

Misure *ad hominem* e diritto ad un giudice nello scontro interno all'Islam politico turco: il caso *Kartal c. Turchia*

di Valentina Rita Scotti

Title: Ad hominem measure and right to a judge in the internal conflict of Turkish political Islam: the case *Kartal v. Türkiye*

Keywords: Right to a fair trial; European court of human rights; Türkiye; Competitive authoritarianism; Judicial independence

1. – Il caso *Kartal c. Turchia* (CtEDU, n. 54699/14, 26 marzo 2024), deciso dalla seconda Camera della Corte Europea dei Diritti Umani (CtEDU) nel 2024, origina dal ricorso di Adem Kartal presentato il 24 luglio 2014 per violazione del diritto ad accedere ad una Corte *ex art.* 6,1 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) a seguito della prematura e, nell'opinione del ricorrente, arbitraria fine del proprio mandato quale vice-presidente del Consiglio ispettivo dell'Alto Consiglio dei Giudici e Procuratori (*Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu* – HSYK), organo di autogoverno della magistratura turca.

La questione si sviluppa a partire dalla riforma della legge n. 6087 del 10 dicembre 2010 recante la disciplina di dettaglio relativa alla composizione e al funzionamento dell'Alto Consiglio a seguito della revisione costituzionale approvata con referendum il 12 settembre 2010, che aveva esteso la garanzia di alcuni diritti – peraltro attribuendo alla Corte costituzionale la competenza a giudicare sui ricorsi diretti per violazione dei diritti previsti dalla Costituzione e sanciti dalla CEDU (sia consentito il rinvio a V.R. Scotti, *Il ricorso individuale in Turchia: fra riforma dell'ordinamento e influenze esterne*, in C. Decaro, N. Lupo, G. Rivesecchi (cur.), *La 'manutenzione' della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Francia e Spagna*, Giappichelli, 2012) – e introdotto importanti innovazioni circa il funzionamento del potere giudiziario e del suo organo di garanzia. Nello specifico, la composizione dello HSYK era stata ampliata da 7 a 22 giudici, 11 dei quali eletti dalla magistratura ordinaria e amministrativa, aprendo così ad una più ampia rappresentanza delle Corti inferiori, precedentemente limitata alle nomine provenienti dalla Corte di Cassazione e dal Consiglio di Stato (si veda E. Özbudun, *Europeanization and Turkey's constitutional reform process*, in A. Tekin, A. Güney (cur.), *The Europeanization of Turkey: Polity and Politics*, Routledge, 2015, pp. 33-49, spec. pp. 40-43).

Nonostante la legge n. 6087/2010 fosse stata approvata solo pochi mesi dopo la riforma costituzionale e ne avrebbe dovuto completare la disciplina relativa al potere giudiziario in modo da consolidarne indipendenza e imparzialità, già nel 2014 la Grande Assemblea Nazionale di Turchia (*Türkiye Büyük Millet Meclisi* – TBMM) aveva approvato la legge n. 6524, entrata in vigore il 27 febbraio 2014. In particolare, l'art. 39 della legge n. 6524/2014 introduceva un articolo 4 transitorio

alla legge n. 6087/2010 in cui si disponeva il rinnovo per le cariche di segretario generale, vice-segretari generali, presidente e vice-presidente del Consiglio ispettivo, ispettori, giudici *rapporteur* e membri dello staff amministrativo dello HSYK all'entrata in vigore della legge. Con riferimento ai vertici del Consiglio ispettivo, la legge n. 6524/2014 attribuiva al Presidente dello HSYK il compito di decidere, entro dieci giorni dall'entrata in vigore della legge, se confermare il presidente e il vice-presidente del Consiglio ispettivo ovvero procedere a nuove nomine; in questo secondo caso, i precedenti detentori delle cariche avrebbero dovuto essere collocati in posizioni appropriate al loro rango e interessi.

A motivare tale procedura, il rapporto esplicativo della legge poneva la necessità di evitare incertezze in una fase di cambiamenti nella struttura dello HSYK.

Adita da 139 deputati nell'ambito di un ricorso di più ampio respiro di cui si dirà in seguito (cfr. AYM, E. 2014/57, K. 2014/81, 10 aprile 2014), la Corte costituzionale (*Anayasa Mahkemesi* – AYM) aveva stabilito all'unanimità l'incostituzionalità dell'art. 39 della legge n. 6587/2014 in quanto in contrasto con il principio della certezza del diritto, e aveva pertanto annullato la disposizione in parola, stabilendo tuttavia che l'annullamento dovesse entrare in vigore tre mesi dopo la pubblicazione della sentenza in Gazzetta Ufficiale (avvenuta il 14 maggio 2014) al fine di evitare un vuoto legislativo che avrebbe anch'esso minato la certezza del diritto. Il fatto che la conclusione prematura degli incarichi sia stata stabilita con legge della TBMM, inoltre, è stato ritenuto dalla Corte una violazione dell'art. 159 della Costituzione nella parte in cui sancisce che solo lo HSYK ha competenza sulla nomina – e, per i giudici della AYM, implicitamente anche sulla rimozione dall'incarico – dei componenti la propria struttura interna, inclusi il presidente e vice-presidente del Consiglio ispettivo. La Corte evidenziava, infine, che i presunti cambiamenti nella struttura dello HSYK che avrebbero giustificato la misura transitoria oggetto del controllo di costituzionalità in realtà non erano riscontrabili, non avendo la legge n. 6524/2024 introdotto alcuna modifica a tal riguardo.

