottenuto un'ampia maggioranza, benché non sufficiente, da sola, a quella revisione della costituzione in senso presidenziale che stava diventando un punto centrale nella strategia del suo leader<sup>34</sup>.

A riprova di questo clima possono essere richiamati due episodi della prima metà del 2016.

Innanzitutto, la reazione di sproporzionata durezza, verbale e fattuale, del governo contro i 1128 docenti che nel gennaio del 2016 avevano firmato un appello dal titolo “We will not be a party to this crime”, che chiedeva la cessazione del coprifuoco e delle violazioni dei diritti commesse dall'esercito turco nei territori curdi del sud-est della Turchia e l'apertura di negoziati di pace (“Academics for peace”)<sup>35</sup>. Alcuni dei firmatari sono stati arrestati, altri sottoposti ad inchieste penali e alcuni licenziati già nei mesi seguenti all'appello<sup>36</sup>, ben prima, cioè, della proclamazione dello stato di emergenza, suscitando reazioni di sdegno in tutto il mondo<sup>37</sup>.

Inoltre, va menzionata la singolare legge costituzionale del 12 aprile 2016 che ha aggiunto una disposizione transitoria alla costituzione, sulla base della quale è stata sospesa per quindici giorni l'immunità parlamentare prevista dal secondo comma dell'art. 83.

Ciò ha determinato la sottoposizione a procedimenti penali, per reati di opinione, di 139 dei 550 deputati (ben 51 di essi membri del partito HDP, 12 dei quali, tra cui il carismatico leader Selahattin Demirtas e la sua vice Figen Yüksekdağ, sono stati arrestati nel novembre 2016): una revisione costituzionale ad personam, ritenuta dalla Corte costituzionale non sindacabile in sede di ricorso individuale diretto<sup>38</sup> (e non impugnata in via d'azione nel giudizio astratto da 1/5 dei componenti

---

(<http://www.humanrightseurope.org/2016/12/turkey-european-court-of-human-rights-to-examine-complaints-against-curfew-measures/>), tra di essi quello relativo all'assassinio dell'avvocato Tahir Elci, fondatore di Amnesty International Turkey, avvenuto a Diyarbakir il 28 novembre 2015: <https://newint.org/features/web-exclusive/2016/11/28/a-year-on-from-tahir-elcis-murder/>.

<sup>33</sup> L'AKP aveva ottenuto nelle elezioni del 2011 il 49,83% dei voti e 327 seggi. Nelle elezioni del giugno 2015 ha invece avuto il 40,9% dei voti e 258 seggi, al di sotto della maggioranza assoluta di 276 seggi.

<sup>34</sup> Come si è detto, l'AKP ha ottenuto il 49,5% e 317 seggi, comunque al di sotto dei 330 necessari, ai sensi dell'art.175 della costituzione, per adottare emendamenti costituzionali da sottoporre a referendum confermativo. La maggioranza necessaria per l'approvazione, senza referendum, degli emendamenti è dei 2/3 (367 voti).

<sup>35</sup> Sugli “Academics for Peace” si veda <http://factsonturkey.org/24077/academics-researchers-in-turkey-call-for-immediate-end-to-violence-in-kurdish-areas/>

<sup>36</sup> T. DENIZ ERKMEN, *Turkey's cautionary tale*, 4 luglio 2016, <https://barisicinakademisyenler.net/node/268>

<sup>37</sup> <https://www.frontlinedefenders.org/en/profile/academics-peace>.

<sup>38</sup> Così la sentenza 2016/117 del 3 giugno 2016, resa a seguito di ricorso presentato ai sensi dell'art.85 della costituzione, secondo il quale i singoli parlamentari possono impugnare la delibera parlamentare con la quale si nega loro l'immunità. In questo caso alcuni parlamentari avevano impugnato l'emendamento costituzionale ritenendolo equiparabile a una decisione di rifiuto dell'immunità, nell'ambito della quale sarebbe stato loro impedito di esercitare il



dell'Assemblea, come sarebbe stato possibile, per i timori del partito di opposizione, il partito kemalista CHP, di vedersi qualificato come complice dei terroristi di fronte all'opinione pubblica), che è stata nettamente condannata, tra l'altro, dalla Commissione di Venezia<sup>39</sup>.

### ***3. Le misure emergenziali adottate dopo il 15 luglio 2016: lo smantellamento dello stato di diritto***

E' in questo contesto, già gravemente deteriorato, che si collocano le misure adottate in reazione al fallito colpo di stato del 15 luglio 2016<sup>40</sup> e la revisione costituzionale sottoposta al referendum del 16 aprile 2017.

Per limitarsi a una rapida sintesi, lo stato di emergenza, della durata di tre mesi, proclamato dal governo all'indomani del tentato colpo di stato, il 21 luglio 2016, è stato prorogato tre volte col consenso del parlamento<sup>41</sup>. Allo stesso tempo il governo turco ha comunicato la sua intenzione di derogare alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ai sensi dell'art. 15 di questa<sup>42</sup>, e al Patto internazionale sui diritti civili e politici, ai sensi dell'art. 4 del medesimo<sup>43</sup>.

In base al diritto emergenziale (artt. 15, 120, 121 Cost. e legge sullo stato di emergenza n. 2935 del 1983) il governo può adottare decreti legge ("Kanun Hükmünde Kararname", KHK), che devono successivamente essere approvati dal parlamento, al quale è rimesso il controllo *ex post*<sup>44</sup>. Ai sensi dell'art. 15, attraverso tali decreti, i diritti fondamentali possono essere limitati o sospesi in

---

diritto di difesa. La Corte ha invece ritenuto, all'unanimità, che, trattandosi di un emendamento costituzionale, non fosse ammissibile un ricorso ai sensi dell'art.85, mentre l'unica forma di impugnativa avrebbe potuto essere quella prevista dall'art. 148, comma 2, che consente un controllo sui vizi formali degli emendamenti costituzionali a seguito di ricorso diretto del presidente della Repubblica o di un quinto dei parlamentari.

<sup>39</sup> Vedi Commissione di Venezia, *Opinion on the suspension of the second paragraph of article 83 of the constitution (parliamentary inviolability)* (Opinion n. 858/2016 del 14 ottobre 2016). Si tratta del primo parere reso dalla Commissione di Venezia sulla Turchia dopo il fallito colpo di Stato del 15 luglio 2016, benché riguardi una vicenda anteriore a tale evento.

<sup>40</sup> Sul quale vedi V. SCOTTI, *'Vogliamo i colonnelli?': riflessioni preliminari sul fallito colpo di stato in Turchia e sull'evoluzione del ruolo dei militari nell'ordinamento costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 3/2016.

<sup>41</sup> La migliore sintesi delle conseguenze dell'applicazione dello stato di emergenza è contenuta nel rapporto del Monitoring Committee del Consiglio d'Europa adottato dal comitato medesimo l'8 marzo 2017, dal titolo "The functioning of democratic institutions in Turkey", disponibile alla pagina <http://website-pace.net/documents/19887/3258251/20170308-TurkeyInstitutions-EN.pdf/bbd65de5-86d4-466f-9bc1-185d5218bce7>.

<sup>42</sup> [http://www.coe.int/en/web/secretary-general/news/-/asset\\_publisher/EY1BJNjXtA5U/content/secretary-general-receives-notification-from-turkey-of-its-intention-to-temporarily-suspend-the-european-convention-on-human-rights/16695](http://www.coe.int/en/web/secretary-general/news/-/asset_publisher/EY1BJNjXtA5U/content/secretary-general-receives-notification-from-turkey-of-its-intention-to-temporarily-suspend-the-european-convention-on-human-rights/16695). V. al riguardo il parere della Commissione di Venezia, *Opinion on emergency decrees laws nos. 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016*, cit., parr. 55-58, che sottolinea l'anomalia della notifica della deroga.

<sup>43</sup> <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.580.2016-Eng.pdf>.

