

Il Presidenzialismo turco: un passo in avanti nel consolidamento dell'autoritarismo competitivo o una ulteriore garanzia per la stabilità delle istituzioni?

di Valentina Rita Scotti

Abstract: The Turkish Presidentialism: a step forward in the consolidation of competitive authoritarianism or a further guarantee for institutional stability? – Turkey has struggled for a very long time to reform the parliamentary regime introduced at the establishment of the Republic, which political forces periodically blamed as the main responsible for the institutional instability. The presidential form of government introduced in 2017 is characterized by several features aimed at guaranteeing this stability, though at the price of strongly limiting the respect of the principle of the separation of powers and with effects severely impinging on the protection of fundamental rights. The present contribution investigates the content of the reform, focusing on the amendments it has entrenched in the 1982 Constitution and on the consequences they have and/or are going to produce on the relationship among state powers. A section is also devoted to the effects of the reform on the protection of rights, with specific attention to freedom of expression of political dissent. Concluding remarks highlight the impact of the reform on the endurance of Turkish democracy, framing it in the context of the consolidation of competitive authoritarianism.

Keywords: Presidentialism; Türkiye; Constitutional regression; Competitive authoritarianism; Separation of powers; Protection of fundamental rights.

1. Introduzione: non solo un cambiamento di forma di governo

Sin dalla sua istituzione (1923), la Repubblica di Turchia ha mostrato tendenze verso l'accentramento dei poteri nelle mani di leader carismatici come soluzione per l'instabilità politica, nonostante le disposizioni costituzionali abbiano formalmente previsto un ruolo centrale per il Parlamento nell'architettura istituzionale del paese. Così, da un lato la Costituzione del 1924 eredita la tradizione assemblearistica originata già in epoca ottomana e stabilisce la forma di governo parlamentare per la neonata Repubblica, dall'altra la Presidenza viene assegnata a Mustafa Kemal che, forte dei successi militari con cui è riuscito a conquistare l'indipendenza dalle potenze straniere e di un evidente magnetismo personale, istituisce un autoritarismo di fatto. Mostrando le ragioni del cognome attribuitogli dalla Grande Assemblea¹, egli guida il processo di modernizzazione,

* *Benché le fonti utilizzate per la redazione del presente contributo includano in maniera estensiva la dottrina in lingua turca, in questa sede si è preferito fare riferimento a quest'ultima*

occidentalizzazione e secolarizzazione del paese² in un sistema che, pur formalmente pluralista, non consente l'attività dei partiti politici al di fuori del Partito Repubblicano del Popolo (*Cumhuriyet Halk Partisi* – CHP), in una pressoché totale fusione fra gli organi del partito e quelli dello Stato³.

Anche nelle fasi successive all'apertura al pluripartitismo (1946-1951), la storia istituzionale turca è costellata da figure il cui carisma personale consente loro letture particolarmente flessibili del dettato costituzionale, che continua formalmente a prevedere la forma di governo parlamentare e a configurare l'organo assembleare come il cuore del sistema istituzionale. È una tendenza che si nota chiaramente nei periodi successivi ai colpi di stato (1960 e 1980), quando la Presidenza viene attribuita ad alte cariche militari proprio in ragione della loro popolarità pubblica. Su tutti, si può citare il caso del Generale Kenan Evren, la cui nomina a Presidente della Repubblica viene incorporata nel quesito referendario per la Costituzione del 1982 per assicurarne l'approvazione. Nella vigenza della Costituzione del 1961 e più ancora della Costituzione del 1982, peraltro, sono i militari che, attraverso la c.d. Alleanza Repubblicana che include anche la Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale, assicurano il rispetto dei principi fondanti del kemalismo, in primo luogo il secolarismo e il nazionalismo⁴.

A quasi sessant'anni dalla morte di Mustafa Kemal, la scena politica vede emergere un nuovo leader, Recep Tayyip Erdoğan, che con il Partito della Giustizia e dello Sviluppo (*Adalet ve Kalkınma Partisi* — AKP) propone una visione antitetica a quella kemalista per il futuro del paese, la cui realizzazione comporta, ancora una volta, un forte accentramento dei poteri e una primazia quasi assoluta della Presidenza.

solo quando non è stato possibile proporre al lettore italiano riferimenti bibliografici in lingue più accessibili.

¹ La Grande Assemblea gli attribuisce per decreto il cognome di Atatürk (padre dei turchi) nel 1934, al momento dell'introduzione della legge sui cognomi che impone a tutta la popolazione di adottare cognomi di famiglia, precedentemente assenti nella tradizione ottomana.

² In merito alla c.d. rivoluzione kemalista, si rinvia, fra i molti, a S.J. Shaw, E.K. Shaw, *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey*, vol. II: *Reform, Revolution, and Republic: The Rise of Modern Turkey 1808-1975*, Cambridge, 1977, e S. Aksin, *The Nature of the Kemalist Revolution*, in S. Aksin (a cura di.), *Essays in Ottoman-Turkish Political History*, Piscataway, 2011, 209-218.

³ In merito all'influenza che la fase kemalista ha sulla costruzione del sistema politico turco e sulla peculiare interpretazione della forma parlamentare sia consentito rinviare al mio *Presidentialism in Turkey. A first appraisal of 2017 Constitutional Reform*, in *DPCE online*, 2, 2017, 251-266, spec. 252-254.

⁴ Si ricorda che l'esercito si è posto per lungo tempo come garante del kemalismo e dei suoi valori intervenendo, al fine di salvarli, sulla scena politica del paese in occasione dei colpi di stato del 1960 e del 1980, nonché emettendo dichiarazioni e memoranda che hanno fortemente segnato le sorti del paese, come nel caso del memorandum del 1971 e del c.d. *soft coup* del 1997. I militari hanno inoltre goduto di un costante controllo sulla popolazione civile, soprattutto nelle aree sottoposte allo stato di emergenza, attraverso le peculiari competenze delle Corti speciali militari. In merito al ruolo dell'esercito turco sino all'avvento dell'AKP si vedano S.A. Cook, *Ruling but Not Governing: The Military and Political Development in Egypt, Algeria, and Turkey*, Baltimore, 2007; L. Ünsaldi, *L'institution militaire en Turquie. Un acteur incontournable*, in *12 Questions internationales*, 19-20 (2005); D.A. Rustow, *The Army and the Founding of the Turkish Republic*, in *4 World Politics*, 513-552 (1959).

In questo contributo si dà conto delle modalità con cui questo accentramento è stato realizzato attraverso l'introduzione della forma di governo presidenziale nel 2017. A questo scopo, una breve introduzione storica esamina le evoluzioni della forma di governo a partire dalla riforma costituzionale del 2007, con cui la forma parlamentare è 'attenuata' attraverso l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica⁵. Di seguito, si analizza la riforma costituzionale del 2017, con riferimento alle procedure e ai poteri che essa emenda. La questione centrale, che fa da filo conduttore al contributo e che viene discussa nelle riflessioni conclusive, riguarda l'impatto della riforma sulla tenuta democratica di un paese in cui sembra sempre più evidente il consolidamento di un autoritarismo competitivo⁶ in cui anche la forma di governo contribuisce a limitare gli spazi e le prerogative dell'opposizione politica, coartando l'espressione del dissenso e il godimento dei diritti, e ad assicurare il mantenimento del potere nelle mani di chi lo detiene.

2. Il percorso verso l'introduzione del presidenzialismo

L'introduzione del presidenzialismo rappresenta una promessa che l'AKP ha fatto ai propri elettori sin dalla prima campagna elettorale del 2002, quando il programma del partito dichiara la volontà di assicurare maggiore trasparenza e affidabilità nelle scelte politiche interne e di concludere il percorso di adesione all'Unione europea armonizzando definitivamente l'ordinamento turco con gli standard europei⁷. La riforma della forma di governo sembra così intrinsecamente connessa ai desideri di europeizzazione. Il presidenzialismo è concepito, infatti, come lo strumento per sfuggire all'instabilità politica che ha caratterizzato i decenni precedenti e per assicurare una rapida ed efficace approvazione delle riforme necessarie

⁵ Per un resoconto dei tentativi precedenti, si rinvia a V.R. Scotti, *Presidentialism in Turkey*, cit., 254-255.

⁶ Per una definizione si veda S. Levitsky, L.A. Way, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge, 2010.

⁷ Si ricorda che la Turchia, che ha presentato la prima richiesta di adesione alle allora Comunità europee nel 1959, ha per lungo tempo mostrato difficoltà nell'adeguamento dell'ordinamento nazionale con gli standard comunitari. Si veda İ. Doğan, *Türk Anayasa Düzeninin Avrupa Toplulukları Hukuk Düzeniyle Bütünleşmesi Sorunu* (Il problema dell'integrazione dell'ordinamento costituzionale turco nell'ordine giuridico delle Comunità europee), İstanbul, 1979; B. Çağlar, *Droit constitutionnel turc et intégration européenne: une perspective turque*, in Consiglio D'Europa (a cura di), *Constitutional implication of accession to the European Union*, Strasburgo, 2002, 109-130.

per recepire l'*acquis*⁸ e limitare l'influenza dei militari sul potere civile⁹. Per questo motivo, forte di un sostegno popolare che sino al 2015 gli assicura la maggioranza assoluta in Parlamento, l'AKP realizza percorsi di riforma della Costituzione ad ampio spettro¹⁰ in cui la modifica della forma di governo si associa, sul versante dei poteri, alla riforma del sistema giudiziario e, sul versante dei diritti, alla revisione del catalogo dei diritti al fine di modificare le disposizioni relative al secolarismo¹¹ e ai diritti delle minoranze¹².