Nelle more della pronuncia della AYM, tuttavia, il Presidente dello HSYK aveva provveduto, il 27 febbraio 2014, a nominare i nuovi presidente e vice-presidente del Consiglio ispettivo mentre il giudice Kartal, con decisione della prima Camera dell'Alto Consiglio resa il 6 marzo 2014, era stato nominato Procuratore presso la Corte di Cassazione, senza poter ritornare nel proprio precedente incarico una volta che la Corte costituzionale aveva dichiarato l'incostituzionalità della norma da cui la decadenza da quest'ultimo era derivata in ragione dell'art. 153,4 della Costituzione che stabilisce l'irretroattività delle sentenze della AYM.

Il giudice Kartal, evidenziando come la conclusione prematura del mandato gli avesse causato anche un danno economico derivante dalla cessazione dell'incremento salariale mensile del 5% del salario mensile lordo quale compenso per le responsabilità derivanti dal ruolo di vice-presidente del Consiglio ispettivo, aveva così presentato un ricorso diretto alla Corte costituzionale. Quest'ultima, il 30 novembre 2015, si era tuttavia dichiarata incompetente *ratione materiae*; nel tentativo di far valere il proprio diritto ad un giudice, Kartal si era dunque rivolto alla Corte di Strasburgo.

2. – In risposta alle accuse del ricorrente, il governo turco ha presentato alla Corte europea dei diritti umani una serie di argomentazioni relative sia all'inammissibilità del ricorso sia alla sua infondatezza nel merito.

Quanto al primo punto, il governo ha sostenuto che il ricorrente non aveva espletato tutte le procedure necessarie per procedere al ricorso, mancando in particolare di esperire tutti i possibili ricorsi interni secondo quanto previsto dall'art. 35 CEDU. In particolare, nell'opinione del governo turco, il giudice Kartal

avrebbe dovuto ricorrere dinanzi ad un tribunale amministrativo contro la decisione di procedere a nuove nomine per la posizione da lui precedentemente detenuta e avrebbe altresì potuto chiedere all'Assemblea Plenaria dello HSYK dapprima di riesaminare la decisione di non rinnovare il proprio incarico e, in seguito alla sentenza della Corte costituzionale, di nominarlo nuovamente nell'incarico di vice-presidente del Consiglio ispettivo. Rispetto all'ammissibilità del ricorso, infine, secondo il governo il ricorrente non avrebbe avuto titolo ad adire la CtEDU giacché la violazione della CEDU, pur non potendo dar luogo ad una ricollocazione del giudice Kartal nella sua mansione nell'ambito del Consiglio ispettivo in ragione dell'art. 153 Cost., era già stata accertata dalla sentenza della Corte costituzionale del 10 aprile 2014; la nomina ad una posizione sostituiva conforme al proprio rango del ricorrente, inoltre, avrebbe fatto venire meno anche gli effetti negativi derivanti dalla terminazione dell'incarico. Sul punto, si evidenzia che il governo turco non si riferisce mai alla ricollocazione del ricorrente presso la Corte di Cassazione come ad una misura compensativa della violazione, ma si limita ad indicare che la legge n. 6524/2024 ha tenuto conto dei possibili effetti della conclusione prematura dei mandati presso lo HSYK disponendo che in caso di mancato rinnovo i giudici fossero adeguatamente ricollocati.

A rafforzare questa posizione, il governo turco ha ricordato la competenza esclusiva dell'Assemblea Plenaria dello HSYK a decidere circa gli incarichi dei componenti del Consiglio ispettivo da cui deriverebbe che anche una eventuale applicazione retroattiva della sentenza della Corte costituzionale non avrebbe fatto sorgere un obbligo assoluto di ripristinare lo *status quo ante*, potendo l'Assemblea Plenaria comunque stabilire la conclusione prematura dei mandati senza che sia prevista una forma di controllo giurisdizionale contro questo tipo di decisione.

Nel merito della questione, il governo ha evidenziato una incongruenza *ratione materiae* fra la violazione contestata dal ricorrente e il contenuto dell'art. 6,1, sottolineando che la posizione presso il Consiglio ispettivo dovesse essere considerata, ai sensi dell'ordinamento turco, meramente amministrativa, soggetta all'ampio potere discrezionale dello HSYK quanto alla sua durata e non coperta dalle stesse garanzie previste dalla Costituzione per quelle posizioni che rappresentano un'espressione del potere giudiziario. Garanzie che, ha concluso il governo turco, non sarebbero venute meno nel caso in discussione e di cui il ricorrente avrebbe altresì continuato a godere nella sua qualità di magistrato a seguito della nomina presso la Corte di Cassazione.

3. – Contribuendo in favore del ricorrente, la *Volunteer Jurist Association* ha sostenuto che l'inaffidabilità dei giudici (art. 140 Cost.) e la possibilità di una prematura conclusione del servizio presso lo HSYK solo in caso di circostanze eccezionali (legge n. 6087/2010) avrebbero giustificato la legittima aspettativa del ricorrente di lavorare presso lo HSYK sino alla pensione e di godere dell'incremento del proprio salario previsto per chi esercita presso lo stesso incarichi amministrativi sino alla naturale conclusione mandato di vice-presidente del Consiglio ispettivo.