<sup>44</sup> Secondo l'art.121, ultimo comma, "Durante lo stato di emergenza, il consiglio dei ministri si riunisce sotto la presidenza del presidente della Repubblica e può adottare decreti con forza di legge sulle questioni sulle quali ciò sia reso necessario dallo stato di emergenza. Questi decreti devono essere pubblicati sulla Gazzetta ufficiale e devono essere sottoposti alla Grande Assemblea Nazionale lo stesso giorno della loro adozione; il termine e la procedura per la loro approvazione da parte dell'assemblea sono disciplinati dal regolamento parlamentare" (traduzione nostra). L'art. 128 del regolamento stabilisce che debbano essere approvati al più tardi entro trenta giorni.

tutto o in parte, ma solo nella misura in cui le circostanze lo richiedano e nel rispetto degli obblighi internazionali. Esistono inoltre diritti inviolabili, che non possono essere compressi nemmeno nello stato di emergenza: il diritto alla vita, alla integrità fisica e spirituale; nessuno può essere obbligato a rivelare la sua religione, coscienza, pensiero o opinione, né essere accusato per tale ragione; reati e pene non possono essere retroattivi e nessuno può essere considerato colpevole se non sulla base di una sentenza di condanna.

Dei 21 decreti ad oggi adottati, soltanto 5 sono stati approvati dal parlamento<sup>45</sup>.

Inoltre, la Corte costituzionale, con un *overruling* della sua precedente giurisprudenza, ha stabilito con quattro decisioni del 12 ottobre e del 2 novembre 2016, rese a seguito di ricorsi di incostituzionalità da parte dell'opposizione, di non poter sindacare tali decreti di emergenza<sup>46</sup>.

Queste decisioni sono state minimizzate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che, nei primi casi nei quali è stata chiamata a pronunciarsi a seguito di ricorsi provenienti da soggetti colpiti dai decreti legge, ne ha dichiarato l'inammissibilità per mancato esaurimento dei rimedi interni, non avendo i ricorrenti esperito il ricorso individuale diretto alla Corte costituzionale. Essa ha infatti ritenuto che gli argomenti addotti dai ricorrenti, secondo i quali la Corte costituzionale non potrebbe essere considerata imparziale in quanto due giudici e diversi assistenti di studio si trovano in custodia cautelare, "non permettono di mettere in dubbio, *prima facie*, l'effettività del ricorso davanti alla Corte costituzionale"<sup>47</sup>. Né migliore sorte ha avuto l'argomento secondo il quale la Corte costituzionale ha già dichiarato insindacabili i decreti legge in sede di ricorso parlamentare, in un giudizio astratto, poiché, a detta della Corte di Strasburgo, non può essere escluso che la Corte costituzionale adotti una diversa soluzione nel decidere, in concreto, le migliaia di ricorsi individuali dei quali è stata investita<sup>48</sup>.

Questa giurisprudenza di Strasburgo non può non lasciare perplessi, di fronte alla enormità delle violazioni dei diritti e alla evidente mancanza di indipendenza della magistratura, nonché ai dubbi che circondano la stessa Corte costituzionale, specie dopo la sua decisione di rimuovere i suoi due

---

<sup>45</sup> Secondo il citato rapporto del Monitoring Committee, par. 24, alla data dell'8 marzo 2017, soltanto i decreti nn. 667, 668, 669, 671 e 674 erano stati approvati dal parlamento.

<sup>46</sup> L'art.148, comma 1, stabilisce la insindacabilità di tali decreti, ma con una giurisprudenza evolutiva la Corte era giunta a ritenere, con due sentenze, una del 1991 e una del 2003, di poter comunque controllare il rispetto dei limiti posti dalla costituzione ai decreti di emergenza. Le decisioni del 2016, invece, si basano sulla interpretazione letterale dell'art.148, comma 1, e sulla volontà del costituente, desunta dai lavori preparatori. Vedi S. ESEN, *Judicial Control of Decrees-Law in Emergency Regime: a Self-Destruction Attempt by the Turkish Constitutional Court?*, 19 dicembre 2016, in <https://iacl-aicd-blog.org/2016/12/19/judicial-control-of-the-decree-laws-in-emergency-regimes-a-self-destruction-attempt-by-the-turkish-constitutional-court/>.

<sup>47</sup> *Mercan v. Turkey*, 17 novembre 2017, par. 26. Su questa decisione, e su quella citata alla nota successiva, vedi V. SCOTTI, *Il golpe in Turchia e la Corte europea dei diritti umani: brevi note critiche sulle decisioni di irricevibilità per il mancato previo esaurimento dei ricorsi interni*, in *Osservatorio AIC*, 1/2017.

<sup>48</sup> *Zihni v. Turkey*, 8 dicembre 2016, par. 28. Secondo il parere della Commissione di Venezia, *Opinion on Emergency Decrees Laws nos. 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016*, cit., par. 195, già all'inizio di novembre 2016 la Corte costituzionale aveva ricevuto più di 45.000 ricorsi individuali relativi a misure adottate a seguito della applicazione di decreti di emergenza.

membri arrestati a seguito del tentato colpo di Stato<sup>49</sup>. Essa appare più un tentativo di prendere tempo di fronte a una situazione ancora in evoluzione, che una soluzione definitiva alle migliaia di ricorsi che stanno arrivando dalla Turchia<sup>50</sup>. In effetti, una condanna da parte della Corte EDU, ad esempio attraverso una sentenza pilota, potrebbe avere conseguenze dirompenti, tali da mettere in discussione la perdurante appartenenza della Turchia al Consiglio d'Europa, il che forse spiega questa prudenza, che non può non apparire eccessiva a fronte della situazione in cui si trovano decine di migliaia di cittadini di uno Stato membro<sup>51</sup>.

Proprio per evitare, o differire, una condanna di Strasburgo, il decreto legge n. 685 del 23 gennaio 2017 ha introdotto alcuni rimedi, la cui efficacia appare tuttavia assai dubbia<sup>52</sup>. Coloro che sono stati licenziati direttamente sulla base di allegati ai decreti legge possono rivolgersi alla "Inquiry Commission on State of Emergency Measures", un organo amministrativo (le cui decisioni possono essere impugnate davanti alle giurisdizioni competenti) composto da 7 membri, due dei quali nominati dal Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori, tre dal primo ministro, uno dal ministro della giustizia e uno dal ministro degli interni.

Per quanto riguarda coloro che non sono stati colpiti direttamente dai decreti, ma da atti applicativi (è il caso del licenziamento dei giudici, che è stato disposto con provvedimenti del Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori), dopo una prima fase di vuoto, nella quale la Corte suprema amministrativa, con decisione del 4 novembre 2016 aveva negato la propria giurisdizione, lo stesso decreto legge n. 685 ha assegnato a tale corte il compito di esaminare in prima istanza i ricorsi contro tali licenziamenti (riconoscendo questa possibilità, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto, anche a coloro che erano stati licenziati in precedenza), con decisioni appellabili

---

<sup>49</sup> La Corte, in applicazione dell'art.3, comma 1, del decreto legge 667, secondo il quale "Continuation in the profession of those who are considered to be a member of, affiliated with or have cohesion or connection or with terrorist organizations or structure/entities, organizations or groups established by the National Security Council as engaging in activities against the national security of the State, shall be found to be unsuitable and their dismissal from the profession shall be decided by the simple majority of the Plenary of the Constitutional Court in so far as the members of the Constitutional Court are concerned...", ha provveduto a rimuovere i due giudici Alparslan Altan e Erdal Tercan, che erano stati arrestati il 16 luglio 2016. Le motivazioni sono particolarmente stringate e si limitano a una mera esecuzione del decreto legge, affermando che, tenuto conto delle "information from the social circle that they are connected with the organization in question and the common conviction formed by the Members of the Constitutional Court over time, it was considered that the Members Alparslan Altan and Erdal Tercan have links with the organization in question which are incompatible with their remaining in the profession under Paragraph (1) of Article 3 of the Decree-Law". Vedi la traduzione in inglese della decisione sul sito della Corte: <http://constitutionalcourt.gov.tr/inlinepages/press/PressReleases/detail/31.html>.