⁸ Nonostante la prima decade del XXI secolo sia caratterizzata da numerose riforme in tal senso, che conducono al riconoscimento dello status di paese candidato in occasione del Consiglio Europeo di Helsinki del 2005 e all'avvio dei negoziati per l'adesione (cfr. S. Baykal, *Turkey – EU relations in the aftermath of the Helsinki summit: an analysis of Copenhagen political criteria in light of the accession partnership, national programme and the regular reports*, in 2 *Ankara Review of European Studies*, 15-63 (2002)), le difficoltà di adeguamento sembrano permanere ed essere amplificate dalle evoluzioni istituzionali e politiche successive. Al 2022, infatti, solo un capitolo negoziale è stato chiuso e i rapporti fra Turchia e Unione europea sembrano entrati in una fase di perdurante stallo. Per ulteriori riferimenti, si vedano: S. Baykal, *Turkey's Accession to the European Union from the constitutional perspective*, in 3 *Ankara Law Review*, 17-42 (2006); M. Müftüler Baç, *Turkey's Accession to the European Union: the Impact of the EU's Internal Dynamics*, in 9 *International Studies Perspectives*, 201-219 (2008); C. Arvanitopoulos (a cura di), *Turkey's Accession to the European Union. An Unusual Candidacy*, Heidelberg, 2009.

⁹ Durante il ventennio di governo dell'AKP, infatti, il ruolo tutelare dell'esercito è progressivamente ridimensionato. Lo stesso fallito golpe del 2016, a prescindere da mandanti e moventi ufficiali, può forse leggersi come un ultimo sussulto contro le politiche di marginalizzazione del potere militare che l'AKP ha condotto.

¹⁰ L'ampia maggioranza che l'AKP riesce ad ottenere è fondamentale per la rapida approvazione delle riforme. La procedura per gli emendamenti costituzionali prevista dalla Costituzione del 1982 *ex art.* 175, infatti, prevede la doppia possibilità di una approvazione parlamentare con una maggioranza qualificata di 367 voti su 550 oppure l'approvazione parlamentare con una maggioranza assoluta seguita da una approvazione in via referendaria.

¹¹ Il secolarismo è uno dei principi del kemalismo che la Costituzione del 1982 recepisce come principio fondante della Repubblica (art. 3 Cost.) e di cui stabilisce l'inamendabilità (art. 4 Cost.). Nel caso turco, si tratta di un peculiare secolarismo militante (*laiklik*) che impone lo stringente controllo del *Diyanet* a tutte le denominazioni religiose, incluso l'Islam sunnita, e che esclude la manifestazione dell'appartenenza religiosa nello spazio pubblico. Per gli aspetti più controversi di questo secolarismo si rinvia a E. Kaya, *Secularism and State Religion in Modern Turkey. Law, Policy-Making and the Diyanet*, London-New York, 2018; A. Çınar, *Modernity, Islam, and Secularism in Turkey: Bodies, Places, and Time*, Minneapolis-London, 2005; Z.Ö. Üksül, *L'affirmation de la laïcité en Turquie: un gage de modernité*, in 3 *Politique et sécurité internationales*, 20-36 (1999). Si evidenzia, inoltre, come il secolarismo militante non abbia significato una completa emarginazione della religione dalla sfera pubblica ma l'abbia piuttosto resa un costante elemento del dibattito politico tra le forze sostenitrici della visione kemalista e i suoi oppositori (per l'uso politico della religione in Turchia, si veda C. Lord, *Religious Politics in Turkey. From the Birth of the Republic to the AKP*, Cambridge, 2018). L'AKP ha in parte modificato la visione kemalista del rapporto stato-religione mostrandosi più liberale nell'utilizzo dei simboli islamici nella sfera pubblica ed ampliando il sostegno dello stato alle fondazioni religiose musulmano-sunnite. Al 2023, molte questioni relative alle minoranze religiose restano tuttavia aperte.

¹² In questa sede sia sufficiente ricordare che la Turchia deve la propria configurazione come stato indipendente alla firma del Trattato di Losanna (1923), in cui erano contenute chiare clausole per la tutela delle minoranze religiose non musulmane ma si lasciavano prive di tutela le minoranze musulmane ed etniche. Di fatto, la Turchia eredita l'ampio pluralismo dell'Impero ottomano, tuttavia 'camuffandolo' sotto una

Contemporaneamente alle riforme costituzionali si assiste ad un periodo di fervore costituente, in cui si cerca di elaborare la prima costituzione repubblicana interamente frutto del potere civile. In questa fase, la scelta per una definizione consensuale e concordata con l'opposizione dei nuovi contenuti della Costituzione sembra essere più aderente ai desideri di democrazia e di rispetto dei principi dello stato di diritto cui l'AKP si richiama. Tra il 2002 e il 2007, dunque, prende avvio una intensa fase di *drafting* nelle sedi dei partiti e da parte delle organizzazioni non governative che, tuttavia, non riesce a trovare una opportuna convergenza in Parlamento e che si conclude con un primo momento di aperto scontro in occasione dell'elezione del successore del Presidente Sezer nel 2007¹³. La conseguenza più immediata di tale scontro è una alterazione della forma di governo parlamentare attraverso l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica¹⁴. Si realizza così quel *parliamentarisme attenué*¹⁵ che

apparente omogeneità data dalla omologante attribuzione della cittadinanza turca. La peculiare interpretazione del secolarismo e il principio costituzionale dell'integrità territoriale ulteriormente limitano la tutela delle minoranze, la cui gestione è prevalentemente intesa in un'ottica di tutela della sicurezza nazionale. Nel primo decennio dell'AKP, quando più evidenti sono i tentativi di scardinare i principi del kemalismo, si tenta anche un'apertura alle minoranze, introducendo (limitate) riforme a garanzia dei loro diritti collettivi. A fronte della vasta dottrina esistente sul punto, sia consentito rinviare al mio *La Turchia di Erdoğan*, il Mulino, Bologna, spec. cap. III 'I diritti fondamentali del "nuovo" cittadino'.

¹³ Il candidato dell'AKP era l'allora Ministro degli Affari Esteri e vice Primo Ministro Abdullah Gül, già membro fondatore del partito, stretto collaboratore di Erdoğan e chiara espressione dell'Islam politico turco. Una candidatura che incontra la netta opposizione del CHP. Secondo la Costituzione, per l'elezione del Presidente della Repubblica occorre una maggioranza dei due terzi 'del numero totale dei membri della Grande Assemblea' (art. 102.3 Cost.) per i primi due scrutini e la maggioranza assoluta nel terzo, procedendosi quindi al ballottaggio tra i due candidati con il maggior numero di voti nel quarto scrutinio. Scegliendo di disertare la prima seduta (27 aprile), il CHP mette in discussione la validità della votazione che aveva visto Gül ottenere 357 voti su 361 votanti e adisce la Corte costituzionale. Il 30 aprile 2007, quest'ultima, confermando la propria adesione all'Alleanza Repubblicana, si allinea con la volontà espressa dai militari in un *memorandum* coevo all'Aventino del CHP in cui auspicano l'elezione di una personalità laica e stabilisce che il *quorum* per l'elezione al primo turno sia di 367 deputati (ossia i due terzi sul totale dei 550 aventi diritto e non sul totale dei presenti, secondo l'interpretazione richiesta dall'AKP). La conseguente situazione di stallo comporta lo scioglimento anticipato dell'Assemblea e l'indizione di nuove elezioni, che l'AKP vince ancora ottenendo la maggioranza assoluta dei seggi e potendo così eleggere Gül al terzo scrutinio (con 339 voti favorevoli) il 28 agosto 2007.

¹⁴ Nonostante l'uscente Sezer utilizzi la propria prerogativa presidenziale *ex art.* 175 Cost. per sottoporre a referendum la riforma, l'ampio sostegno popolare goduto dall'AKP consente di raggiungere l'obiettivo senza difficoltà. In occasione del referendum svoltosi il 21 ottobre 2007, infatti, il 68,92% si esprime favorevolmente all'elezione diretta del Presidente, che diviene così il meccanismo elettorale da utilizzare a partire dalle elezioni del 2014.

¹⁵ E. Özbudun, *Contemporary Turkish Politics. Challenges to Democratic Consolidation*, London, 2000, 59-61. Più esplicitamente, a seguito della riforma, alcuni autori turchi avevano cominciato a ragionare di presidenzializzazione della forma di governo. Si veda L. Göneç, *Presidential Elements in Government. Turkey*, in *4 European Constitutional Law*, 448-523 (2008).

rappresenta la prima tappa per la definitiva evoluzione in senso presidenziale della forma di governo.

Una evoluzione che passa per un ulteriore tentativo consensuale realizzato durante i lavori della Commissione per la Riconciliazione costituzionale. Si tratta di una Commissione parlamentare speciale¹⁶ istituita nel 2011, i cui lavori raggiungono ben presto una fase di stallo per l'impossibilità delle forze politiche coinvolte di trovare un compromesso. La definitiva conclusione dei lavori della Commissione nel 2013¹⁷ fornisce all'AKP una prova dell'impossibilità di 'negoziare' con le opposizioni e apre la strada ad una serie di emendamenti costituzionali introdotti con approvazioni parlamentari seguite da (più o meno) plebiscitarie approvazioni referendarie¹⁸.