La decisione di rimozione dello HSYK, pertanto, non solo avrebbe leso questa legittima aspettativa e avrebbe procurato un danno pecuniario al giudice Kartal, ma sarebbe stata assolutamente arbitraria, mancando criteri oggettivi per valutare in quali casi confermare i detentori degli incarichi amministrativi ovvero procedere a nuove nomine nella legge n. 6524/2014. L'assenza di forme di controllo giurisdizionale per questo tipo di violazione, infine, avrebbe fatto sorgere nel ricorrente il diritto a ricorrere per violazione dell'art. 6 CEDU.

4. – Un elemento dirimente del caso in discussione è il rispetto del cosiddetto *Eskelinen test* (cfr. CtEDU, *Vilho Eskelinen et. al. c. Finlandia* [GC], n. 63235/00, 19

aprile 2007), elaborato dalla CtEDU con riferimento alla possibilità di applicare l'art. 6,1 CEDU ai ricorsi mossi dai dipendenti della pubblica amministrazione. In particolare, la CtEDU aveva chiarito che devono ritenersi sicuramente ammissibili i ricorsi relativi a normali dispute giuslavoristiche, come quelle concernenti i salari, e che spetta al governo convenuto dimostrare che il ricorrente non può godere del diritto di accesso ad una Corte ai sensi della disciplina prevista per i dipendenti della pubblica amministrazione dall'ordinamento interno. A tal riguardo, non si ritiene sufficiente la semplice configurazione di dipendente della pubblica amministrazione – a cui alcuni ordinamenti applicano norme giuslavoristiche differenti da quelle vigenti nel settore privato – ma si impone al governo di dimostrare: (I) che una norma di diritto interno esclude l'accesso ad un giudice per quella posizione o categoria di dipendenti pubblici; (II) che questa esclusione è giustificata da un prevalente interesse dello Stato. Rispetto a questi due parametri del test, nel caso *Grzęda* (cfr. CtEDU, *Grzęda c. Polonia*, [GC], n. 43572/18, 15 marzo 2022, spec. §§ 288-292) la CtEDU ha ulteriormente chiarito che, anche in assenza di una esplicita norma interna, la prima condizione può ritenersi soddisfatta ove l'esclusione del diritto all'accesso ad una Corte sia chiaramente derivabile dalla disciplina prevista dal diritto interno per il tipo di controversia interessata; in altre parole, l'esclusione, pur essendo implicita, deve derivare chiaramente dall'interpretazione sistemica del quadro giuridico applicabile o dell'intero *corpus* normativo. Questo caso, peraltro, concerneva la prematura rimozione di un giudice da membro del Consiglio nazionale della magistratura, ma non dall'incarico di giudice, configurando così una fattispecie molto simile a quella in discussione.

Il governo turco ha quindi sostenuto che le condizioni stabilite dall'*Eskelinen* test fossero pienamente rispettate nel caso in oggetto, evidenziando, con riferimento al primo criterio, che la natura stessa della misura che aveva interessato il giudice Kartal rendeva l'accesso ad una Corte impossibile e che anche prima dell'entrata in vigore della legge n. 6524/2014 l'ordinamento turco non prevedeva forme di ricorso avverso alle decisioni dello HSYK concernenti le funzioni amministrative dei giudici e procuratori impiegati presso l'Alto Consiglio. Ponendo l'accento sul fatto che la rimozione abbia riguardato una funzione amministrativa e non il ruolo di giudice del ricorrente, che lo stesso ha continuato ad esercitare presso la Corte di Cassazione, il governo ha sottolineato che le garanzie all'imparzialità, indipendenza e inamovibilità dei giudici previste dalla Costituzione non erano venute meno e che il riferimento alle stesse nel caso in discussione sarebbe ultroneo e non pertinente. Il governo ha altresì evidenziato che l'approvazione della legge n. 6524/2014 si era resa necessaria per contrastare l'influenza sul potere giudiziario esercitata dall'organizzazione terrorista di Fetullah Gülen (*Fetullahçı Terör Örgütü* – FETÖ) e che pertanto la misura che aveva colpito il ricorrente era da ritenersi parte di una riforma giusta e necessaria del potere giudiziario, in linea con quanto richiesto dal secondo criterio del test.

Al contrario, il ricorrente ha sostenuto che il diritto di accesso ad un giudice dovesse essere assicurato proprio in ragione della natura della disputa, essenzialmente ricollegabile al danno pecuniario che aveva subito a seguito della rimozione dall'incarico di vice-presidente del Consiglio ispettivo. La fine prematura dello stesso, ha ricordato peraltro Kartal, non è stata determinata da una riforma strutturale dello HSYK visto che la legge del 2014 – come ribadito dalla Corte costituzionale – non ha apportato alcuna modifica alla struttura e al funzionamento di quest'organo. Il semplice fatto che la conclusione del mandato sia stata prevista da una legge, infine, non sarebbe sufficiente a rispettare il test *Eskelinen*.

Posizioni simili sono state espresse dalla *Volunteer Jurist Association*, che ha evidenziato, con riferimento alla seconda condizione del test, che la legge n. 6425/2014 non sarebbe stata approvata nell'interesse dello Stato, bensì allo scopo

di limitare l'imparzialità e l'indipendenza della magistratura, e dunque in aperto contrasto con i principi dello stato di diritto.

