

L'attacco allo Stato di diritto in Turchia: l'onda lunga del 1989 è definitivamente finita?

di Tania Groppi

1. – Dove va la Turchia? Questa domanda si fa ogni giorno più drammatica in questi primi mesi del 2017, alla vigilia di un referendum costituzionale, previsto per il 16 aprile, che rappresenta un momento decisivo non solo nella storia di questo Paese.

La vicenda della Turchia non può non richiamare l'attenzione (e la reazione) di quelli che, tra gli accademici italiani, coltivano relazioni di amicizia e collaborazione con colleghi e con università turche. Ma soprattutto essa deve, a mio avviso, essere attentamente monitorata dai costituzionalisti e comparatisti. Siamo infatti di fronte al tentativo di instaurare un regime autoritario attraverso una revisione costituzionale che non si limita a ratificare uno *status quo*, come può avvenire quando una nuova costituzione autoritaria sia introdotta a seguito di un colpo di Stato. Qui è la revisione stessa, approvata nel rispetto (almeno formale) della precedente legalità costituzionale, che è finalizzata a introdurre, se confermata dal popolo a maggioranza, un assetto istituzionale contrario ai principi dello Stato di diritto.

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

Non è il primo fallimento a cui ci tocca assistere. Dopo la decade trionfale degli anni '90, nei quali l'espansione globale dello Stato costituzionale ha fatto parlare della "fine della storia", il XXI secolo ci ha portato in un'epoca di incertezza e instabilità, nella quale anche in Europa molti degli *acquis* del secolo precedente sembrano rimessi in discussione. Il primo Paese a cadere sotto i colpi di maggioranze antidemocratiche è stata l'Ungheria, ove la Costituzione del 2011 ha rappresentato un regresso rispetto al precedente ordinamento instaurato dopo la fine del comunismo. Adesso è la volta della Turchia che, pur con le sue peculiarità, fa pienamente parte dello spazio giuridico europeo e ha intrapreso, proprio nel post-1989, un cammino verso l'instaurazione della democrazia costituzionale.

2. – Che la Turchia sia un Paese “in between”, sospeso tra Europa e Asia, tra modernità e tradizione, tra laicità e islamismo, non è cosa nuova. Per quel che riguarda il diritto costituzionale, questo “stare a metà strada” è ben espresso nel titolo di un volume pubblicato nel 2015, *Le droit constitutionnel turc. Entre coup d'Etat et démocratie* (gli autori sono Ibrahim Ö. Kaboğlu e Eric Sales, Paris).

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

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

Da un lato, infatti, benché la Turchia fosse membro del Consiglio d'Europa fin dal 1950 e avesse ratificato la CEDU nel 1954, è con il riconoscimento, nel 1989, del carattere vincolante delle decisioni della Corte di Strasburgo e poi con l'entrata in vigore del Protocollo XI – che ha introdotto il ricorso individuale alla Corte – che la giurisprudenza di Strasburgo ha iniziato ad incidere in maniera pervasiva sull'ordinamento turco. Dall'altro, benché l'accordo di associazione tra la Turchia e la Comunità economica europea risalgia al 1964, è soprattutto con l'avvio del percorso di pre-adesione, a partire dal Consiglio europeo di Helsinki del 1999, che la condizionalità europea ha esercitato ampia influenza sulla Turchia. Nello sforzo di rispondere ai criteri di Copenaghen essa ha realizzato importanti riforme volte a garantire i diritti fondamentali, che si sono mosse lungo alcuni assi principali: la progressiva riduzione del ruolo dei militari nelle istituzioni; il rafforzamento dell'indipendenza, sia interna che esterna, della magistratura; la garanzia del giusto processo, specialmente in campo penale.

Questo percorso, che è andato avanti grosso modo fino al 2013, non è stato privo di rilevanti elementi di ambiguità, come le innumerevoli condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo hanno continuato a testimoniare. L'irrisolto conflitto curdo, con la correlata proclamazione dello stato di emergenza in ampie zone del territorio, ha dato luogo a gravi violazioni dei diritti umani, compreso un frequente uso della tortura. La legge anti-terrorismo del 1991, rimasta immutata nel suo nucleo fondamentale e specialmente nella definizione assai vaga del terrorismo, ha consentito l'applicazione di misure molto dure a condotte che non necessariamente implicavano l'uso della violenza. Particolarmente problematica è rimasta la questione della libertà di espressione, per il permanere nel codice penale di numerosi reati di opinione, con rilevanti conseguenze per giornalisti, accademici, intellettuali. La soglia di sbarramento del 10% prevista dalla legislazione elettorale (e “salvata” da Strasburgo), al contempo, ha contribuito ad impoverire la rappresentanza politica e a polarizzare il confronto elettorale.

Protagonista di gran parte di questa stagione di riforme è stato il partito islamista guidato da Recep Tayyip Erdoğan, l'AKP, al potere dal 2002, nell'ambito di una forma di governo parlamentare, divenuta semipresidenziale a seguito della revisione costituzionale del 2007, che ha introdotto l'elezione diretta del presidente della Repubblica.

3. – La tendenza si è però nettamente invertita a partire dal 2013: è come se le ambiguità che hanno continuato a contrassegnare il percorso della Turchia verso la democrazia e lo Stato di diritto siano venute allo scoperto, fino a deflagrare dopo il tentato colpo di Stato del 15 luglio del 2016, per dar luogo a una *escalation* autoritaria che vorrebbe trovare il proprio momento di consacrazione nella revisione costituzionale.