È questo il metodo utilizzato anche nel 2017. Dopo l'approvazione della Grande Assemblea con una maggioranza di 330 voti su 550, il 16 aprile 2017 ha luogo il referendum con cui la popolazione conferma la riforma costituzionale che modifica 18 articoli della Carta del 1982 al fine di introdurre la forma di governo presidenziale¹⁹. Al riguardo è interessante notare che i voti necessari all'approvazione in Assemblea sono raggiunti con il supporto all'AKP del Partito del Movimento Nazionalista (*Milliyetçi Hareket Partisi* – MHP), che si era dichiarato contrario al presidenzialismo durante i lavori della Commissione²⁰ salvo poi sostenerne l'approvazione nel 2017 quando ormai forma una coalizione di governo con l'AKP²¹. Hanno invece sostenuto le ragioni del parlamentarismo sia il CHP, che lo considera la sola forma di governo capace di assicurare l'imparzialità dell'Esecutivo e della Presidenza e la stabilità politica del paese, sia il Partito Democratico dei Popoli (*Halkların Demokratik Partisi* – HDP), che su questo punto si differenzia dal disciolto Partito Pace e Democrazia (*Barış ve Demokrasi Partisi* – BDP) di cui eredita molte posizioni incluso il sostegno alla causa curda.

Come nota di contesto, occorre ricordare che il referendum si è svolto nella vigenza dello stato di emergenza seguito al fallito golpe del 15 luglio 2016 ed è coinciso anche con l'impegno turco nella guerra in Siria, da cui è

¹⁶ La Commissione era composta paritariamente da due rappresentanti per ciascuno dei quattro partiti in quel momento presenti nella Grande Assemblea Nazionale (AKP, CHP, MHP, BDP).

¹⁷ Ai sensi del regolamento interno della Commissione, l'assenza del *quorum* per ritenere validamente convocata una riunione per tre volte consecutive avrebbe comportato l'automatica conclusione dei lavori. Ricorrendo questa assenza, nel 2013 i lavori della Commissione sono definitivamente cessati.

¹⁸ F. Petersen, Z. Yanaşmayan, (a cura di) *The Failure of Popular Constitution Making in Turkey. Regressing Toward Constitutional Autocracy*, Cambridge, 2020.

¹⁹ Al referendum partecipa l'85,32% degli aventi diritto, di cui il 51,41% si dichiara a favore della riforma. Una maggioranza risicata, dunque, e tuttavia sufficiente a consentire l'introduzione del presidenzialismo.

²⁰ Deve ricordarsi che nello stesso periodo l'AKP è impegnato nell'apertura alle istanze della popolazione curda e che il leader del MHP, Devlet Bahçeli, ha esplicitamente accusato Erdoğan di volere la riforma della forma di governo per poter aver mano libera per concludere un percorso invisato a questa formazione nazionalista.

²¹ Nello specifico, il MHP ha dichiarato di sostenere l'approvazione della riforma in Parlamento al fine di lasciare l'ultima parola alla popolazione in sede referendaria.

derivata una nuova militarizzazione della zona sud-orientale del paese²². Quest'ultima, peraltro, è una condizione da non sottovalutare giacché è servita per giustificare la riconfigurazione di alcune circoscrizioni e lo spostamento dei seggi, in una sorta di *gerry-mandering* che, secondo alcuni osservatori, ha avuto importanti conseguenze sulla partecipazione e sull'espressione delle preferenze degli abitanti di quelle aree del paese²³.

3. Modalità di elezione e durata in carica del Presidente

Ai sensi del rinnovato art. 101 della Costituzione, il Presidente della Repubblica viene eletto direttamente dalla popolazione secondo un sistema a doppio turno; qualora nessuno dei candidati ottenga la maggioranza assoluta, infatti, dopo due settimane dal primo turno si tiene un ballottaggio fra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero dei voti, risultando eletto colui (o colei) che riceve il maggior numero di voti validi. La Costituzione (art. 101.6) chiarisce che nel caso in cui uno dei candidati non possa partecipare al secondo turno, il ballottaggio avrà luogo tra i due candidati con il maggior numero di voti che possono effettivamente partecipare al turno elettorale; nel caso in cui un solo candidato sia disponibile, si prevede comunque una convocazione del corpo elettorale che, attraverso un referendum, sceglierà se confermare il candidato o, esprimendo un voto negativo, richiedere l'indizione di nuove elezioni presidenziali. In quest'ultimo caso, non si procederà anche a nuove elezioni per la Grande Assemblea, nonostante la Carta stabilisca che, in principio, entrambe le elezioni debbano svolgersi contestualmente (art. 77).

Per potersi candidare occorre aver superato i 40 anni e avere un diploma di istruzione superiore. I candidati, inoltre, devono rispettare i requisiti per la candidabilità alla Grande Assemblea e devono essere proposti solo da gruppi parlamentari già esistenti o da un partito (o una coalizione) che abbia ottenuto almeno 100.000 voti nelle precedenti elezioni parlamentari, superando così la soglia di sbarramento del 5%.

Quanto alla durata del mandato e alle condizioni di ricandidabilità, l'art. 101 Cost. chiarisce che il mandato ha una durata di 5 anni ed è rinnovabile solo una volta; tuttavia, qualora il secondo mandato presidenziale termini a seguito di uno scioglimento anticipato deciso dall'Assemblea, il Presidente in carica può presentarsi per un nuovo mandato (art. 116.3 Cost.). Benché apparentemente pacifiche, le regole per la ricandidabilità del Presidente sono state al centro di un vivo dibattito in ambito turco con riferimento alla potenziale candidatura dell'attuale Presidente in carica, Recep Tayyip Erdoğan, nel 2023. Una lettura testuale della disposizione costituzionale dovrebbe far ritenere Erdoğan, che ha già

²² L'area sud-orientale della Turchia è tradizionalmente una zona ad elevata presenza militare in ragione delle questioni di sicurezza nazionale connesse al secessionismo terrorista curdo. Dall'opposizione fra i terroristi e le forze governative sono peraltro derivate frequenti e rilevanti violazioni dei diritti della popolazione civile, le cui libertà sono state coartate, tra l'altro, dalla perdurante vigenza dello stato di emergenza che, pur con brevi sospensioni, interessa l'area dalle origini della Repubblica.

²³ Commissione di Venezia, *Opinion of the amendments to the Constitution*, CDLAD(2017)005, 10-11 marzo 2017, 30.

ricoperto l'incarico di Presidente per due mandati (dal 2014 al 2017, dal 2018 al 2023), non più candidabile. Tuttavia, secondo una interpretazione proposta da alcuni giuristi turchi (in verità, minoritari nella dottrina turca), la candidatura per il terzo mandato sarebbe resa possibile dal fatto che la riforma costituzionale del 2017 ha avuto una portata estremamente innovativa e che il cambiamento della forma di governo ha 'azzerato il conteggio dei mandati', consentendo di considerare il mandato iniziato il 24 giugno 2018 come il primo²⁴. Ponendo fine al dibattito dottrinale, il 9 giugno 2022 il Presidente Erdoğan ha confermato la propria candidatura²⁵.

Rispetto al momento elettorale può essere interessante notare, infine, che il Presidente eletto deve tenere un giuramento dinanzi alla Grande Assemblea il cui contenuto appare particolarmente significativo se si tiene conto della storia istituzionale del paese. Nel giuramento, infatti, il Presidente si impegna a rispettare la democrazia e lo stato di diritto, ma anche a salvaguardare l'integrità territoriale del paese e a rispettare i principi e le riforme introdotte da Atatürk, compreso il secolarismo. Se, *prima facie*, questa formula potrebbe essere intesa come una generale adesione ai principi fondanti della Repubblica, il quadro si fa più interessante se si ricorda che la riforma è stata introdotta nella c.d. 'era AKP'. Questo partito ha infatti costruito la propria immagine proprio in antitesi a molti principi del kemalismo, a partire dalla visione militante del secolarismo e, pur non mettendo mai in discussione il principio di integrità territoriale, ha cercato più volte forme di distensione anche con le minoranze etniche più interessate al secessionismo²⁶.

4. Poteri del Presidente

Nell'ambito della nuova forma di governo, il Presidente della Repubblica acquisisce tutti i poteri precedentemente attribuiti al Primo Ministro, la cui figura è – per ovvi motivi – abolita, e diviene il titolare unico del potere esecutivo. All'indomani dell'entrata in carica, il Presidente può nominare Ministri e Vice-Presidenti (con poteri sostitutivi) che formano un informale Gabinetto presidenziale la cui composizione e durata in carica dipende esclusivamente dalle decisioni presidenziali e non necessita di alcuna consultazione o conferma da parte di altri poteri. È interessante evidenziare come la scelta di attribuire il potere di nomina dei Vice Presidenti al Presidente in carica rappresenti una peculiarità del sistema turco, che consente così a un cittadino non eletto di ricoprire la più alta carica dello Stato, stante la competenza dei Vice-Presidenti di sostituire il Presidente in caso di temporanea inabilità o di viaggi all'estero. Qualora l'impossibilità del Presidente di esercitare le proprie funzioni sia permanente, tuttavia, si prevede che nuove elezioni debbano essere indette entro 45 giorni.