<sup>50</sup> I ricorsi erano 8.400 nel 2015, 15.800 nel 2016: vedi il rapporto del Monitoring Committee dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, *The functioning of democratic institutions in Turkey*, cit., par. 56.

<sup>51</sup> Sulla necessità che la Turchia provveda al più presto a trovare una soluzione per consentire rimedi giudiziari effettivi, v. la dichiarazione del Segretario Generale del Consiglio d'Europa Thorbjørn Jagland del 1 marzo 2017, resa in occasione della visita del Ministro della giustizia turco: <http://www.humanrightseurope.org/2017/03/turkey-jagland-urges-echr-judicial-safeguards-for-the-dismissed-and-imprisoned/>.

<sup>52</sup> V. i dubbi al riguardo avanzati dalla Commissione di Venezia, *Opinion on the measures provided in the recent emergency decree laws with respect to freedom of the media* (Opinion n. 872/2017 del 13 marzo 2017), par. 83-90. Era stata proprio tale Commissione, nella precedente *Opinion on emergency decrees laws nos. 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016*, cit., par. 206 ss., in particolare par. 227, a sottolineare la necessità di introdurre un organo indipendente *ad hoc*.

di fronte alla Corte costituzionale, fornendo così un ulteriore argomento alla Corte di Strasburgo per dichiarare la inammissibilità dei ricorsi di coloro che non abbiano esperito tale rimedio<sup>53</sup>.

Ma è il contenuto dei decreti che ha sollevato le maggiori preoccupazioni, in quanto contengono misure che non sono appaiono strettamente necessarie a seguito del tentato colpo di Stato, ma che, riprendendo e portando all'ennesima potenza tendenze già presenti nella legislazione precedente, risultano finalizzate, più in generale, alla lotta contro il terrorismo. Si tratta di misure che, come ha messo in evidenza la Commissione di Venezia<sup>54</sup>, non rispettano i principi di legalità, necessità, proporzionalità che debbono connotare anche le decisioni adottate durante gli stati di emergenza e che, pertanto, si pongono in contrasto col diritto internazionale e con la costituzione turca.

Tali decreti hanno determinato il licenziamento di migliaia di dipendenti pubblici (circa 150.000 secondo il Consiglio d'Europa, 96.000 dei quali direttamente sulla base di liste allegate ai decreti legge), compresi giudici e docenti universitari, la chiusura di giornali, radio, televisioni, di scuole, fondazioni, associazioni, accompagnata dalla confisca senza indennizzo dei loro beni<sup>55</sup>, il tutto in assenza di prove definite e precise, sulla base della semplice allegazione di una "connessione", "affiliazione", "relazioni" o "contatti" con organizzazioni terroristiche. I criteri utilizzati per verificare i legami con l'organizzazione di Gülen (che, tra l'altro, perlomeno fino al dicembre del 2013 non era qualificata come terroristica)<sup>56</sup> non sono stati resi noti, né sono state portate a conoscenza degli interessati le prove utilizzate nei loro confronti<sup>57</sup>.

I licenziamenti sono accompagnati da altre misure, come la cancellazione automatica dei passaporti di chi è indagato, incriminato, licenziato e, se ritenuto necessario, di quelli dei relativi coniugi, nonché lo sfratto, entro quindici giorni, dalle case di proprietà pubblica o degli enti disciolti.

Per quanto riguarda specificamente i giudici, dal rapporto del Consiglio d'Europa, basato su dati forniti direttamente dal Consiglio supremo dei giudici e procuratori, risulta che 3.659 sono stati licenziati, tra cui 173 giudici delle giurisdizioni superiori e 5 membri del Consiglio supremo medesimo<sup>58</sup>. Le due associazioni indipendenti dei giudici, che avevano avuto un ottimo risultato nelle elezioni del Consiglio, YARSAV e la European Association of Judges, sono state sciolte e

---

<sup>53</sup> *Çatal v. Turkey*, 10 marzo 2017, nella quale peraltro la Corte sottolinea, come evidenziato nel comunicato stampa, che "this conclusion did not in any way prejudice a possible re-examination of the question of the effectiveness of the remedy in question, and particularly the ability of the national courts to establish consistent case-law compatible with the Convention requirements. It stated that it retained its ultimate power of scrutiny of any complaint submitted by applicants who, in accordance with the principle of subsidiarity, had exhausted the available domestic remedies".

<sup>54</sup> Vedi le due citate opinions: *Opinion on Emergency Decrees Laws nos. 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016* e *Opinion on the measures provided in the recent emergency decree laws with respect to freedom of the media*.

<sup>55</sup> Vedi il rapporto adottato dal Monitoring Committee dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, *The functioning of democratic institutions in Turkey*, cit., par. 31.

<sup>56</sup> Vedi *supra*, nota 27.

<sup>57</sup> Commissione di Venezia, *Opinion on emergency decrees laws nos. 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016*, cit., parr. 101-143.

<sup>58</sup> Vedi la decisione del Consiglio supremo dei giudici e procuratori del 31 agosto 2016, n. 2016/428: <http://www.hcjp.gov.tr/Eklentiler/files/Reasoned-Decision-of-Dismissal.pdf>.

molti dei loro dirigenti arrestati, come il presidente della YARSAV, Murat Arslan. Peraltro, il 29 novembre 2016 il medesimo Consiglio superiore nominava 3940 nuovi giudici e pubblici ministeri<sup>59</sup>.

Risalta particolarmente la stretta sulle università. Viene stabilito che tutti i rettori siano nominati dal presidente della Repubblica, sulla base di terne di nomi fornite dal Consiglio universitario nazionale, con la possibilità per il rettore di scegliere un proprio nome dopo un mese se il Consiglio non presenta un nuovo candidato.<sup>60</sup>

Il numero dei docenti licenziati (senza diritto alla pensione e con ritiro del passaporto) ammonta a diverse migliaia. I dati non sono univoci: alcune fonti parlano di un totale altre di 4811 docenti<sup>61</sup>, altre addirittura di 7316<sup>62</sup>. Si tratta, comunque, di un numero ben superiore (di venti volte, anche a stare al dato minimo) a quello dei docenti universitari licenziati dopo i colpi di stato del 1960, 1971 e 1980<sup>63</sup>.

Tra essi sono compresi 312 “Academics for Peace”. Ben 84 dei 330 accademici licenziati col decreto del 7 febbraio 2017 fanno parte degli “Academics for Peace”<sup>64</sup>. Tra di loro figura anche il professor Ibrahim Kaboğlu, dell’Università di Marmara a Istanbul, già presidente dell’Associazione turca per le ricerche di diritto costituzionale e membro del Consiglio direttivo della International Association of Constitutional Law<sup>65</sup>. Il professor Kaboğlu, oltre che un docente amatissimo dai suoi studenti e uno studioso apprezzato in tutto il mondo, è anche uno strenuo difensore dei diritti umani, molto esposto sui mass media. In particolare, in questi mesi si sta opponendo, nel merito, al tentativo di riforma costituzionale, denunciando altresì l’impossibilità di condurre una campagna referendaria libera e corretta durante lo stato di emergenza<sup>66</sup>.

E’ facile comprendere perché tra i dipartimenti più colpiti dal provvedimento del 7 febbraio ci siano le Facoltà di Scienze politiche e di Scienze delle comunicazioni di Ankara, voci tra le più critiche e attente. Si pensi che a seguito dei licenziamenti, si trovano nella impossibilità di essere portati avanti 38 insegnamenti in corsi di laurea, 5 insegnamenti nei corsi di laurea magistrale e 50 tesi nella Facoltà di Scienze politiche, 40 insegnamenti nei corsi di laurea, 29 nei corsi di laurea magistrale e 99 tesi, in quella di Scienze delle comunicazioni<sup>67</sup>.

<sup>59</sup> Vedi anche L. PERILLI, *Lo Stato di diritto, l’indipendenza della magistratura e la protezione dei diritti fondamentali: la tragica deriva della Turchia dal 2013*, cit., 7.