5. – La CtEDU, pronunciandosi all'unanimità sulla questione, ha in primo luogo chiarito che, secondo una consolidata giurisprudenza che include la pronuncia contro la Turchia nel caso *Demirtaş* (CtEDU, *Selahattin Demirtaş c. Turchia* (n. 2), [GC] n. 14305/17, 22 dicembre 2020), «una decisione o un provvedimento favorevole al ricorrente non è, in linea di principio, sufficiente a privarlo della sua qualità di “vittima” ai sensi dell'art. 34 della Convenzione, salvo il caso in cui le autorità abbiano riconosciuto (espressamente o nella sostanza) la violazione della Convenzione prevedendo poi una adeguata riparazione» (CtEDU, *Kartal c. Turchia*, § 28). Nel caso in discussione, dunque, la sentenza della Corte costituzionale, che comunque non conteneva alcun riferimento al diritto del ricorrente ad accedere ad una Corte contro la prematura cessazione dell'incarico presso lo HSYK, si poneva come un controllo di costituzionalità astratto e, in ragione della sua natura non retroattiva, non potesse essere considerata una procedura idonea a sanare gli effetti di una eventuale violazione della Convenzione. Allo stesso modo, nell'opinione della Corte di Strasburgo, non si può ritenere in alcun modo rilevante, al fine di giudicare il mancato rispetto dell'art. 6,1 CEDU, il fatto che il ricorrente abbia ottenuto un nuovo, e probabilmente equivalente, incarico.

La consolidata giurisprudenza esistente è stata ricordata anche con riferimento al mancato esperimento dei ricorsi interni sostenuto dal governo turco, avendo la CtEDU confermato che possono ritenersi come ricorsi non esperiti solo quei ricorsi efficaci e adeguati a consentire un eventuale rimedio alla violazione e che anche i ricorsi presso lo HSYK non rientrano in questa fattispecie, secondo una posizione già sostenuta dalla CtEDU in *Bilgen c. Turchia* (n. 1571/07, 9 marzo 2021) e in *Eminağaoğlu c. Turchia* (n. 76521/12, 9 marzo 2021).

La Corte ha quindi esaminato il ricorso in oggetto alla luce del test *Eskelinen*, cogliendo l'occasione per ricordare come le garanzie per il potere giudiziario solidamente previste dalla CEDU debbano trovare un corrispettivo in un ordinamento nazionale che si definisca democratico e fondato sullo stato di diritto, quale la Turchia in effetti è ai sensi dell'art. 2 della Costituzione peraltro inemendabile *ex art.* 4. Tali garanzie sembrano essere formalmente presenti nell'ordinamento turco, in particolare all'art. 159 della Costituzione – in cui si ricorda che non vi è una durata predefinita della carica di ispettore presso lo HSYK – e all'art. 42 della legge n. 6087/2010 – in cui si stabilisce che la sospensione, rimozione o riassegnazione degli ispettori dello HSYK possa avvenire solo attraverso una decisione dell'Assemblea plenaria dello stesso senza peraltro far venire meno il diritto a ricorrere contro decisioni arbitrarie. *A fortiori*, il combinato disposto degli art. 139 e 140 della Costituzione turca sancisce indubbiamente i principi di indipendenza e inamovibilità dei giudici, rendendo necessario che ogni cambiamento nella carriera di un giudice debba essere concordato con lo stesso ovvero disciplinato secondo criteri oggettivi che assicurino la salvaguardia dall'arbitrio del legislatore. Per la CtEDU, la richiesta oggettività sarebbe mancata al momento della scelta da parte dello HSYK, che non ha fornito indicazioni circa le ragioni che ne hanno indotto l'Assemblea plenaria a confermare alcuni incarichi e a terminarne altri, tra cui quello del ricorrente.

L'inamovibilità sancita *ex art.* 140 Cost., inoltre, si applica – nell'opinione della CtEDU – anche alle posizioni che il governo turco qualifica come meramente amministrative, essendo il servizio presso l'organo di autogoverno della magistratura particolarmente meritevole di essere salvaguardato sotto il profilo dell'indipendenza e della certezza della posizione al fine di consentire un imparziale

esercizio delle funzioni; un ragionamento particolarmente valido per il ricorrente, le cui funzioni venivano svolte nell'ambito del Consiglio ispettivo.

Pur in presenza delle menzionate garanzie, l'ordinamento turco – secondo concorde opinione delle parti – non ha previsto né prima né dopo l'approvazione della legge n. 6524/2014 il ricorso ad una Corte per le decisioni dello HSYK, rendendo così necessario per la CtEDU verificare se l'impossibilità di accedere ad un giudice sia giustificata (seconda condizione del test *Eskelinen*). È su questo punto che la CtEDU ha dichiarato la propria insoddisfazione circa le motivazioni del governo, che non sarebbe riuscito a dimostrare in quale misura l'esclusione del ricorrente dall'accesso ad una Corte sarebbe nell'interesse dello Stato.