²⁴ T. Şirin, *How many times can Erdogan be a presidential candidate?*, in *Iconnect. Blog of the International Journal of Constitutional Law*, 3 agosto 2021.

²⁵ Z.N. Duz, *Türkiye's next general elections set for 2023: President Erdogan*, Anadolu Agency, 9 giugno 2022.

²⁶ Si ricorda che entrambi i principi sono costituzionalmente sanciti *ex art. 3* e sono inemendabili *ex art. 4*.

Accanto ai poteri di nomina, il Presidente ottiene ampi poteri di intervento in ambito legislativo. In primo luogo, la legge di bilancio diviene una legge di iniziativa presidenziale per la cui approvazione alla Grande Assemblea sono concessi 55 giorni, senza poteri di intervenire per modificarne il contenuto; in mancanza di approvazione parlamentare, si procede all'avvio di un esercizio provvisorio basato sulla legge di bilancio dell'anno precedente²⁷.

Il Presidente acquisisce inoltre una vera e propria funzione legislativa attraverso i decreti presidenziali, che non necessitano di una previa autorizzazione dell'Assemblea né della conversione in legge. I decreti presidenziali possono coprire qualunque ambito necessario alla realizzazione del programma di governo nonché tutti gli ambiti di legge su cui la Grande Assemblea non si è ancora espressa e sono abrogati qualora quest'ultima decida di legiferare sul punto. Ai sensi dell'art. 104.17 Cost., gli unici ambiti in cui il Presidente non può emettere decreti sono quelli esplicitamente sottoposti a riserva di legge da parte della Costituzione e quelli relativi ai diritti fondamentali, i diritti individuali e i diritti sociali e politici²⁸. I decreti, avendo forza di legge, possono essere sottoposti al controllo di costituzionalità *a posteriori*.

L'introduzione di questa nuova fonte ha sollevato numerosi dubbi sia per i suoi effetti sul rispetto del principio di separazione dei poteri sia per il conflitto che essa pone in essere con l'art. 123.1 Cost. relativo al principio di legalità²⁹. La Costituzione, inoltre, non chiarisce quale sia l'organo competente a giudicare i conflitti di attribuzione che dovessero sorgere fra il Parlamento e l'Esecutivo né quali debbano essere le modalità per verificare in quali casi la materia oggetto di decreto, o di legge del Parlamento, sia effettivamente la stessa. A dimostrare tutta la complessità nel collocare i decreti presidenziali nella gerarchia delle fonti, nonché la flessibilità di interpretazione delle disposizioni costituzionali al riguardo, si pone il caso del recesso dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, nota anche come Convenzione di Istanbul, che ha sollevato dubbi di legittimità costituzionale sotto (almeno) due profili. In primo luogo, perché il recesso ha avuto luogo con una fonte differente da quella con cui la Costituzione prevede la ratifica dei trattati internazionali in materia di diritti umani, ossia la legge ordinaria. In secondo luogo, perché, pur trattandosi formalmente di un decreto che recede da un trattato internazionale,

²⁷ Secondo una parte della dottrina turca, questa procedura rappresenterebbe una garanzia per l'Assemblea nei confronti del Presidente, che sarebbe spinto a 'negoziare' sul contenuto del bilancio per evitare di rimanere senza risorse per l'adempimento del proprio programma. Cfr. G. Hüseyin, *The Presidential Government System: New Model of Government in Turkey*, in *Social Sciences Researches in the Globalizing World*, 24-39, 33 (2018). Può essere rilevante evidenziare come l'Autore ritenga anche che *'The Presidential Government System contains more mechanisms of checks and balances compared to the parliamentary system that has been used for years in Turkey'* (38).

²⁸ Per un approfondito studio su questa fonte del diritto, si rinvia a Y. Sayler, Y. Baykanhk, *Sisteminde Cumhurbaşkanlık Kararnamesi* (Il decreto presidenziale nel nuovo sistema presidenziale), Ankara, 2018.

²⁹ Sul punto si rinvia a Y.S. Serter, *Presidential Decrees and the Principle of Legality under Turkish Law*, in 8 *Juridical Tribune*, 779-788 (2018).

quest'ultimo ha come oggetto la tutela dei diritti fondamentali che, come detto, non dovrebbe essere oggetto di decreti presidenziali³⁰.

I decreti presidenziali sin qui discussi non devono essere confusi con i decreti presidenziali emergenziali, che, pur con i dovuti accorgimenti, seguono le preesistenti norme in merito ai poteri dell'Esecutivo durante lo stato di emergenza, la cui dichiarazione ricorre frequentemente nella storia del paese³¹. I decreti emergenziali, infatti, non sono soggetti al controllo di costituzionalità, ma necessitano della conversione in legge, pena l'annullamento, da parte dell'Assemblea entro tre mesi dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Rispetto alla partecipazione del Presidente alla fase legislativa, si segnalano ancora: il potere di rinvio di una legge alla Grande Assemblea, che la stessa può superare solo con un voto a maggioranza qualificata dei due terzi, differentemente dal voto a maggioranza assoluta precedentemente richiesto all'Assemblea in caso di un rinvio motivato da parte del Presidente; il potere di sottoporre a controllo di costituzionalità preventivo progetti di legge e disposizioni del Regolamento dell'Assemblea ritenuti incostituzionali sia nella forma che nel contenuto; il potere di indire un referendum popolare sugli emendamenti costituzionali.

Il Presidente, che è Capo delle forze armate ed ha la responsabilità di definire le politiche di sicurezza nazionale, ha anche accresciuto il potere di controllo sui servizi segreti (MIT), fortemente potenziati a seguito della riforma introdotta nel 2014 che ha attribuito loro ampi poteri di accesso ai documenti e alle risorse della burocrazia statale. A pochi mesi dal referendum, infatti, il decreto legislativo n. 694 del 17 agosto 2017 ha posto il MIT interamente sotto il controllo del Presidente, che ne nomina anche i vertici³².

Non di scarso rilievo, da ultimo, sono gli accresciuti poteri presidenziali in materia economica. Con la riforma, infatti, il Presidente ha ottenuto più ampi poteri di controllo degli investimenti legati al fondo sovrano turco TVF (istituito dal 2016) e di direzione delle attività della Banca Centrale³³.

³⁰ Per un approfondimento sul recesso dalla Convenzione di Istanbul, sia consentito rinviare al mio *The Istanbul Convention in Turkey from ratification to withdrawal: a constitutional law assessment*, in V. Bonini, R. Erbaş (a cura di), *The 10th Anniversary of the Istanbul Convention*, Italian – Turkish Conference, Pisa, 2021, 47-66.

³¹ Il Presidente della Repubblica ha il potere di dichiarare lo stato di emergenza, che deve essere approvato dalla Grande Assemblea, per una durata non superiore ai sei mesi, rinnovabili per non più di quattro mesi a seguito di una richiesta del Presidente in tal senso (art. 119 Cost.). La Carta costituzionale tuttavia non pone un limite alle richieste di rinnovo che il Presidente può presentare e chiarisce che, in caso di guerra, lo stato di emergenza può essere rinnovato anche per un periodo superiore ai quattro mesi.

³² Non sembra di poco conto evidenziare che precedentemente la nomina del Capo del MIT avveniva su proposta del Primo Ministro previa consultazione con il Consiglio di Sicurezza Nazionale.

³³ Rispetto a questi ultimi, si può ricordare il caso dell'allontanamento del Governatore della Banca Centrale, Murat Çetinkaya, nel luglio 2019, per essersi rifiutato di ridurre i tassi di interesse nonostante una indicazione presidenziale in tal senso. Una sorte simile a quella in cui è incorso anche il suo successore, Murat Uysal, solo pochi mesi

5. Separazione dei poteri e rapporti fra i poteri

La breve disamina dei nuovi poteri presidenziali ha già messo in luce quanto il Presidente sia divenuto l'architrave dell'intero sistema istituzionale turco, al punto da indurre la dottrina turca (e non solo) a definire la neo-introdotta forma di governo come 'governo del Presidente', a voler sottolineare come i poteri attribuiti a questa carica esuberino anche quelli previsti nei c.d. iper-presidenzialismi. A seguito dell'introduzione della riforma nel 2017, infatti, il Presidente ha acquisito la capacità di permeare ogni aspetto della vita politica e istituzionale del paese, rendendo così necessario riflettere circa il rispetto del principio di separazione dei poteri. Quest'ultimo, infatti, sembra trovare scarso rispetto ad opera di disposizioni costituzionali che assicurano al Presidente il più ampio controllo possibile sugli altri poteri dello Stato, inducendo a considerare la democrazia turca, che ha già lungamente sofferto di problemi di consolidamento nella sua storia passata, in evidente crisi.

5.1 Il Presidente e la Grande Assemblea Nazionale

Se della riduzione della funzione legislativa dell'Assemblea si è già detto con riferimento ai decreti presidenziali, ulteriori criticità circa il rispetto della separazione dei poteri sono connesse al potere di scioglimento. Ai sensi del novellato art. 116 Cost., infatti, la Grande Assemblea, il numero dei cui membri è elevato da 550 a 600 in considerazione della consistenza demografica dell'elettorato attivo³⁴, resta in carica 5 anni ma è legata al Presidente dal principio *simul stabunt simul cadent*. La riforma, introducendo un meccanismo atipico per i regimi presidenziali, prevede, infatti, che la Grande Assemblea possa votare, a maggioranza qualificata dei tre quinti, per il proprio scioglimento ponendo al contempo fine al mandato del Presidente, che ha lo stesso potere. È tuttavia evidente che il raggiungimento della maggioranza richiesta rende molto più difficile che la fine di entrambi i mandati sia decisa dall'Assemblea rispetto a quanto può accadere per decisione presidenziale. In breve, il potere di scioglimento sembra essere concepito come una ulteriore arma nelle mani del Presidente per assicurarsi la 'fedeltà' dell'organo legislativo.