<sup>60</sup> <http://www.hurriyetdailynews.com/bogazici-university-academics-rally-against-turkeys-new-decree-law-on-rector-appointments.aspx?PageID=238&NID=105650&NewsCatID=339>.

<sup>61</sup> <http://bianet.org/english/human-rights/183432-4-811-academics-from-112-universities-discharged-by-5-statutory-decess>.

<sup>62</sup> <http://www.eua.be/activities-services/news/newsitem/2017/02/09/turkey-330-more-academics-dismissed>.

<sup>63</sup> Vedi T24, 10 febbraio 2017.

<sup>64</sup> Vedi tra gli altri <http://stockholmcf.org/4464-public-servants-purged-new-govt-decrees-turkey/>, il link all’elenco completo dei nomi è alla pagina <http://stockholmcf.org/turkey-dismisses-another-330-academics-brings-total-7316/>.

<sup>65</sup> [http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/674173/KHK\\_ile\\_ihrac\\_edilen\\_Kaboglu\\_Kursunlayip\\_olduresler\\_daha\\_az\\_etkilerdi.html](http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/674173/KHK_ile_ihrac_edilen_Kaboglu_Kursunlayip_olduresler_daha_az_etkilerdi.html) (traduzione non ufficiale in francese <http://www.kedistan.net/2017/02/12/ibrahim-kaboglu-licencie-prive-sorbonne/>).

<sup>66</sup> <http://www.bbc.com/news/world-europe-38950906>; <http://stockholmcf.org/dismissed-professor-kaboglu-says-purge-dishonor-academics/>.

<sup>67</sup> Così *Cumhuriyet*, 8-9 febbraio 2017.

Nelle municipalit  in cui i sindaci sono stati arrestati con l'accusa di terrorismo, come   accaduto in molti comuni a maggioranza curda del sud-est, compresa la grande citt  di Diyarbakir, essi, in base al decreto legge n. 674, sono stati sostituiti da commissari nominati direttamente dal Ministro dell'interno o dai governatori<sup>68</sup>.

Mentre nessuna modifica   stata apportata in materia penale (l'armamentario disponibile, oggetto di severi rilievi da parte della Commissione di Venezia prima del tentato colpo di stato, era gi  completo)<sup>69</sup>, significativi interventi hanno riguardato la procedura penale. Il decreto legge 667 consente l'arresto senza accesso ad un giudice per un periodo di tempo fino a trenta giorni (ridotto da successivi decreti a una settimana, prorogabile fino a 14 giorni), la possibilit  di arresto per cinque giorni (poi ridotti a 24 ore) senza diritto a contattare un difensore, svariate limitazioni nei rapporti tra la persona arrestata e i suoi legali (come la registrazione degli incontri). Sulla base di questo insieme di norme, 100.000 persone sono indagate, mentre 44.000 sono state arrestate e sono in attesa di giudizio<sup>70</sup>.

Viene inoltre assicurata la completa irresponsabilit  di coloro che pongono in essere le misure previste dai decreti<sup>71</sup> e l'impossibilit  di sospendere le misure da parte dei giudici amministrativi<sup>72</sup>.

#### **4. Una tappa ulteriore: la revisione costituzionale approvata il 21 gennaio 2017**

Quanto alla revisione costituzionale, anche qui sia sufficiente menzionare soltanto alcuni dei molti aspetti problematici, sia a livello di procedimento che di contenuti<sup>73</sup>.

La legge costituzionale n. 6771, approvata il 21 gennaio 2017 con 339 voti favorevoli su 550 (quindi ottenendo i necessari 3/5 per poter essere sottoposta al referendum, sulla base dell'art. 175)   il risultato di un procedimento estremamente rapido, consumatosi nel giro di poche settimane (il

---

<sup>68</sup> Cos  il rapporto dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, cit., parr. 72-74, che parla di 68 co-sindaci arrestati (la prassi di nominare due co-sindaci, un uomo e una donna,   invalsa nei comuni curdi fin dall'inizio degli anni 2000) e 58 rimossi nei comuni amministrati dal partito pro-curdo DBP. Vedi anche il documento del Congresso dei poteri regionali e locali del Consiglio d'Europa, *Mission d'enquête sur la situation des  lus locaux en Turquie*, 23 febbraio 2017, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806fbe70>.

<sup>69</sup> Vedi Commissione di Venezia, *Opinion on Articles 216, 299, 301 and 314 of the Penal Code of Turkey*, cit.

<sup>70</sup> Vedi il citato rapporto del Monitoring Committee, par. 31.

<sup>71</sup> Tale previsione peraltro non costituisce una novit  nell'ordinamento turco, in quanto la volont  di garantire una immunit  alle forze di sicurezza era gi  contenuta nella legge 6772 del 23 giugno 2016, che aveva introdotto la necessit  di un'autorizzazione dell'autorit  politica per indagare su soldati o pubblici ufficiali sospettati di aver commesso reati nell'ambito di operazioni antiterrorismo: cos  il rapporto dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, cit., par. 62.

<sup>72</sup> Vedi per una sintesi B. BA LAYAN, *The Turkish State of emergency under Turkish constitutional law and international human rights law*, in *ASIL*, vol. 21, n. 1, <https://www.asil.org/insights/volume/21/issue/1/turkish-state-emergency-under-turkish-constitutional-law-and>.

<sup>73</sup> Tali aspetti sono pienamente sviluppati nel parere della Commissione di Venezia, *Opinion on the Amendments to the constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a national referendum on 16 April 2017*, cit.

disegno di legge era stato presentato dalla maggioranza parlamentare il 10 dicembre 2016), senza alcuna consultazione e partecipazione pubblica, in un clima di scontro tra maggioranza e opposizione e nella violazione delle norme del regolamento parlamentare e della costituzione sul voto segreto<sup>74</sup>.

Ma, quel che è più grave, la revisione è avvenuta durante lo stato di emergenza, in un clima generale di intimidazione<sup>75</sup>, nel perdurare del divieto di manifestare nelle vie della capitale decretato dal governatore di Ankara, in presenza di gravi limitazioni della libertà di espressione, con più di 150 giornalisti incarcerati<sup>76</sup>, e con 12 parlamentari in stato di arresto<sup>77</sup>.

E' assai agevole comprendere perché, ad esempio, la maggior parte dei costituzionalisti, paralizzati dalla paura, non prenda posizione sulla riforma costituzionale<sup>78</sup>.

La decisione di far svolgere un referendum costituzionale in queste condizioni appare contraria agli standard internazionali e ai principi democratici della tradizione europea, come ha sottolineato la Commissione di Venezia nel suo parere del 13 marzo 2017<sup>79</sup>.

A riprova di ciò, va aggiunto che il decreto legge n. 687, dell'8 febbraio 2017, ha sottratto al Consiglio elettorale supremo (l'autorità indipendente che si occupa dello svolgimento delle elezioni e dei referendum) il potere di sanzionare le emittenti che non rispettino le norme sulla distribuzione degli spazi nella campagna elettorale e ha liberalizzato le pubblicità elettorali sulle reti private<sup>80</sup>. Si tratta di misure che, come ha sottolineato la Commissione di Venezia, non hanno alcuna relazione con lo stato di emergenza e sono invece collegate al referendum costituzionale, tenuto conto che si

---

<sup>74</sup> Come messo in evidenza nella Opinione appena citata, parr. 19-26. Molti deputati della maggioranza hanno infatti mostrato apertamente il proprio voto favorevole alla revisione nel corso della seduta parlamentare del 21 gennaio 2017. Ai sensi dell'art. 148, la Corte costituzionale può sindacare la costituzionalità, per vizi formali, degli emendamenti costituzionali, ma l'opposizione ha rinunciato a presentare ricorso: <http://www.hurriyetdailynews.com/main-opposition-to-not-appeal-to-turkeys-top-court-over-constitution-change.aspx?pageID=238&nID=109739&NewsCatID=338>.