Nel merito della violazione dell'art. 6,1 CEDU, che la CtEDU si ritiene dunque perfettamente titolata ad esaminare, i giudici di Strasburgo hanno sostenuto che il controllo di costituzionalità effettuato dalla Corte costituzionale debba considerarsi una misura utile ma solo ancillare e non equivalente al ricorso che si sarebbe dovuto garantire ai membri del potere giudiziario. La decisione dei giudici nazionali diviene tuttavia di estrema rilevanza nel caso in discussione, giacché la CtEDU ne ha confermato il contenuto, ribadendo che le modalità con cui era avvenuta la rimozione dall'incarico del ricorrente violassero il principio di certezza del diritto altresì minando il principio di indipendenza del potere giudiziario, soprattutto in ragione dell'impossibilità del giudice Kartal di adire una Corte. Questo ingiustificato limite ha indotto la Corte a dichiarare la violazione dell'art. 6,1 CEDU e a stabilire il pagamento dei danni morali e materiali al ricorrente (per una cifra totale di circa 10mila euro).

6. – Interessanti elementi di analisi sono stati sollevati nella *concurring opinion* del giudice Koskelo. Quest'ultimo ha evidenziato come il test *Eskelinen* non sia stato elaborato dalla Corte nell'ambito di un ricorso in cui la violazione originava da una misura legislativa e che nei casi successivi in cui il test era stato approfondito, pur discutendosi di misure *ex lege* come in *Baka* (CtEDU, *Baka c. Ungheria*, [GC] n. 20261/12, 23 giugno 2016) e nel già menzionato caso *Grzęda*, la CtEDU non aveva mai posto l'accento sui profili giuridicamente rilevanti di questo aspetto. Nell'opinione del giudice Koskelo si dovrebbe tuttavia prestare attenzione al contenuto delle leggi da cui originano le violazioni al fine di individuare se si tratta di provvedimenti di portata generale che, solo in ragione di specifiche circostanze, colpiscono i ricorrenti violando i diritti protetti dalla Convenzione o di provvedimenti *ad hominem*, chiarendo come in questa categoria non possano però farsi rientrare quelle norme transitorie che, nell'ambito di vaste e sistemiche riforme, finiscono per colpire specifiche categorie.

La Corte, dunque, avrebbe dovuto provare a creare un discrimine, necessariamente fondato anche su considerazioni legate all'analisi del contesto politico di riferimento, fra quelle misure necessarie e pienamente legittime che impongono una restrizione nell'accesso ad un giudice e quelle che invece di questo diritto rappresentano una violazione.

Nel merito del caso in discussione, il giudice Koskelo ritiene che ampi margini di incertezza derivino dalle norme dell'ordinamento interno e che la legge n. 6524/2014 sembra rientrare nel novero di quelle norme finalizzate ad escludere una particolare categoria di individui in ragione di convinzioni personali non conformi a quelle sostenute dal governo.

Avendo già l'opinione di maggioranza sottolineato che le garanzie previste *ex art. 6,1* non sono assolute e che la stella polare deve costantemente essere il rispetto dello stato di diritto, infine, per l'estensore della *concurring opinion* la valutazione circa la violazione in discussione deve essere effettuata a partire dallo scenario di riferimento. Al riguardo, essendosi la Corte costituzionale turca

pronunciata nel senso dell'incostituzionalità della misura transitoria, l'ammissibilità di un ricorso per violazione dell'art. 6,1 CEDU e la conferma della violazione trovano la propria ragione nella necessità di sanare una situazione che, a livello interno, non aveva potuto trovare adeguato rimedio solo per l'assenza di una Corte competente e per l'irretroattività delle sentenze costituzionali. Diverso – e questo è un ulteriore punto di rilievo nella *concurring opinion* – sarebbe stato se la Corte costituzionale avesse dichiarato la perfetta costituzionalità della norma transitoria. In quel caso, infatti, la decisione della CtEDU non avrebbe potuto sostenere una violazione dell'art. 6,1 CEDU a meno di non voler minare l'autorità dei giudici nazionali, creando così un *vulnus* a quello stato di diritto che invece l'ordinamento sovrastale mira a proteggere.

7. – Il caso in discussione interseca l'ormai consolidato dibattito relativo alla tenuta democratica dell'ordinamento turco e al rispetto del principio di separazione dei poteri con specifico riferimento alle ingerenze governative sul potere giudiziario (anche qui sia consentito il rinvio al mio *La Turchia di Erdoğan*, il Mulino, 2022, spec. pp. 70-75). Al fine di comprendere nel dettaglio questo aspetto conviene preliminarmente ricordare che l'organo di autogoverno della magistratura è stato costantemente oggetto di attenzione da parte del legislatore turco che, a fasi alterne, ha cercato di ampliarne l'indipendenza ovvero di vincolarlo alle posizioni governative.