Quest'ultimo, al contrario, vede ridotti i poteri di controllo, essendo stato abolito il *question time* e rimanendo nella disponibilità del Parlamento la sola presentazione di indagini e inchieste parlamentari e la presentazione di domande scritte all'Esecutivo (art. 98). In teoria, l'Assemblea avrebbe anche a disposizione il potere di *impeachment* del Presidente (art. 105 Cost.), che ha ovviamente perso la caratteristica dell'irresponsabilità tipica dei regimi parlamentari. Tuttavia, le procedure per attivare l'*impeachment*

dopo (novembre 2020), ritenuto reo di non aver saputo controllare le fluttuazioni al ribasso della lira turca.

³⁴ A questo riguardo, si ricorda che l'elettorato attivo spetta a tutti i cittadini turchi che abbiano compiuto 18 anni e che non abbiano pendenze giudiziali (art. 53 Codice penale). Si ritiene interessante evidenziare che la riforma ha interessato anche le norme circa l'elettorato passivo, includendo fra i potenziali candidati non solo i cittadini che abbiano adempiuto alla coscrizione obbligatoria – secondo quanto già previsto dalla disciplina precedente – ma anche coloro che sono stati esonerati o autorizzati a posporre il periodo di servizio.

risultano così onerose con riferimento alle maggioranze richieste da rendere praticamente inattuabile tale procedura stante l'attuale sistema dei partiti e la risultante composizione dell'Assemblea. In breve, si richiede la maggioranza assoluta dell'Assemblea al fine di calendarizzare una mozione relativa all'autorizzazione a procedere alle indagini, che deve essere approvata non oltre un mese dalla presentazione della stessa, a scrutinio segreto e con una maggioranza dei tre quinti. Qualora la mozione sia approvata, si procede alla nomina di una Commissione *ad hoc* di 15 parlamentari, selezionati rispettando la proporzione fra i gruppi parlamentari, per indagare circa le accuse mosse al Presidente ed elaborare un report da presentare al Presidente della Grande Assemblea entro tre mesi. Una volta depositato presso l'Ufficio del Presidente dell'Assemblea, il report deve essere distribuito a tutti i parlamentari entro dieci giorni; altrettanti giorni sono allocati per la calendarizzazione del dibattito, al termine del quale la Grande Assemblea, con una maggioranza dei due terzi, può rinviare il Presidente al giudizio della Corte costituzionale, che deve esprimersi non oltre sei mesi. Nelle more della procedura di *impeachment* non possono essere indette elezioni anche se precedentemente calendarizzate. Una procedura simile è prevista anche con riferimento ai Vice Presidenti e ai Ministri per i crimini connessi all'esercizio delle proprie funzioni (art. 106 Cost.).

Non può tacersi, infine, come nel sistema presidenziale turco la Grande Assemblea sia stata depotenziata dall'approvazione (2016) di una riforma costituzionale che ha consentito una sospensione anche retroattiva dell'immunità parlamentare³⁵. Se si considerano le importanti ingerenze, discusse a breve, che l'Esecutivo ha nel funzionamento del potere giudiziario, *de iure* e soprattutto *de facto*, nonché una tradizione di 'dossieraggio' sulle attività degli esponenti dell'opposizione che sembra essersi avviata sin dai primi governi dell'AKP, questa riforma, che pure il CHP ha contribuito a far approvare³⁶, rappresenta un ulteriore, importante limite alla libertà dei parlamentari, delle cui conseguenze si tornerà a discutere in questo testo.

5.2 Il Presidente e il potere giudiziario

Il principio di separazione dei poteri viene in rilievo anche con riferimento ai rapporti tra l'Esecutivo e il potere giudiziario, che la Costituzione definisce come indipendente ed imparziale (art. 138 e 139 Cost.). In termini generali, la riforma non ha modificato le norme preesistenti in materia di funzionamento del sistema giudiziario, con la sola eccezione della modifica del nome dell'Alto Consiglio dei Giudici e dei Procuratori (ora denominato solo Consiglio) e della sua composizione, che si riduce da 22 a 13 membri.

³⁵ Cfr. Legge costituzionale n. 6718 del 2016. Sul punto si vedano anche: Commissione di Venezia, *Opinion on the constitutional amendment allowing for the lift of the parliamentary immunity*, CDL-AD(2015)013, 19 giugno 2015, e O. Aydin, *Parliamentary Immunity and the Issues Encountered in Turkey, in Argumentation and Appraisal in Parliamentary Discourse*, Hershey, 2019, 31-58.

³⁶ Al momento dell'approvazione della riforma, il CHP ha sostenuto la riforma dell'art. 82 Cost. al fine di sanzionare i deputati curdi, la cui connivenza con le forze del terrorismo secessionista rappresenta uno storico elemento di dibattito nella dialettica partitica a prescindere dalla realtà dei fatti.

Tali norme già consentivano un'ampia ingerenza del Ministro della Giustizia nelle dinamiche relative agli organi di disciplina dei magistrati e dei giudici. Al Ministro è infatti attribuita la supervisione delle attività amministrative di giudici e procuratori (art. 144 Cost.) nonché la presidenza del menzionato Consiglio dei Giudici e dei Procuratori. L'Esecutivo gode di ulteriore influenza su quest'organo in ragione della nomina di 4 componenti da parte del Presidente della Repubblica. Se si considera che i restanti 7 membri sono eletti dalla Grande Assemblea a maggioranza semplice, si comprende come la nomina dell'intero Consiglio sia subordinato alle scelte del Presidente e del suo partito (o della coalizione di cui quest'ultimo fa parte).

Un ragionamento simile può applicarsi alla Corte costituzionale (*Anayasa Mahkemesi* – AYM). A seguito della riforma, che abolisce anche le Corti militari, la Corte di Çankaya si compone di 15 giudici, la cui nomina spetta prevalentemente al Presidente della Repubblica, che sceglie 3 membri fra i componenti delle Alte Corti di Appello, due fra i tre membri indicati per ogni posizione vacante dalle Assemblee Generali del Consiglio di Stato, tre – di cui almeno due laureati in giurisprudenza – fra i tre candidati indicati per ogni posizione vacante dall'Alto Consiglio per l'Istruzione fra il personale docente universitario nei settori di diritto, scienze politiche ed economia, 4 fra gli avvocati, i giudici, i procuratori e i *rappporteur* della Corte costituzionale che abbiano servito per almeno cinque anni; i restanti 3 giudici sono eletti dalla Grande Assemblea a maggioranza semplice qualora non sia possibile raggiungere il consenso delle forze presenti in Parlamento.

Il fatto che il Consiglio dei Giudici e dei Procuratori partecipi alla scelta dei giudici della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, che peraltro a loro volta contribuiscono – come si è visto – alla nomina dei membri della Corte costituzionale, rende infine evidente come l'Esecutivo finisca per giocare un ruolo centrale nella composizione di tutti gli organi del potere giudiziario turco e sottolinea come la sua influenza sulla Corte costituzionale sia notevolmente accresciuta anche in assenza di specifiche modifiche delle disposizioni strettamente relative alla AYM in occasione della riforma del 2017. Quest'ultima ha semmai contribuito a consolidare il tendenziale allineamento dei giudici alle volontà dell'élite dominante³⁷.

5.3 Il Presidente e il potere esecutivo

³⁷ Al riguardo si può citare la decisione della stessa Corte (E. 2016/6 K. 2016/12, 4 agosto 2016) di dimettere e precludere l'accesso futuro alle funzioni giudiziarie per i giudici Alparslan Altan e Erdal Tercan, imprigionati poche ore dopo il fallito golpe del 15 luglio 2016 per appartenenza alla organizzazione terroristica guidata da Fethullah Gülen (FETÖ), ufficialmente ritenuta responsabile di questo evento. Si veda T. Olcay, *Firing Bench-mates: The Human Rights and Rule of Law Implications of the Turkish Constitutional Court's Dismissal of Its Two Members*, in 13 *European Constitutional Law Review*, 568–581 (2017). Un ulteriore esempio si rinviene nella scelta della Corte costituzionale di rigettare la linea interpretativa precedentemente seguita che aveva imposto limiti alla decretazione emergenziale, per preferire l'interpretazione letterale dell'art. 148 Cost. ai sensi del quale i decreti emergenziali non possono essere sottoposti al controllo di costituzionalità (cfr. AYM, GK 8/16, 4 novembre 2016).