<sup>75</sup> Anche questi aspetti sono sottolineati nella Opinione, parr. 27-42. Vedi anche lo "Statement on the proposed constitutional reform in Turkey", adottato il 26 gennaio 2017 dal Monitoring Committee dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. La richiesta di un dibattito urgente sulla situazione in Turchia, avanzata dal medesimo comitato non ha invece raggiunto i 2/3 nella votazione in Assemblea il 23 gennaio 2017: <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=6507&lang=2&cat=3>.

<sup>76</sup> Vedi in particolare il rapporto del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, *Memorandum on freedom of expression and media freedom in Turkey*, 15 febbraio 2017, <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/urgent-measures-are-needed-to-restore-freedom-of-expression-in-turkey>.

<sup>77</sup> Sull'arresto dei parlamentari, a seguito della sospensione della immunità, vedi il rapporto di Human Rights Watch: *Turkey: Crackdown on Kurdish Opposition*, 20 marzo 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/03/20/turkey-crackdown-kurdish-opposition>.

<sup>78</sup> Vedi le interessanti (e drammatiche) considerazioni del professore di diritto costituzionale in pensione KEMAL GÖZLER, *On the Silence of Turkish Constitutionalists in the Face of the Amendment*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, 16 marzo 2017, <http://www.icconnectblog.com/2017/03/on-the-silence-of-turkish-constitutionalists-in-the-face-of-the-amendment/>, che sottolinea la paura di esporsi che paralizza i costituzionalisti a seguito del licenziamento degli accademici, in particolare di quello del professor Kaboğlu.

<sup>79</sup> Commissione di Venezia, *Opinion on the Amendments to the constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a national referendum on 16 April 2017* (Opinione n. 875/2017 del 13 marzo 2017), par. 41 e, *Opinion on the measures provided in the recent emergency decree laws with respect to freedom of the media*, cit., par. 21.

<sup>80</sup> Così il rapporto del Monitoring Committee dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, "The functioning of democratic institutions in Turkey", cit., par. 28.

tratta di norme sono di immediata applicazione, in violazione dell'art. 67 della Costituzione turca, secondo il quale le modifiche alle leggi elettorali non possono essere applicate nel primo anno successivo alla loro entrata in vigore<sup>81</sup>.

Circa i contenuti della revisione, risaltano due principali aspetti: da un lato la iperpresidenzializzazione, dall'altro la limitazione dell'indipendenza del potere giudiziario<sup>82</sup>.

Quanto al primo aspetto, la riforma realizza un antico sogno dell'attuale presidente Erdoğan, che già nel 2010 aveva chiaramente sostenuto la necessità di passare a un regime presidenziale. La proposta era stata avanzata dall'AKP anche in seno alla commissione costituzionale incaricata di riscrivere per intero la costituzione del 1982, insediata il 19 ottobre 2011<sup>83</sup>: in particolare, il partito aveva presentato un progetto in questo senso, di 32 articoli, nel novembre del 2012<sup>84</sup>.

Attraverso la riforma, l'attuale forma di governo semipresidenziale verrebbe trasformata in forma di governo presidenziale, ma in assenza dei *checks and balances* all'americana<sup>85</sup>.

Per fare soltanto alcuni esempi, il presidente, unico titolare del potere esecutivo (e che potrebbe anche essere, a differenza di quel che accade oggi, il leader del proprio partito)<sup>86</sup>, sarebbe eletto per

<sup>81</sup> Commissione di Venezia, *Opinion on the Amendments to the constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a national referendum on 16 April 2017*, cit., par. 38.

<sup>82</sup> La traduzione in inglese del testo della riforma è disponibile sul sito della Commissione di Venezia: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2017\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2017)018-e).

<sup>83</sup> Vedi A. ACAR, *Is Turkey in the process of adopting a new constitution or a large scale constitutional amendment? Some questions concerning constitutional theory*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, 13 maggio 2013, <http://www.iconnectblog.com/2013/05/is-turkey-in-the-process-of-adopting-a-new-constitution-or-a-large-scale-constitutional-amendment-some-questions-concerning-constitutional-theory/>.

<sup>84</sup> Vedi al riguardo I. Ö. KABOĞLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel turc*, cit., 157-159. Il tentativo di trovare un accordo si era poi chiuso nel novembre 2013: vedi B. EMRAH ODER, *Turkey's Constitutional Process*, 16 novembre 2013, <http://www.hurriyetdailynews.com/turkeys-constitutional-process.aspx?pageID=449&nID=58000&NewsCatID=396>. Una nuova commissione era stata insediata nella successiva legislatura, nel gennaio 2016, ma aveva funzionato soltanto per tre settimane, per mancanza di consenso. Al centro delle proposte dell'AKP c'era, ancora una volta, la riforma presidenziale: <http://www.hurriyetdailynews.com/new-turkish-constitution-talks-collapse-due-to-presidential-system-row.aspx?PageID=238&NID=95299&NewsCatID=338>.

<sup>85</sup> In questo senso vedi il rapporto della Association of Research on Constitutional Law (ANAYASA-DER) sulla revisione costituzionale, pubblicato in turco e in inglese il 18 febbraio 2017, disponibile alla pagina <http://anayasader.org/turkiye-cumhuriyeti-anayasasinda-degisiklik-yapilmasina-dair-kanun-teklifi/>. Vedi anche S. ESEN, *The 2017 Constitutional Reform in Turkey: Removal of Parliamentarism or Democracy?*, 14 marzo 2017, in <https://iacl-aicd-blog.org/2017/03/14/analysis-the-2017-constitutional-reforms-in-turkey-removal-of-parliamentarism-or-democracy/>; B. EMRAH ODER, *Turkey's ultimate shift to a presidential system: the most recent constitutional amendments in details*, 31 gennaio 2017, <http://www.constitutionnet.org/news/turkeys-ultimate-shift-presidential-system-most-recent-constitutional-amendments-detailse>, nonché diversi interventi sul *Verfassungsblog*, tra i quali si segnalano A. E. ÖZTÜRK, I. GÖZAYDIN, *Turkey's draft constitutional amendments: harking back to 1876?*, in *VerfBlog*, 30 dicembre 2016, <http://verfassungsblog.de/turkeys-draft-constitutional-amendments-harking-back-to-1876/>; S. VON STEINSDORFF, *Presidentialism à la Turca or what? The (missing) logic behind the constitutional amendments*, in *VerfBlog*, 13 febbraio 2017, <http://verfassungsblog.de/presidentialism-a-la-turca-or-what-the-missing-logic-behind-the-constitutional-amendments/>; F. PETERSEN, Z. YANAŞMAYAN, *The Final Trick? Separation of Powers, Checks and Balances, and the Recomposition of the Turkish State*, in *VerfBlog*, 28 gennaio 2017, <http://verfassungsblog.de/the-final-trick-separation-of-powers-checks-and-balances-and-the-recomposition-of-the-turkish-state/>.

<sup>86</sup> Si vedano le preoccupazioni espresso al riguardo nella *Opinion* della Commissione di Venezia, *Opinion on the Amendments to the constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a national referendum on 16 April 2017*, cit., parr. 48-57, anche alla luce del fatto che tale previsione, che pone fine alla



un mandato di cinque anni rinnovabili una volta, sempre contestualmente all'assemblea legislativa monocamerale, fatto questo che gli consentirebbe di disporre del supporto della maggioranza parlamentare, senza i rischi insiti in *mid-term elections*. Ma c'è di più: è prevista infatti una anomala versione del principio *simul stabunt simul cadent*, per cui mentre il presidente potrebbe in qualsiasi momento sciogliere l'assemblea (con la conseguente cessazione anche del proprio mandato), quest'ultima per autosciogliersi, determinando anche nuove elezioni presidenziali, avrebbe bisogno della maggioranza dei 3/5. Inoltre, se tale autoscioglimento avvenisse nel secondo mandato del presidente, questi potrebbe correre per un terzo mandato, e se l'ipotesi si ripetesse, per un quarto ecc.