Istituito come Consiglio Supremo dei Giudici (YHK) dalla Costituzione del 1961, che sembrava introdurre nell'ordinamento turco principi in tutto allineati con gli standard del costituzionalismo europeo, quest'organo è stato una prima volta modificato a seguito del memorandum del 1971 con cui i militari imposero una chiara stretta alle garanzie previste dalla legge fondamentale al fine di tutelare la stabilità politica e i valori del kemalismo. In quella occasione, si prevede che la presidenza dello YHK, originariamente assegnata ad un giudice eletto a scrutinio segreto fra i 18 componenti del Consiglio, potesse essere esercitata dal Ministro di giustizia se ritenuto necessario. Si compiva così un primo passo verso l'alterazione del principio di separazione dei poteri poi mantenuta anche nella Costituzione del 1982, quando, con la denominazione di Alto Consiglio dei Giudici e dei Procuratori la cui vice-presidenza era assegnata *ex officio* al sottosegretario alla giustizia, quest'organo aveva visto le proprie competenze di autogoverno estese anche ai giudici delle Corti amministrative e ai procuratori. Nell'ambito dell'ampia riforma dell'ordinamento condotta nel primo decennio di governo dell'*Adalet ve Kalkınma Partisi* (Partito della Giustizia e dello Sviluppo – AKP) al fine di perfezionare l'accesso – mai avvenuto – all'Unione europea, l'emendamento costituzionale del 2010 aveva dotato il Consiglio di un bilancio indipendente ed era stato stabilito che le decisioni di revoca dalla professione che quest'ultimo è competente ad emettere potessero essere oggetto di controllo giurisdizionale. Come si anticipava, la composizione dell'Alto Consiglio era stata inoltre ampliata a 22 componenti (più 12 membri supplenti), poi ridotti a 13 con la riforma costituzionale del 2017, che aveva nuovamente modificato la denominazione in Consiglio dei Giudici e dei Procuratori – HSK, attualmente in vigore. L'intervento del 2010, in effetti, sembrava andare nella direzione di una accresciuta tutela delle garanzie del potere giudiziario rispetto agli altri poteri ma anche di una sua efficienza secondo standard più conformi a quelli europei, limitando così quel fenomeno di *outsourcing* che aveva visto una crescente presenza di 'esperti' a supporto – ma di fatto anche in ruoli decisionali – della funzione giurisdizionale (così Ö. Aşık, *Legal Reforms in Turkey: Ambitious and Controversial*, in *Turkish Policy Quarterly*, 1, 2012, pp. 145-153, spec. p. 152).

Tali garanzie, tuttavia, si sono rapidamente ritorte contro il governo dell'AKP, che ha progressivamente mostrato un particolare interesse al mantenimento del potere e alla repressione del dissenso. L'approvazione della legge n. 6524/2014, infatti, rientra tra le conseguenze della cosiddetta 'crisi del 2013', *annus horribilis* per il partito di Recep Tayyip Erdoğan in cui è cominciato un declino dei consensi fattualmente concretizzatosi in occasione delle elezioni del 2015 (allorché, per la prima volta dalla sua prima vittoriosa corsa elettorale del 2002, l'AKP aveva dovuto formare una coalizione con il nazionalista *Milliyetçi Hareket Partisi* – MHP per poter ottenere i voti necessari alla formazione dell'Esecutivo), ma già esposto all'attenzione internazionale dalle c.d. 'rivolte di Gezi Parki' del luglio 2013, che dall'originaria protesta ambientalista contro l'abbattimento di alcuni alberi nel parco retrostante piazza Taksim ad Istanbul si erano trasformate in una occasione per l'espressione del dissenso contro il governo nelle principali città del paese. Nel dicembre dello stesso anno, inoltre, alcune indagini avevano condotto ad accuse di corruzione nei confronti di quattro ministri, e relativi familiari, nonché di un nutrito gruppo di dipendenti della pubblica amministrazione. A queste accuse il governo aveva (più che tempestivamente) reagito con l'approvazione del Regolamento per la polizia giudiziaria del 23 dicembre 2013 in cui si imponeva alle forze di polizia coinvolte in indagini penali di informarne le rilevanti autorità amministrative; una misura che, in pratica, consentiva immediatamente al governo di venire a conoscenza di eventuali procedimenti a carico dei suoi membri e di intervenire al riguardo. Quindici membri dello HSYK pubblicamente esposero la propria disapprovazione nei confronti di questo provvedimento, denunciandone gli effetti negativi sulla conduzione delle indagini e sulla indipendenza della magistratura inquirente. La 'ribellione' dello HSYK, duramente stigmatizzata dall'allora Primo Ministro Erdoğan, fu punita dapprima con un tentativo di riforma costituzionale per rendere tutti i componenti dell'Alto Consiglio di nomina parlamentare e successivamente, mancando la maggioranza qualificata per procedere all'emendamento, attraverso l'approvazione della legge n. 6524/2014, a cui il caso qui discusso si ricollega.

Quest'ultimo, tuttavia, richiama l'incostituzionalità della sola disposizione transitoria inserita all'art. 39 della legge n. 6087/2010, ma non sembra superficiale ricordare che già nel corso dell'*iter legis* l'allora Presidente della Repubblica Abdullah Gül aveva dichiarato di aver rilevato 15 profili di incostituzionalità in 12 articoli e che solo in ragione delle modifiche apportate all'originario disegno di legge durante l'esame in Commissione aveva deciso di promulgare la legge, lasciando alla Corte costituzionale l'onere di individuare la permanenza di elementi in contrasto con la Costituzione (Cfr. M. Yetkin, *Gül'den HSYK'ya 'yetmez ama evet'*, in *Radikal*, 27 febbraio 2014). Peraltro, se il caso sottolinea che, nelle more della decisione della Corte costituzionale, si era provveduto a dare attuazione alla sostituzione di numerosi elementi dello HSYK, incluso il ricorrente, esso non consente di evidenziare che, nello stesso periodo, il Ministro di Giustizia, che ne aveva acquisito la competenza proprio attraverso una disposizione della legge n. 6525/2014 anch'essa poi dichiarata incostituzionale, aveva provveduto rapidamente a sostituire due giudici della prima Camera dell'Alto Consiglio con giudici filo-governativi e ad avviare un'ampia campagna di trasferimenti e sostituzioni di tutti coloro che avevano preso parte alle summenzionate inchieste per corruzione. Tali sostituzioni erano poi state determinanti per la nomina di nuovi giudici di Cassazione a seguito della riforma della struttura interna della Corte che istituiva nuove Camere (Legge n. 6572, 2 dicembre 2014), da cui sarebbe derivato un 'impacchettamento' con giudici leali all'AKP (così E. Özbudun, *Pending challenges in Turkey's judiciary*, in S. Aydin-Düzgüt et al. (cur.), *Global Turkey in Europe*, vol. III, IAI Research Papers, Nuova Cultura, 2015, pp. 131-143, spec. pp. 139).