Anche i rapporti tra il Presidente e gli altri componenti del potere esecutivo posti in essere dalla riforma costituzionale del 2017 si caratterizzano per alcuni aspetti peculiari del presidenzialismo turco. A prescindere dalla, pur estremamente rilevante, assenza di *advice and consent* da parte dell'Assemblea rispetto alle nomine presidenziali di Ministri e Vice Presidenti già evidenziata in questa sede, ciò che emerge con chiarezza nel modello turco è come un così esteso potere di nomina, che include anche i più alti gradi della burocrazia ministeriale, finisca per assoggettare l'intera funzione esecutiva e la burocrazia alle volontà del Presidente. Ad assicurare questo assoggettamento si pone anche il potere del Presidente di supervisionare l'attività di quattro agenzie interministeriali cui i ministeri rispondono, rispettivamente incaricate di gestire tutti gli aspetti relativi alla digitalizzazione, gli investimenti, le finanze e il personale dell'apparato amministrativo statale.

La riforma ha pertanto consentito la creazione di una sorta di burocrazia ministeriale parallela alle dirette dipendenze del Presidente, la cui consistenza è ulteriormente accresciuta dalla competenza presidenziale di istituire *kurullar* (consigli) con funzioni consultive, di cui l'attuale Presidente Erdoğan ha ampiamente usufruito. Subito dopo l'elezione, infatti, il Presidente Erdoğan ha istituito numerosi consigli in cui sono riuniti membri della società civile, dell'accademia e del mondo imprenditoriale da lui personalmente selezionati al fine di fornire assistenza nell'elaborazione di strategie e politiche di lungo periodo³⁸. Anche in questo caso, l'idea *per sé* sembra utile ad 'aprire' le istituzioni alla società civile e a coinvolgere maggiormente i cittadini nei processi decisionali; le modalità con cui i componenti sono selezionati, tuttavia, finisce per trasformare i *kurullar* in meccanismi di accesso privilegiato alle stanze dei bottoni subordinato alla fedeltà dimostrata al programma presidenziale. A livello istituzionale si crea così un ulteriore strumento per supportare la creazione di organizzazioni e *think-tanks* 'devoti' all'Erdoganismo³⁹, in un generale contesto in cui anche l'attribuzione dei fondi pubblici sembra sempre più dipendente dal vaglio di lealtà.

6. Relazione del Presidente con i partiti politici

Alla fondazione della Repubblica, la Presidenza è stata concepita come un ufficio *super partes* in grado di assicurare l'unità dell'ordinamento e la neutralità rispetto alle forze politiche, acquisendo le competenze tipiche dei sistemi parlamentari in cui il ruolo del Presidente è prevalentemente simbolico e cerimoniale. A tal fine, in seguito all'elezione, il Presidente doveva rinunciare ad ogni affiliazione politica e dimettersi dagli incarichi precedentemente ricoperti nel partito di appartenenza.

Anche mettendo da parte il periodo caratterizzato dal monopartitismo in cui tale ruolo era ricoperto da Atatürk e pertanto giovava dell'autorità

³⁸ M.Z. Sobacı, N. Miş, Ö. Köseoğlu, *Turkey's new government model and the presidential organization*, Ankara, 2018.

³⁹ Per un approfondimento sull'Erdoganismo come dottrina politica, sia consentito rinviare a V.R. Scotti, *Erdoganismo come dottrina politica: l'ideologia dell'uomo che ha trasformato la Turchia*, in *Domani*, 22 luglio 2022.

esercitata da quest'ultimo sul suo partito e sull'intero sistema istituzionale, a ben guardare, tuttavia, una tale neutralità è sempre stata limitata dalla concezione kemalista che faceva della Presidenza una componente essenziale dell'Alleanza Repubblicana che assicurava la garanzia dei principi del kemalismo. Pur non essendo membro di nessun partito, infatti, il Presidente era parte di una informale alleanza fra le istituzioni – di cui erano partecipi anche la Corte costituzionale, i militari e, per il periodo del bicameralismo, il Senato – finalizzata ad assicurare la tutela dei principi del kemalismo a prescindere da quali fossero le opzioni espresse dai cittadini e le convergenze delle forze politiche non kemaliste in seno alla Grande Assemblea. In tempi recenti, una conferma di ciò si è avuta chiaramente allo scadere del mandato di Sezer, quando la principale obiezione mossa dai militari e dalle altre forze di opposizione all'elezione di Abdullah Gül, come si è visto, era proprio la necessità che il Presidente appartenesse alle file dei secolaristi⁴⁰.

In linea con gli altri presidenzialismi, tuttavia, la riforma ha rimosso la *fictio* dell'imparzialità presidenziale e ha consentito al Presidente di mantenere i propri incarichi politici, compresa la *leadership* del partito di appartenenza, adeguando così la Costituzione ad una prassi che il Presidente Erdoğan aveva già inaugurato al momento della sua elezione – diretta ma ancora con una forma di governo parlamentare – nel 2014, quando aveva rifiutato di dimettersi da leader dell'AKP.

Per comprendere come questa evoluzione possa influire sul sistema turco bisogna tenere conto della struttura fortemente gerarchica dei partiti, della loro rigida disciplina interna e dei meccanismi tradizionalmente utilizzati per la definizione della *leadership*, caratterizzata da un limitato ricorso alle elezioni primarie interne⁴¹. Nella doppia veste di capo del partito, che influisce in maniera determinante nella scelta dei candidati all'Assemblea, e di Presidente, infatti, quest'ultimo potrà godere di una particolare lealtà da parte dei parlamentari che ha contribuito a far eleggere, soprattutto considerando le peculiari strette poste in essere dalla legge elettorale turca che, pur con qualche modifica, risale al 1983⁴².

7. L'impatto della forma di governo sulla tutela dei diritti

La riforma della forma di governo sin qui descritta sembra porsi come ultimo atto di un percorso incrementale di interventi costituzionali e legislativi che l'AKP ha portato avanti per assicurarsi il controllo di ogni forma di dissenso e limitare il godimento di diritti fondamentali come la libertà di espressione.

⁴⁰ Cfr. nota 13.

⁴¹ A tal riguardo, si vedano S. Sayarı, *Introduction*, in M. Heper, S. Sayarı (a cura di), *Political Leaders and Democracy in Turkey*, Lanham, 2002, 1-7; M. Kabasakal, *Factors influencing intra-party democracy and membership rights: The Case of Turkey*, in *5 Party Politics*, 700-711 (2014).

⁴² Cfr. Legge n. 2839 del 1983 e successive modifiche. Frutto del golpe da cui anche l'attuale Costituzione è scaturita, questa legge elettorale ambiva ad assicurare la stabilità delle istituzioni e prevedeva pertanto forti limiti alla frammentazione politica, fra cui si annovera anche l'elevata soglia di sbarramento al 10% (cfr. E. Kalaycıoğlu, *Elections and Governance*, in S. Sayarı, Y. Esmer (a cura di), *Politics, Parties and Elections in Turkey*, London, 2002, 55-71).

In questo senso deve leggersi, ad esempio, la legge anti-terrorismo del 2006, ampiamente utilizzata a seguito delle c.d. rivolte di Gezi Parkı del 2013 e del fallito golpe del 2016, per limitare la libertà di stampa. Dapprima utilizzata per perseguire i giornalisti ai tempi delle inchieste Ergenekon (2007) e Bayloz (2010), questa legge continua a colpire, con l'accusa di connivenza e fiancheggiamento, i giornalisti che si occupano della questione curda. Le accuse di incitamento all'odio e di insulto dei valori religiosi che hanno dato il via alla serie di processi che ha coinvolto i giornalisti del quotidiano *Cumhuriyet* conclusasi con la condanna della maggior parte degli imputati nel 2018 è il più evidente esempio di utilizzo della legislazione anti-terrorismo per colpire la stampa non allineata con le posizioni del governo. Dalle carte processuali emerge chiaramente, infatti, come i giudici abbiano ritenuto come prove di connivenza con l'organizzazione terroristica FETÖ l'aver effettuato prenotazioni presso agenzie i cui nominativi erano state inclusi nelle liste di sostenitori di Gülen preparate dai servizi segreti. Il caso che qui si discute, dunque, non solo mostra i limiti nella tutela della libertà di stampa, ma altresì evidenzia le importanti fallacie del sistema turco nell'assicurare tutela al diritto ad un giusto processo⁴³.

La libertà di stampa si riconnette, inoltre, alla libertà di accesso alle informazioni, anch'essa duramente limitata dagli emendamenti alla legge n. 5651 del 2007 introdotti nel 2014 e nel 2021. L'emendamento del 2014 ha infatti previsto la possibilità che l'Agenzia turca per le telecomunicazioni possa raccogliere dati in merito alle attività degli utenti nel web e imporre, pena la chiusura dei siti, la rimozione di tutti i contenuti ritenuti pericolosi per la sicurezza nazionale, mentre nel 2021 si è realizzata una sorta di nazionalizzazione dei *social networks*, imponendo a tutte le piattaforme con più di un milione di utenti di avere una sede in Turchia, divenendo così soggette al controllo della summenzionata Agenzia. Un controllo che si è attivato, da ultimo, in occasione dell'attentato su Istiklal Caddesi (novembre 2022), quando il presunto controllo delle *fake news* è stato utilizzato per oscurare l'accesso degli utenti turchi ai principali *social networks*.