I poteri di controllo del parlamento risulterebbero compressi non solo da tale previsione, ma anche dalle disposizioni sulle interrogazioni e sulle inchieste. Le interrogazioni, unicamente scritte, potrebbero essere rivolte soltanto ai vicepresidenti e ai ministri, mai al presidente. Le inchieste, che in realtà assomigliano molto di più ad una procedura di *impeachment*, potrebbero riguardare reati collegati allo svolgimento delle funzioni del presidente, dei vicepresidenti e dei ministri. Per avviare la procedura sarebbe richiesta la maggioranza dei 3/5 dell'assemblea, mentre per sottoporre il caso alla Corte costituzionale, al termine dell'istruttoria svolta da un comitato parlamentare, sarebbe necessaria la maggioranza dei 2/3. Come ha sottolineato la Commissione di Venezia, si tratta di una procedura che prevede quorum molto elevati, assai difficilmente raggiungibili in un sistema costruito per consentire al presidente di disporre di un'ampia maggioranza parlamentare, senza considerare che il giudizio sarebbe affidato alla Corte costituzionale, i cui giudici sono nominati in larga parte dal presidente medesimo<sup>87</sup>.

Il presidente disporrebbe di enormi poteri: proclamare lo stato di emergenza; adottare decreti legge di emergenza (fonti primarie che possono intervenire in qualsiasi materia); adottare decreti su molte materie (la forza di tali decreti non è chiara; sembra ci sia una divisione di competenza tra leggi e decreti, ma in molti campi in assenza della legge potrebbero sempre e comunque intervenire i decreti); porre il veto su qualsiasi legge (che potrebbe essere superato soltanto a maggioranza assoluta); nominare e revocare i suoi vicepresidenti, i ministri e gli alti funzionari dello Stato.

Ancora più grave è l'ulteriore incremento del ruolo che un presidente siffatto avrebbe in ordine alle nomine nel potere giudiziario e nella Corte costituzionale.

Già la costituzione attuale riconosce al presidente un significativo potere al riguardo, ma va ricordato che si tratta del presidente di una Repubblica parlamentare.

Il Consiglio dei giudici e dei procuratori, composto di 13 membri, sarebbe presieduto dal ministro della giustizia e ne sarebbe membro di diritto anche il sottosegretario alla giustizia (entrambi nominati dal presidente). Ad essi si aggiungerebbero altri 11 membri scelti tra diverse categorie di giudici, pubblici ministeri, professori universitari: 4 nominati direttamente dal

---

attuale incompatibilità tra le due cariche, entrerebbe immediatamente in vigore (mentre le altre norme avrebbero effetto a partire dalle elezioni del 2019).

<sup>87</sup> Commissione di Venezia, *Opinion on the Amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a national referendum on 16 April 2017*, cit., parr. 100-106.

presidente, 7 eletti dal parlamento a maggioranza dei 3/5. In totale, il presidente potrebbe nominare direttamente 6 membri su 13, e dato che deterrà necessariamente la maggioranza in parlamento, non è improbabile che ne ottenga un altro (o più) arrivando a controllare agevolmente il Consiglio e, di conseguenza, la magistratura.

Quanto alla Corte costituzionale, i suoi componenti passerebbero da 17 a 15, a seguito dell'abolizione dei giudici militari in tempo di pace (questa è l'unica modifica formale), ma la trasformazione della figura del presidente enfatizzerebbe ulteriormente i problemi già oggi esistenti nella sua composizione: ben 12 giudici sono di nomina presidenziale e tre di nomina parlamentare (che possono essere eletti, dopo i primi due scrutini, con maggioranza semplice), scelti sulla base di terne di nomi, la maggioranza delle quali indicate dalle giurisdizioni superiori (esse stesse grandemente a rischio vista la composizione del Consiglio dei giudici e procuratori)<sup>88</sup>.

In sostanza, si assisterebbe al simultaneo svuotamento del potere di controllo del parlamento e degli organi di garanzia, in nome di un onnipotente principio di maggioranza, incarnato da un presidente-sultano che sembra riportare la storia indietro di diversi secoli<sup>89</sup>.

### **5. La fine dell'onda lunga del 1989: retrogressioni democratiche e costituzioni senza costituzionalismo**

La vicenda della Turchia non può non richiamare l'attenzione (e la reazione) di quelli che, tra gli accademici italiani, coltivano relazioni di amicizia e collaborazione con colleghi e con università turche.

Ma soprattutto essa deve, a mio avviso, essere attentamente monitorata dai costituzionalisti.

Siamo infatti di fronte ad una "retrogressione democratica"<sup>90</sup>, ovvero al tentativo di instaurare un regime autoritario in via incrementale, attraverso interventi normativi che, presi singolarmente, potrebbero anche non apparire pericolosi. Ma soprattutto, ciò avviene attraverso una revisione costituzionale che non si limita a ratificare uno *status quo*, come può accadere quando una nuova costituzione autoritaria sia introdotta a seguito di un colpo di stato. Qui è la revisione costituzionale stessa, approvata nel rispetto (almeno formale) della precedente legalità costituzionale<sup>91</sup>, che è finalizzata a introdurre, se confermata dal popolo a maggioranza, un assetto istituzionale contrario ai principi dello stato di diritto.

---

<sup>88</sup> M. HAIMERL, *The Turkish Constitutional Court under the Amended Turkish Constitution*, in *VerfBlog*, 27 gennaio 2017, in <http://verfassungsblog.de/the-turkish-constitutional-court-under-the-amended-turkish-constitution/>.

<sup>89</sup> La rottura con la tradizione turco-ottomana che, a partire dal 1876 ha visto la progressive limitazione dei poteri del Sultano e l'instaurazione di una forma di governo parlamentare è sottolineata in particolare dal citato rapporto della Association of Research on Constitutional Law (ANAYASA-DER), 28.

<sup>90</sup> Utilizzo qui, italianizzandola, l'espressione inglese usata da A. Z. HUQ, T. GINSBURG, *How to Lose a Constitutional Democracy*, 18 gennaio 2017, disponibile alla pagina SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2901776> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2901776>.

<sup>91</sup> Ciò a non considerare la questione del voto segreto di cui si è detto *supra*, nota 74.

Si delinea, in altre parole, il rischio di un fallimento della democrazia costituzionale, quella forma di stato che, a seguito delle vicende tragiche della prima metà del XX secolo, ha cercato di introdurre meccanismi giuridici finalizzati a proteggere la democrazia proprio nei confronti delle maggioranze politiche, potenziando lo stato di diritto attraverso strumenti di garanzia dei diritti fondamentali e della rigidità delle costituzioni.

Non è il primo fallimento a cui ci tocca assistere. Dopo la decade trionfale degli anni '90, nei quali l'espansione globale dello stato costituzionale ha fatto parlare della "fine della storia", il XXI secolo ci ha portato in un'epoca di incertezza e instabilità, nella quale anche in Europa molti degli *acquis* del secolo precedente sembrano rimessi in discussione. Il primo paese a cadere sotto i colpi di maggioranze antidemocratiche è stata l'Ungheria, ove la costituzione del 2011 ha rappresentato un regresso rispetto al precedente ordinamento instaurato dopo la fine del comunismo.

Adesso è la volta della Turchia<sup>92</sup>, che pur con le sue peculiarità, fa pienamente parte dello spazio giuridico europeo e ha intrapreso, proprio nel post-1989, un cammino verso l'instaurazione della democrazia costituzionale. Possiamo certamente sottolineare la fragilità dello stato di diritto in Turchia, costruito incrementalmente anche grazie alla condizionalità europea, il fatto che non sia mai stato scardinato completamente il retaggio autoritario, insito ad esempio nella legislazione penale e nelle difficoltà di assicurare l'indipendenza della magistratura, ma il campanello d'allarme resta.