Se si considera che la riforma del 2010 aveva l'esplicito scopo di incrementare l'indipendenza del potere giudiziario, la sentenza della Corte costituzionale merita qualche ulteriore parola di approfondimento. Essa evidenzia come l'attuazione della riforma abbia in realtà lasciato nelle mani del solo Presidente dello HSYK, ossia il Ministro della Giustizia, il potere di determinare nomine e sostituzioni e gli abbia assicurato un'ingerenza nella sostituzione dello staff dello HSYK contraria al principio di separazione dei poteri e allo stato di diritto nonché alla disposizione costituzionale secondo cui il principio di indipendenza del potere giudiziario deve essere rispettato nelle nomine relative al potere giudiziario senza distinzione tra i giudici *tout court* e lo staff della pubblica amministrazione che presta servizio in quest'ambito (art. 159 Cost.).

Il dubbio che la norma che ha colpito (non solo) il giudice Kartal debba essere considerata una misura *ad hominem* per procedere a quella (neppure troppo silenziosa) epurazione dei componenti del potere giudiziario più ostili al governo in carica sembra trasformarsi in conferma quando si ricorda che, a seguito del trasferimento presso la Corte di Cassazione, egli era stato dapprima sospeso (il 16 luglio 2016, ossia il giorno successivo al fallito golpe militare che aveva tentato di rovesciare il governo di Erdoğan) e quindi rimosso dall'incarico (24 agosto 2016), vedendosi peraltro rigettata la richiesta di riesame di questa misura (29 novembre 2016) che apriva la strada al processo per connivenza con FETÖ avviato dalla Corte di assise di Erzurum il 31 ottobre 2017 e conclusosi con una condanna a sette anni e sei mesi di prigione, confermata dalla Corte di Cassazione il 20 ottobre 2020.

Questo punto non è irrilevante, come si nota in maniera più esplicita nella *concurring opinion*. Proprio l'appartenenza a FETÖ, che il giudice convenzionale qualifica come «*a particular ideological movement*» (§10) e non come un'organizzazione terroristica, viene considerata la ragione per cui il ricorrente non sarebbe stato riconfermato nel proprio incarico. Le controverse relazioni tra l'AKP e l'organizzazione di Gülen rappresentano dunque quell'ineludibile contesto politico in cui l'approvazione della legge n. 6425/2014 si colloca. Con una breve digressione si potrà ricordare, infatti, che il movimento *Hizmet* guidato dall'imam Fetullah Gülen ha per lungo tempo condiviso obiettivi e strategie politiche con l'AKP, che in un primo tempo ne ha favorito la penetrazione nelle istituzioni per controbilanciare la presenza delle forze laiche, eredità del Kemalismo. Proprio al supporto all'AKP fornito da giudici e inquirenti appartenenti ad *Hizmet* sarebbero dovute le inchieste *Ergenekon* e *Balyoz*, che hanno contribuito ad aprire la strada alla riforma del 2010. Le posizioni fra l'AKP e *Hizmet*, tuttavia, si sono progressivamente allontanate e la presenza di membri del movimento nelle istituzioni è stata incrementalmente ostracizzata sino alla dichiarazione dello stesso quale vera e propria organizzazione terroristica finalizzata a sovvertire l'ordine costituito a seguito del fallito golpe del 15 luglio 2016, di cui FETÖ è ufficialmente ritenuta responsabile dalle autorità turche. Per dovere di cronaca si ricorda che proprio questo allontanamento sembra aver causato il rilascio di tutti gli imputati nelle inchieste summenzionate e la messa in stato di accusa per affiliazione a FETÖ di coloro che le avevano avviate.

Una ulteriore nota di contesto impone di evidenziare, infine, che al momento in cui si svolgevano i fatti relativi al caso *Kartal* la Corte costituzionale era stata solo liminalmente oggetto delle attenzioni governative, essendosi già proceduto alla nomina di nuovi (e filo-governativi) giudici a seguito dell'introduzione del ricorso diretto (2010), e si mostrava pertanto ancora sporadicamente capace di intervenire a tutela dello stato di diritto. Nel momento in cui la CtEDU ha deciso il caso, invece, la situazione appare drammaticamente mutata: l'autorità della Corte costituzionale, che pure non ha mancato di sostenere le posizioni governative su questioni controverse, è sempre più messa in discussione sia dagli esponenti del governo che dalle altre Corti apicali. Se, infatti, la Corte costituzionale, all'indomani