Accanto ai giornalisti, una categoria particolarmente esposta alla compressione dei diritti è quella degli accademici e dei professori. All'indomani del golpe, ad esempio, si è realizzata una meticolosa epurazione dei conniventi (o presuntati tali) con l'organizzazione FETÖ o con movimenti espressione del secessionismo curdo nell'intero sistema educativo del paese. Particolarmente scalpore ha destato la vicenda degli 'Academics for Peace', un gruppo informale di docenti che nel gennaio 2016 ha firmato una petizione per richiedere la fine delle violazioni dei diritti nell'Anatolia sud-orientale. Quest'ultimi sono stati progressivamente epurati dal sistema universitario turco attraverso decreti, con cui si imponeva non solo il licenziamento ma spesso anche il ritiro del passaporto e dei documenti validi per l'espatrio, che hanno assunto l'aspetto di vere e proprie liste di proscrizione contro cui poco o nulla è servito l'accoglimento dei ricorsi individuali presentati alla Corte costituzionale, il cui esito è stata la richiesta per la ripetizione dei processi essendo state ritenute non fondate le accuse di

⁴³ Non essendo questa la sede per discutere in maniera estensiva i dettagli del processo *Cumhuriyet*, si rinvia a B.E. Oder, *Independent Journalism v. Political Courts: The Cumhuriyet Trial in Turkey and Strasbourg*, VerfBlog, 5 maggio 2019.

propaganda terroristica.⁴⁴ Una dinamica simile ha interessato anche numerosi giudici e procuratori, incluso lo stesso procuratore che aveva dato avvio al summenzionato caso *Cumhuriyet*, che attraverso liste nere incluse in decreti di espulsione sono stati rimossi dai propri incarichi ed esposti a dubbi processi i cui esiti sono stati quasi tutti confermati dalla Commissione di inchiesta sulle misure adottate durante lo stato di emergenza⁴⁵.

All'indomani dell'introduzione del presidenzialismo, l'utilizzo dei decreti, in questo caso dei decreti presidenziali, su questioni rilevanti in materia di diritti è divenuto ancor più 'disinvolto', dimostrando quanto l'accentramento dei poteri nelle mani del Presidente abbia ulteriormente influito su questo già controverso aspetto del sistema turco. È con decreto presidenziale, infatti, che si opera un *vulnus* alla libertà accademica nominando dapprima Melih Bulu e poi Mehmet Naci Inci a rettore dell'Università Boğazçi di Istanbul nel 2021. Nomine che non solo rompono una tradizione per cui il rettore delle università promana dal corpo accademico ma che è stata presto seguita dalla sospensione di numerosi accademici, dando ancora una volta prova delle violazioni dei propri diritti cui questa categoria è crescentemente esposta.

È con decreto presidenziale, inoltre, che si è proceduto al recesso dalla Convenzione di Istanbul. Se della dubbia conformità costituzionale circa la scelta di questa fonte si è detto in precedenza, in questa sede occorre sottolineare come il recesso abbia eliminato dalle fonti turche un importante strumento per la tutela dei diritti della donna dalle violenze domestiche, che pure rappresentano una importante criticità del sistema turco di tutela dei diritti. Se si aggiunge che il decreto in cui stabiliva il recesso includeva 32 altre decisioni presidenziali, tra cui la ridefinizione delle quote di importazione di zucchero, si comprende quale sia la rilevanza attribuita al tema dei diritti nell'attuale contesto del paese.

Il governo del presidente, infine, sembra aver avuto un impatto sulla tutela del dissenso sin dalla prima elezione presidenziale con riferimento alle garanzie dell'opposizione. Selahattin Demirtaş, leader del partito HDP, ha infatti svolto la propria campagna elettorale nelle elezioni presidenziali del 2018 dal carcere, essendo detenuto in attesa di processo dal novembre 2016⁴⁶. Considerando che nelle elezioni presidenziali del 2014 Demirtaş era

⁴⁴ Per approfondimenti su questa vicenda, si veda Z. Alemdar, *Courtrooms as solidarity spaces and trials as sentences: defending your rights and asking for accountability in Turkey*, in P. Bedirhanoğlu, C. Dölek, F. Hülügü, Ö. Kaygusuz (a cura di), *Turkey's new state in the making: transformation in legality, economy and coercion*, London, 2020, 206-225.

⁴⁵ Cfr. T. Groppi, *Turchia, che fare?*, in *Federalismi*, 4, 2017.

⁴⁶ Demirtaş era stato arrestato, insieme ad altri parlamentari dello HDP, per presunti legami con il PKK a seguito dell'introduzione dell'emendamento costituzionale per la rimozione anche retroattiva dell'immunità parlamentare già discusso in questa sede. Si ricorda che Demirtaş ha presentato numerosi ricorsi per violazione dei propri diritti con riferimento all'arresto, alle condizioni di detenzione e ai limiti alla libertà di espressione e di partecipazione all'attività politica che lo stesso ha comportato sia presso la Corte costituzionale turca sia presso la Corte europea dei diritti umani. Quest'ultima ha emesso contro la Turchia due decisioni di condanna (cfr. *Selahattin Demirtaş c. Turchia* (no. 2), n. 14305/17, 22 dicembre 2020), sottolineando come l'arresto e la detenzione in attesa di processo di Demirtaş fossero da ritenere 'politicamente motivate'.

risultato terzo nell'agone elettorale e che nelle elezioni parlamentari del 2015 lo HDP aveva superato la soglia di sbarramento del 10%, sembra realistico che la scelta di limitare la partecipazione alla campagna elettorale di questo candidato, che avrebbe rappresentato un importante attore della prima sfida elettorale nella vigenza della nuova forma di governo, abbia avuto lo scopo di 'ridurre i rischi' di dispersione del consenso verso l'AKP.

Questa strategia non ha riguardato solo lo HDP, ma è stata più recentemente utilizzata, in funzione forse preventiva, contro l'attuale Sindaco della Grande Municipalità di Istanbul, Ekrem İmamoğlu, condannato a quasi tre anni di detenzione e all'interdizione dai pubblici uffici per insulto alle istituzioni nella campagna elettorale del 2019⁴⁷. Astro nascente del CHP, İmamoğlu è stato sin ora considerato uno dei potenziali candidati della coalizione che cercherà di opporsi ad Erdoğan nelle elezioni presidenziali previste per giugno 2023.

8. Riflessioni conclusive: quale prezzo per quali risultati?

La scelta della forma di governo presidenziale è stata dettata, secondo quanto emerso dai dibattiti parlamentari e dalla campagna referendaria, dalla volontà di assicurare una maggiore stabilità politica evitando le paralisi che il sistema parlamentare aveva comportato nei periodi dei governi di coalizione degli anni '90, un più efficiente e rapido funzionamento dei processi decisionali e un maggiore controllo dell'Esecutivo sulle dinamiche economiche al fine di determinare migliori *performance* per il paese. Sullo sfondo, si poneva anche la volontà dell'AKP di sottrarre la realizzazione del proprio programma per una *Yeni Türkiye* (Nuova Turchia) all'ostruzionismo (o presunto tale) dei giudici e della burocrazia, nonché dal desiderio di porre un argine definitivo all'influenza dei militari sulle istituzioni civili dopo il fallito golpe del 2016.

Quasi al termine del primo mandato presidenziale ci si può chiedere se gli obiettivi siano stati raggiunti e quale prezzo. Rispetto alla stabilità, devono segnalarsi le accresciute possibilità che il Presidente controlli il Parlamento e la sua agenda⁴⁸. Nell'ultimo mandato di Erdoğan si è infatti notato come il vincolo di lealtà fra il *leader* del partito e i candidati che egli ha contribuito a far eleggere inserendoli nelle liste elettorali abbia di fatto reso la Grande Assemblea esecutrice del programma presidenziale. Le elezioni del 2023 saranno un effettivo banco di prova in tal senso. Qualora la coalizione AKP-MHP dovesse essere sconfitta, la gestione del paese sarà molto probabilmente affidata alla composita coalizione del c.d. 'tavolo dei sei', che sta al momento definendo un programma minimo a supporto di un solo candidato presidenziale nonostante le evidenti differenze fra i partiti che

⁴⁷ Come si ricorderà, le elezioni per le municipalità di Istanbul e Ankara del 2019 avevano reso necessario la ripetizione della tornata elettorale a causa di un primo annullamento della tornata elettorale dal parte del Consiglio Supremo per le Elezioni. In entrambe le elezioni, comunque, İmamoğlu ha ottenuto, seppur di misura, la maggioranza dei consensi.

⁴⁸ B.E. Oder, *Turkey's ultimate shift to a presidential system: the most recent constitutional amendments in details*, *Anayasa Hukuku Arastirmalari Dernegi*, 5 febbraio 2017, 4.

compongono la coalizione⁴⁹. Tra i vari punti di convergenza vi è sicuramente il ritorno alla forma di governo parlamentare, ma razionalizzata attraverso correttivi in via di definizione, e il ripristino dello stato di diritto. Nelle more di una transizione che, qualora dovesse avviarsi, sarà certamente lunga, occorrerà verificare quanto il prossimo Presidente sarà in grado di tenere insieme le differenti anime della maggioranza al contempo restituendo alla Grande Assemblea la funzione legislativa nella sua pienezza, o se sarà invece costretto ad uno scioglimento anticipato – confermando così che la stabilità non è collegata alla sola forma di governo – ovvero ad un massiccio utilizzo delle decretazioni presidenziali per portare avanti il proprio programma. Una scelta, quest'ultima, sicuramente in linea con il presidenzialismo *à la turca* introdotto nel 2017 ma che finirebbe per vedere replicato proprio l'atteggiamento su cui si fonda la maggior parte delle critiche circa la scarsa democraticità della Presidenza di Erdoğan.