Resta perché, una volta che si utilizza il diritto, e soprattutto la revisione costituzionale, per smantellare i principi cardine del costituzionalismo, viene messa in discussione la stessa ragion d'essere dello stato costituzionale. Ricordando il titolo del celebre saggio di Elster, su Ulisse e le sirene, la scena che si delinea sotto i nostri occhi mostra un Ulisse che si è sciolto dai lacci troppo deboli che lo legavano e in procinto di tuffarsi verso un mare popolato da attraenti, quanto pericolose, sirene.

Inoltre, mi pare significativo che l'attacco allo stato costituzionale in Turchia non sia avvenuto, direttamente, attraverso il prisma dei diritti fondamentali. La parte della costituzione sui diritti resta immutata, a testimonianza di quanto siano importanti anche nei regimi autoritari le costituzioni di facciata e di quanto sia pervasiva la retorica dei diritti umani. Ci si poteva forse immaginare che un partito islamista come l'AKP si accanisse in primo luogo contro i diritti della donna, la libertà di coscienza o il principio di laicità. In effetti ciò è in qualche misura avvenuto<sup>93</sup>, ma il cuore dell'attacco non ha riguardato i diritti fondamentali o i principi supremi, bensì la parte istituzionale della costituzione, ovvero i *checks and balances* nella forma di governo e l'indipendenza della magistratura, elementi cardine dello stato di diritto fin dalla sua origine ottocentesca.

---

<sup>92</sup> Per una lettura in questa chiave della involuzione costituzionale della Turchia, già prima del fallito colpo di stato del 15 luglio 2016, v. A. ACAR, *De-constitutionalism in Turkey?*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, 19 maggio 2016, <http://www.iconnectblog.com/2016/05/deconstitutionalism-in-turkey/>.

<sup>93</sup> Vedi I. Ö. KABOGLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel turc*, cit., 199 ss.

In questo contesto la costituzione perde il suo ruolo di norma giuridica suprema, destinata a garantire i diritti e a limitare i poteri, che la caratterizza dagli albori del costituzionalismo<sup>94</sup>. Potremmo dire che, per un verso, la costituzione si trasforma in strumento di governo, che organizza le relazioni tra i poteri in modo da rispecchiare i rapporti di forza, presentando i caratteri di quella che è stata definita “costituzione semantica”<sup>95</sup>. Mentre, per un altro verso, le onnipresenti norme sui diritti costituiscono una facciata, uno specchio per le allodole finalizzato a placare le organizzazioni internazionali e gli investitori esteri, meritandosi il titolo di “sham constitutions”<sup>96</sup>.

### **6. Che fare? Il ruolo della comunità accademica internazionale e dei costituzionalisti**

In conclusione, che fare di fronte a queste nuove sfide, impensate fino a pochi anni fa, quando ci sembrava che le “magnifiche sorti e progressive” della democrazia costituzionale non potessero conoscere battute d’arresto?

Non pretendo qui di proporre risposte, ma desidero soltanto sottolineare la centralità di questa tematica – ovvero quella dell’attacco allo stato costituzionale, in Turchia e altrove – per gli studiosi di diritto costituzionale. E la questione, strettamente legata, di chi possano o debbano essere i suoi difensori, a livello internazionale e domestico.

---

<sup>94</sup> Sul ruolo della costituzione negli Stati autoritari, v. T. GINSBURG, A. SIMPSON (eds.), *Constitutions in Authoritarian Regimes*, Cambridge, 2014; T. L.-A. THIO, *Constitutionalism in Illiberal Polities*, in M. ROSENFELD, A. SAJO (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 133 ss. T. GROPPPI, *Tra costituzionalismo globale ed eccezionalismo: diritti e libertà nel sistema costituzionale cinese nel XXI secolo*, in *Federalismi*, 14 gennaio 2015, n. 1; T. GROPPPI, *Costituzioni senza costituzionalismo? La codificazione dei diritti in Asia agli inizi del XXI secolo*, in *Politica del diritto*, 2006, 187 ss. V. altresì i recenti contributi sull’ “abusive constitutionalism”, D. LANDAU, *Abusive Constitutionalism*, in *University of California Davis Law Review*, vol. 47, 2013, 89-260), sulla “constitutional bad faith”, D. E. POZEN, *Constitutional Bad Faith*, in *Harvard Law Review*, vol. 129, n. 4, 2016, 884-955) e sull’ “illiberal constitutionalism”, M. TUSHNET, *Varieties of Constitutionalism*, in *I-CON.*, n. 1/2014, editoriale, [http://www.iconnectblog.com/2016/04/varieties-of-constitutionalism-i%C2%B7con-14-issue-1-editorial/?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Feed%25A+I-CONnectBlog+\(I-CONnect+Blog\)](http://www.iconnectblog.com/2016/04/varieties-of-constitutionalism-i%C2%B7con-14-issue-1-editorial/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%25A+I-CONnectBlog+(I-CONnect+Blog)).

<sup>95</sup> Ci si riferisce qui alle categorie di K. Loewenstein, che, seguendo un approccio che definisce “ontologico”, classifica le costituzioni sulla base del livello di coincidenza tra processo politico e testo costituzionale (ovvero, potremmo dire, sulla base della effettività delle norme costituzionali). Egli definisce “costituzione normativa” quella costituzione che riesce a conformare la realtà del processo politico, limitando i titolari del potere; “costituzione nominale” la costituzione che, benché preveda limiti al potere politico, non viene implementata e attuata; “costituzione semantica” una costituzione che è pienamente efficace e attuata, ma si limita a cristallizzare l’assetto politico esistente, senza porre limiti ai titolari del potere. Vedi K. LOEWENSTEIN, *Political Power and the Governmental Process*, University of Chicago Press, Chicago, 1957, 147 ss. Al riguardo v. anche D. GRIMM, *Types of Constitution*, in M. ROSENFELD, A. SAJO, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 98 ss., specialmente 107. V. anche G. SARTORI, *Constitutionalism: A Preliminary Discussion*, in *American Political Science Review*, 1962, 867, che definisce “di facciata” le costituzioni che Loewenstein qualifica come “nominali”.

<sup>96</sup> Si è parlato di “sham constitutions” per indicare i casi nei quali il gap tra testo costituzionale e realtà del paese è particolarmente ampio: D. LAW. M. VERTSEEG, ‘Sham Constitutions’, in *California Law Review*, vol. 101, n. 4, 2013, 863 ss.

La debolezza della reazione della comunità internazionale è sotto i nostri occhi.

Per quanto riguarda il Consiglio d'Europa, organismo di cui la Turchia, come dicevamo, è membro fin dagli inizi, nonostante gli accurati pareri della Commissione di Venezia, dobbiamo prendere atto che, alla vigilia del referendum costituzionale, la Corte di Strasburgo ancora temporeggia<sup>97</sup>, mentre l'Assemblea parlamentare si dimostra incapace di decidere persino di avviare un dibattito sulla situazione turca<sup>98</sup>.

Ancora peggiore è la situazione dell'Unione europea. Il parlamento europeo ha deliberato di bloccare i negoziati di adesione<sup>99</sup>, che però restano formalmente aperti<sup>100</sup>, nel perdurare dell'ambiguità che circonda da sempre la relazione tra Unione europea e Turchia, ulteriormente accresciuta dopo l'accordo sui profughi siriani del 18 marzo 2016<sup>101</sup>.

Intensa è stata invece l'attività della società civile, non solo attraverso le organizzazioni non governative, ma anche tramite le associazioni dei giudici e degli avvocati, in un susseguirsi di appelli, petizioni, dichiarazioni, tra le quali si colloca la presa di posizione della comunità accademica<sup>102</sup>, compresa quella italiana<sup>103</sup>. Ci sono state dichiarazioni della CRUI, di singoli Atenei, di dipartimenti, centri di ricerca, associazioni scientifiche dei più diversi ambiti. I giuristi sono stati particolarmente presenti, come è ovvio di fronte a misure che hanno colpito gli elementi più basilari dello Stato di diritto. Io stessa mi sono fatta promotrice, nel gennaio del 2016, di un appello in favore degli "Academics for peace"<sup>104</sup>.