del fallito golpe del 2016, ha confermato la sospensione per presunti legami con FETÖ di due giudici costituzionali (per dettagli sulla vicenda cfr. T. Olcay, *Firing Bench-Mates: The Human Rights and Rule of Law Implications of the Turkish Constitutional Court's Dismissal of Its Two Members: Decision of 4 August 2016*, in *European Constitutional Law Review*, 3, 2017, pp. 568-581) e non ha esitato a dichiararsi incompetente alla revisione dei decreti emergenziali post-golpe che, in molti casi, si erano rivelati delle vere e proprie liste nere per avviare inchieste contro giudici, giornalisti e accademici accusati di connivenze con FETÖ o con altre organizzazioni terroristiche (cfr. AYM, E2016/166, K2016/159, 12 ottobre 2016), essa ha tuttavia cercato di preservare un minimo di tutela dei diritti fondamentali, attirandosi l'ira della giustizia ordinaria e della politica. Sul punto si ricordano i ripetuti appelli a non eseguire gli ordini di rilascio per i giornalisti Can Dundar e Erdem Gul a conclusione del controverso caso che aveva coinvolto il quotidiano di opposizione *Cumhuriyet* (Cfr. Reuters, *Turkey's Erdogan Says Does Not Respect Court Ruling On Journalists*, 28 febbraio 2016, <https://www.reuters.com/article/us-turkey-media-erdogan/turkeys-erdogan-says-does-not-respect-court-ruling-on-journalists-idUSKCNOW10E6>) o nel più recente caso che ha coinvolto Can Atalay (si rinvia al mio *Cose turche: il caso Can Atalay e lo scontro tra Corti. Una (nuova) prova di autoritarismo?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2024, pp. 190-192).

Come per i dissidi tra l'AKP e *Hizmet*, il discredito con cui si cerca di colpire la Corte costituzionale sarebbe dovuto ai contrasti interni all'Islam politico turco e, in particolare, alla progressiva prevalenza fra i giudici della Corte della corrente legata alla fondazione *Hak-Yol*, anch'essa ormai ostile all'AKP.

In sintesi, gli sviluppi che hanno interessato la disciplina e il funzionamento del potere giudiziario turco a partire dalle riforme del 2010 sembrano essere intrinsecamente collegati alle evoluzioni relative al ruolo dell'Islam politico in un ordinamento in cui la laicità dello Stato è concepita come militante *ex art. 2* della Costituzione. L'ampliamento delle garanzie di indipendenza e imparzialità dei giudici introdotto nel 2010, infatti, se da un lato effettivamente allineava il sistema giuridico turco agli standard europei, dall'altro serviva ad accrescere il potere delle Corti inferiori nella nomina dei giudici delle Corti apicali e dunque a consentire la penetrazione in seno a queste ultime di elementi vicini all'Islam politico.

Per meglio comprendere questa 'manovra' occorre ricordare che, sin dal periodo kemalista, una *conventio ad excludendum* aveva relegato in secondo piano ogni manifestazione politica della religione islamica, anche grazie al potere di scioglimento dei partiti di ispirazione religiosa previsto nella Costituzione del 1961 e ribadito nella versione originale dell'art. 69 della Costituzione del 1982. Sentendosi – secondo una formula spesso utilizzata dai politici turchi – «stranieri in casa propria», già nel 1970 i conservatori islamici turchi avevano elaborato la dottrina del *Milli Görüş* (sguardo nazionale) che, anche accogliendo le rivendicazioni delle classi più emarginate, puntava alla progressiva inclusione dei principi morali di ispirazione religiosa nella politica del paese. Ne derivò, a partire dal 1973, l'inclusione dei partiti espressione dell'Islam politico nelle coalizioni di governo (ma sempre in funzione subalterna). A seguito dell'approvazione della Costituzione del 1982, la dottrina di riferimento per l'Islam politico turco divenne la c.d. sintesi turco-islamica, che conciliava il nazionalismo turco con la morale islamica e che trovava un proprio rappresentante politico nel *Refah Partisi*. Il programma politico di quest'ultimo, che si richiamava soprattutto al concetto di giustizia sociale fortemente presente nell'Islam, fu particolarmente gradito alla popolazione turca che, nelle elezioni del 1996, gli assegnò un numero di preferenze tale da consentire al suo leader Erbakan di essere nominato Primo Ministro. Lo scioglimento del *Refah* da parte della Corte costituzionale nel 1998 è l'evento che apre la strada all'ultima evoluzione dell'Islam politico turco e, in particolare, alla fondazione dell'AKP e alla sua elezione alla guida del paese nel 2002. Una volta

aperte le porte della stanza dei bottoni alle formazioni dell'Islam politico moderato – sia attraverso la revisione costituzionale del 2007 che ha eliminato l'ispirazione religiosa dalle condizioni per lo scioglimento di un partito sia attraverso la sentenza del 2008 della AYM con cui si rispettava la volontà democraticamente espressa del popolo turco di sostenere l'AKP non confermandone lo scioglimento ma imponendo solo una sanzione amministrativa – quest'ultimo ha tuttavia cominciato a suddividersi in correnti e fazioni che, a colpi di accuse di influenzare con cospirazioni e complotti la vita istituzionale del paese, hanno finito per contrapporsi, con conseguenze sempre più nefaste per la salute dello stato di diritto nel paese.

Valentina Rita Scotti
Professoressa Associata in Diritto pubblico comparato
European Law and Governance School
vrscotti1@gmail.com