Su questo punto, ulteriori considerazioni legate all'attualità aggiungono ulteriori spunti di riflessione. Nella difficoltà di limitare il calo dei consensi, infatti, il Presidente ha posto un crescente accento sul proprio carisma mostrando le proprie capacità di mediatore a livello internazionale, come si è notato sia nelle vicende legate alla guerra russo-ucraina, ed in particolar modo nel negoziato per l'apertura dei c.d. corridoi del grano, sia nel processo di adesione di Svezia e Finlandia alla NATO, in cui il potere di veto della Turchia è stato utilizzato per riaprire il dibattito sull'extradizione dei militanti kurdi, che il governo di Ankara qualifica come terroristi, che avevano trovato rifugio in quei paesi. All'indomani dello sciame sismico che ha colpito la regione di Karamanmaraş nel febbraio 2023, inoltre, Erdoğan ha cercato di presentarsi alla popolazione colpita dalla 'tragedia del secolo' come un responsabile padre di famiglia, capace di assumere su di sé le responsabilità sia della gestione immediata dell'emergenza sia della ricostruzione⁵⁰. È proprio in questo frangente, tuttavia, che la deriva autoritaria sembra essersi nuovamente palesata, come mostrano le dichiarazioni dell'ex Primo Ministro Bulent Arinç, secondo cui sarebbe una necessità, piuttosto che una scelta, procedere ad un rinvio delle elezioni. Una tale proposta si mostra in evidente contrasto con le disposizioni costituzionali che consentono un rinvio delle elezioni solo in caso di guerra e solo previa approvazione della Grande Assemblea (art. 78 Cost.). Benché le parole di Arinç siano state presto accantonate dalle dichiarazioni del portavoce dell'AKP Ömer Çelik e dal vice-Presidente İhsan Yavuz circa la necessità di concentrarsi sul supporto alla popolazione piuttosto che sulle elezioni, il dibattito tra le forze politiche si è presto acceso e da più parti si è

⁴⁹ Il c.d. 'tavolo dei sei' si compone dei seguenti partiti: CHP, erede della tradizione kemalista; *Gelecek Partisi* (Partito del Futuro), nato da una costola dell'AKP e guidato da Ahmet Davutoğlu; DEVA, anch'esso nato da una scissione dell'AKP e guidato da Ali Babacan; *İYİ Parti* (Partito Buono), formazione eco-nazionalista, europeista e kemalista guidata da Meral Aksener; *Doğru Yol Partisi* (Partito della Giusta Via), formazione liberal-conservatrice; *Saadet Partisi* (Partito della Felicità), nato da una scissione del Partito del Benessere dal cui scioglimento è nato anche l'AKP.

⁵⁰ Per un approfondimento sulle immediate conseguenze politiche del terremoto, sia consentito rinviare al mio *Turchia: quali conseguenze politiche per la tragedia umanitaria? Prime riflessioni sull'impatto del terremoto del 6 febbraio 2023 sul sistema politico turco*, in *Alexis - Testi per il dialogo giuridico euro-mediterraneo*, 1, 2023.

evidenziato come tali dichiarazioni mostrino un totale spregio della Costituzione e del ruolo dell'Assemblea.

A prescindere dal dibattito ingenerato dall'attualità, in effetti, la riduzione dei poteri dell'Assemblea, e soprattutto della sua capacità legislativa in favore di un utilizzo 'disinvolto' dei decreti presidenziali, sembra essere la più evidente caratteristica della nuova forma di governo. La velocità con cui si raggiungono le decisioni e l'accresciuto potere presidenziale non sembra aver comportato specifici benefici in termini di qualità della legislazione né in termini di efficienza delle scelte politiche. Lo si nota soprattutto con riferimento alle menzionate *performance* economiche, se si ricorda che dal 2018 la Turchia è entrata in una importante crisi finanziaria caratterizzata da una spirale inflazionistica per cui, pur continuando a crescere l'economia reale, si rende necessario ricorrere a crescenti interventi di assistenzialismo statale per mitigarne gli effetti sugli strati meno abbienti della popolazione.

Sembra raggiunto, al contrario, lo scopo di ridurre la capacità di ostruzionismo delle altre istituzioni del paese: i militari, la cui reputazione è stata già grandemente danneggiata dal fallito golpe del 2016, sono ormai silenti; i giudici e la burocrazia sembrano ormai allineati alle volontà dell'AKP soprattutto a seguito dell'importante campagna di epurazione dei gulenisti che ha colpito anche molti oppositori dell'Erdoganismo che pure non avevano conclamati legami con FETÖ; l'opposizione appare sempre più esposta a opinabili procedure giudiziarie che ne limitano l'effettiva partecipazione alla vita politica del paese.

Quest'ultimo riferimento evidenzia come, se dubbi possono dunque essere avanzati circa il raggiungimento degli obiettivi, ancora maggiori sono le criticità quando ci si interroga sul prezzo pagato per la stabilità. Il controllo di tutte le istituzioni, ad esempio, ha duramente influito sull'esercizio delle competenze delle autorità locali, in vero già ridotte da un sistema fortemente accentrato. Già prima delle elezioni del 2018, infatti, le minacce alla sicurezza nazionale erano state utilizzate per giustificare la sostituzione dei sindaci, eletti dalla popolazione, con incaricati del Ministero dell'interno nella zona sud-orientale del paese. Una simile sostituzione aveva interessato, nell'ottobre 2018, anche 259 *muhtar* (capi villaggio/capi quartiere) e, a seguito delle elezioni locali del marzo 2019, 47 sindaci eletti tra le file dello HDP sono stati sostituiti con incaricati di nomina ministeriale. In merito ai rapporti con le autorità locali, si evidenziano, infine, i limiti imposti ai sindaci di Ankara (Mansur Yavaş) e Istanbul (Ekrem İmamoğlu), entrambi espressione dell'opposizione del CHP, con riferimento alla gestione economica, essendo stati ridotti i trasferimenti di fondi dal budget statale. Significativa è stata anche la scelta, all'inizio della pandemia da COVID-19, di avviare indagini sulle campagne di donazione lanciate da Yavaş e İmamoğlu, poi risultate in una chiusura dei conti bancari in cui le donazioni confluivano e nel contestuale lancio di una campagna di donazione nazionale, inaugurata dalla dichiarazione che il Presidente avrebbe devoluto una parte sostanziosa del proprio salario.

A ciò si aggiungano le importanti limitazioni al godimento dei diritti fondamentali che rappresentano solo la più evidente criticità rispetto alla tutela dei principi del costituzionalismo liberal democratico a seguito dell'introduzione del presidenzialismo. Lo stesso momento referendario,

infatti, è stato caratterizzato da forti tensioni sociali e, per la prima volta da quando la Turchia ha introdotto il multipartitismo, gli osservatori internazionali hanno rilevato un livello di brogli e manipolazioni tale da aver influito sul risultato del referendum⁵¹.

La riforma della forma di governo turca, per le modalità con cui è stata approvata e per i suoi contenuti, si inserisce pertanto nel più ampio discorso circa la deriva autoritaria della Turchia che sembra configurarsi come un autoritarismo competitivo, in cui i detentori del potere sono in grado di gestire le regole del gioco al fine di preservarlo⁵². La tendenza che sembra aver storicamente caratterizzato il paese di attribuire le funzioni esecutive a figure carismatiche capaci di controllare il parlamento e soprattutto l'esercizio della funzione legislativa induce tuttavia a sostenere che, nel caso della Turchia, l'affermazione di questo autoritarismo non possa leggersi come una regressione costituzionale, sul modello di coeve dinamiche che hanno interessato altri ordinamenti europei, bensì come una conseguenza del mancato consolidamento della democrazia che, ancora una volta e nonostante le numerose riforme introdotte sotto la spinta della condizionalità europea⁵³, si è 'piegata' al volere di una forza di governo forte e capace, per un lungo periodo, di assicurarsi il consenso della maggioranza della popolazione anche per gli interventi più controversi.

Valentina Rita Scotti
European Law and Governance School
European Public Law Organization,
Atene, Grecia
vscotti@elgs.eu

⁵¹ OSCE/ODIHR, *Turkey, Constitutional Referendum, 16 April 2017: Needs Assessment Mission Report*, 8 marzo 2017, <https://www.osce.org/odihr/elections/turkey/303691>.

⁵² B. Esen, S. Gumuscu, *Rising competitive authoritarianism in Turkey*, in 9 *Third World Quarterly*, 1581-1606 (2016).

⁵³ A conferma di ciò si pongono anche i numerosi studi che mostrano come in Turchia il fenomeno del depotenziamento del Parlamento risalga ad un periodo ben precedente all'affermazione politica dell'AKP. Si veda M. Kabasakal, *Deparliamentarization in Turkey: A Major Decline in the Scrutiny Function*, in 7 *International Journal of Political Science and Urban Studies*, 168-190 (2019); M. Kabasakal, *Measuring the Decline of Parliaments: New Indicators and Turkey as an Illustrative Case*, in 73 *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 1, 269-289 (2018). Circa il fallimento della condizionalità europea in Turchia, si veda, inoltre, T. Groppi, *Turchia 2017: l'attacco allo stato di diritto e il fallimento della condizionalità europea*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2017, <https://www.osservatorioaic.it/it/osservatorio/ultimi-contributi-pubblicati/tania-groppi/turchia-2017-l-attacco-allo-stato-di-diritto-e-il-fallimento-della-condizionalit-europea>.