Queste iniziative sono, ovviamente, pregevoli. Tutto quello che, nell'infinito oceano della rete, serve a far pressione sui governi e a tenere desta l'attenzione di opinioni pubbliche distratte e sperdute nel bombardamento di informazioni che circolano sul web, è benvenuto.

<sup>97</sup> Vedi le decisioni citate *supra*, note 47, 48 e 53.

<sup>98</sup> Si veda il voto del 23 gennaio 2017, citato *supra*, nota 75.

<sup>99</sup> Si veda il voto del parlamento europeo sul blocco dei negoziati di adesione: <http://www.dw.com/en/majority-of-european-parliament-votes-to-freeze-eu-membership-talks-with-turkey/a-36503988>.

<sup>100</sup> Si veda il *Joint Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini and Commissioner Johannes Hahn on the Venice Commission's Opinion on the Amendments to the Constitution of Turkey and recent events*, 13 marzo 2017, secondo il quale "The proposed amendments, if approved at the referendum of 16 April, and especially their practical implementation, will be assessed in light of Turkey's obligations as an EU candidate country and as a member of the council of Europe": [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-588\\_en.html](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-588_en.html).

<sup>101</sup> Come risaputo, il testo dell'accordo non è stato reso noto, ed esiste soltanto uno stringato comunicato stampa: <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>. Proprio a questo riguardo, un ricorso è stato presentato alla Corte di Giustizia: <https://www.access-info.org/frontpage/27029>.

<sup>102</sup> Vedi, nell'immediato dopo golpe del luglio 2016, le dichiarazioni della European Universities Association <http://www.eua.be/activities-services/news/newsitem/2016/07/19/eua-statement-condemning-the-forced-resignation-of-1577-university-deans> e della European University Foundation <http://uni-foundation.eu/european-university-foundation/news/statement-condemning-forced-resignation-university-deans-turkey>. Dopo il provvedimento del 7 febbraio, vedi ad esempio la dichiarazione di 122 docenti dell'Università di Amsterdam: <http://stockholmcf.org/dutch-academics-show-solidarity-dismissed-turkish-academics/> o della International Association of Constitutional Law: <https://iacl-aicd-blog.org/2017/02/14/statement-international-association-of-constitutional-law-condemns-the-dismissal-of-academics-in-turkey/>.

<sup>103</sup> <http://www.roars.it/online/prese-di-posizione-di-accademici-e-organi-accademici-italiani-sulle-vicende-turche/>.

<sup>104</sup> <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/academics-for-peace-appello-in-favore-dei-colleggi-turchi.html>.

E' però evidente che l'involuzione autoritaria che sta attraversando la Turchia, con le conseguenti ripercussioni in tutti i campi, comprese le università, rappresenta un'assoluta novità. E' la prima volta che ci troviamo a fronteggiare un fenomeno di questa portata in uno Stato dell'area europea, a partire dalla Seconda guerra mondiale.

La questione dei rapporti accademici con paesi non democratici non è, di per sé, nuova. Né lo sono le problematiche che pone specialmente nei settori disciplinari, come il diritto, la scienza politica, l'economia, la storia, più direttamente colpiti dai regimi autoritari. Senza andare tanto lontani, pensiamo alla Cina, a Cuba, al Venezuela, all'Iran, ai paesi del Golfo. In passato, analoghe questioni si sono poste per molti paesi dell'America latina, per la Tunisia, per i paesi ex-comunisti, e potremmo continuare a lungo.

Benché anche tale tematica generale meriti, a mio avviso, una più attenta riflessione alla luce della accresciuta circolazione del diritto e della nascita di una figura di giurista sempre più globale, il caso della Turchia è alquanto diverso e singolare. Si tratta infatti di un paese che, a seguito dell'azione congiunta del processo di internazionalizzazione delle università e della democratizzazione vissuta negli ultimi due decenni, si è integrato progressivamente nel sistema universitario europeo. Da ciò derivano molteplici legami diretti tra università turche e università europee, che hanno dato vita a una rete sempre più intensa di contatti e attività. Proprio per questo, la situazione che si è venuta a determinare nelle università in Turchia pone una sfida difficile e senza precedenti: come tale, essa deve essere affrontata con impegno<sup>105</sup> e con strumenti innovativi da parte della comunità accademica dei paesi democratici<sup>106</sup>. Non si tratta soltanto di promuovere appelli, ma, per fare solo qualche esempio, di porre direttamente la questione alle università partners, di organizzare visite in loco di delegazioni accademiche, di dar vita a seminari e workshop sulla libertà di cattedra e l'autonomia universitaria in Turchia, di istituire borse di studio e incarichi di insegnamento per i docenti oggetto dei provvedimenti repressivi. E tante altre misure, tutte da delineare e da sperimentare<sup>107</sup>.

Credo che ciò interpellì ancor di più quegli studiosi che hanno al centro della loro ricerca e del loro insegnamento il "rule of law".

Come portare avanti la propria collaborazione in corsi di studio o in progetti di ricerca, o persino semplicemente gli scambi di studenti, in un contesto in cui questi principi vengono sistematicamente negati? In cui i docenti di riferimento sono stati rimossi proprio perché sostenitori

---

<sup>105</sup> Vedi la chiamata ad agire dal basso, rivolta in primo luogo alle università, di T. GARTON ASH, *As Erdoğan turns the screw, we must stand up for human rights in Turkey*, in *The Guardian*, 2 marzo 2017: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/mar/02/erdogan-turns-screw-human-rights-turkey> (pubblicato in italiano il 4 marzo 2017 su La Repubblica, col titolo "Come restituire la libertà all'altra Turchia").

<sup>106</sup> V. anche, a questo riguardo, le dichiarazioni del presidente della International Association of Constitutional Law, Manuel José Cepeda Espinosa, rese in una intervista a un blog di diritto costituzionale francese, il 23 febbraio 2017, in [https://www.univ-paris1.fr/unites-de-recherche/isjps/blog-de-lisjps/blog-de-droit-constitutionnel/actu-isjps/article/entretien-avec-le-professeur-manuel-jose-cepeda-espinosa-a-propos-des-recents-evenements-en-turquie/?no\\_cache=1&cHash=e046bf7759ed30bc9a8bad785a1e7b55](https://www.univ-paris1.fr/unites-de-recherche/isjps/blog-de-lisjps/blog-de-droit-constitutionnel/actu-isjps/article/entretien-avec-le-professeur-manuel-jose-cepeda-espinosa-a-propos-des-recents-evenements-en-turquie/?no_cache=1&cHash=e046bf7759ed30bc9a8bad785a1e7b55).

<sup>107</sup> V. ad esempio le interessanti indicazioni proposte dalla ONG "Scholars at Risk": <https://www.scholarsatrisk.org/turkey-response/>.

di tali principi? E in molti casi sostituiti da docenti nominati dal regime, per meriti spesso ben diversi da quelli accademici?

D'altra parte, chiudere i programmi congiunti, bloccare ogni forma di cooperazione accademica non vorrebbe forse dire lasciare sempre più soli e isolati coloro che, per scelta militante o per necessità, restano nel paese<sup>108</sup>? E incoraggiare ulteriormente l'esodo degli universitari dalla Turchia, un esodo che già sta svuotando, di pari passo con i licenziamenti, le università turche di tutte le migliori intelligenze?

Cercando di ricordare che non siamo meri osservatori, come potrebbero, forse, esserlo degli entomologi. Nella consapevolezza che attraverso la scelta dei nostri temi di ricerca, attraverso le nostre collaborazioni accademiche, attraverso il nostro contributo alla formazione dei giuristi, attraverso la nostra presenza nella società civile, siamo attori, anzi, siamo chiamati ad essere protagonisti dei fenomeni che studiamo.

---

<sup>108</sup> Si vedano le critiche alla decisione della International Political Science Association's (IPSA) di spostare la propria conferenza annuale del 2016 da Istanbul a Poznan, in Polonia: <https://www.opendemocracy.net/julian-de-medeiros/turkey-s-universities-are-being-purged-we-cannot-afford-to-look-other-way>.