Due eventi sembrano aver messo in moto, nel 2013, il percorso di allontanamento della Turchia dall'itinerario verso lo Stato di diritto: le proteste della società civile nell'episodio di Gezi Park, represso con straordinaria durezza, e le indagini sulla corruzione del Governo che hanno portato alle dimissioni di quattro ministri. Da lì ha preso avvio non solo una prepotente repressione dell'indipendenza della magistratura e della libertà di espressione, ma l'adozione di una serie di misure legislative volte a smantellare i passi avanti compiuti, a partire perlomeno dalla cd. "omnibus law" del 15 febbraio 2014, passando per il cd. "pacchetto sicurezza" del 27 marzo 2015. Tutto ciò mentre venivano abbandonati i tentativi di raggiungere un accordo con i curdi e veniva meno la prospettiva di una pacificazione del sud-est della Turchia; mentre il partito filo-curdo HDP riusciva a superare lo sbarramento nelle elezioni del 7 giugno 2015; mentre veniva eroso il consenso elettorale di Erdoğan che, per cercare di recuperare la maggioranza perduta, ha sciolto il Parlamento appena eletto e ha indetto nuove elezioni il 1 novembre dello stesso anno; mentre la crisi economica colpiva il Paese, sempre più coinvolto nella crisi siriana e bersaglio del terrorismo.

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

Innanzitutto, la reazione di sproporzionata durezza, verbale e fattuale, del Governo contro i 1128 docenti universitari firmatari di una petizione dal titolo "We will not be a party to this crime" (resa pubblica l'11-1-2016), che chiedeva la cessazione dello stato d'assedio e delle violazioni dei diritti commesse dall'esercito turco nei territori curdi e l'apertura di negoziati di pace (il gruppo è divenuto noto col nome di "Academics for Peace"). Alcuni dei firmatari sono stati arrestati, altri sottoposti ad inchieste penali e alcuni licenziati già nei mesi seguenti all'appello, ben prima, cioè, della proclamazione dello stato di emergenza, suscitando reazioni di sdegno in tutto il mondo.

Inoltre, va menzionata la singolare legge costituzionale del 12 aprile 2016 che ha aggiunto una disposizione transitoria alla Costituzione, sulla base della quale è stata sospesa per quindici giorni l'immunità parlamentare, determinando la sottoposizione a procedimenti penali, per reati di opinione, di 139 dei 550 deputati (ben 51 di essi membri del partito HDP, 12 dei quali sono stati arrestati nel novembre 2016); una revisione costituzionale *ad personam*, ritenuta dalla Corte costituzionale non sindacabile in sede di ricorso diretto (e non impugnata in via d'azione da 1/5 dei componenti dell'Assemblea,

come sarebbe stato possibile, per i timori del partito di opposizione, il partito kemalista CHP, di vedersi qualificato come complice dei terroristi di fronte all'opinione pubblica), che è stata nettamente condannata, tra l'altro, dalla Commissione di Venezia (*Opinion* n. 858/2016 del 14-10-2016).

4. – È in questo contesto, già gravemente deteriorato, che si collocano le misure adottate in reazione al fallito colpo di Stato del 15 luglio 2016 e la revisione costituzionale sottoposta al referendum del 16 aprile 2017.

Per limitarsi a una rapida sintesi, lo stato di emergenza proclamato dal Governo all'indomani del tentato colpo di Stato è stato prorogato tre volte col consenso del Parlamento. In base al diritto emergenziale (artt. 15, 120, 121 Cost. e legge sullo stato di emergenza del 1983) il Governo può adottare decreti-legge, che devono successivamente essere approvati dal Parlamento. Attraverso tali decreti, i diritti fondamentali possono essere limitati o sospesi in tutto o in parte, ma solo nella misura in cui le circostanze lo richiedano e nel rispetto degli obblighi internazionali. Dei 21 decreti ad oggi adottati, soltanto 5 sono stati approvati dal Parlamento ma cionondimeno restano in vigore. Inoltre, la Corte costituzionale, con un *overruling* della sua precedente giurisprudenza, ha stabilito con quattro decisioni del 12 ottobre e del 2 novembre 2016, rese a seguito di ricorsi di incostituzionalità da parte dell'opposizione, di non poter sindacare tali decreti di emergenza.

Ma è il contenuto dei decreti che ha sollevato le maggiori preoccupazioni, portando a una netta presa di posizione della Commissione di Venezia (v. *Opinion* n. 865/2016 del 12-12-2016 e *Opinion* n. 872/2017 del 13-3-2017).

Tali decreti hanno determinato il licenziamento di migliaia di dipendenti pubblici (circa 150.000 secondo il Consiglio d'Europa), compresi giudici e docenti universitari, la chiusura di giornali, radio, televisioni, di scuole, fondazioni, associazioni. Risalta particolarmente la stretta sulle università: viene stabilito che tutti i rettori siano nominati dal presidente della Repubblica, mentre il numero dei docenti licenziati (senza diritto alla pensione e con sospensione del passaporto) ammonta a diverse migliaia. Tra di essi sono compresi 312 "Academics for Peace". Ben 84 dei 330 accademici licenziati col decreto del 7 febbraio 2017 fanno parte degli "Academics for Peace". Tra di loro figura anche il professor Ibrahim Kaboğlu, dell'Università di Marmara a Istanbul, già presidente dell'Associazione turca per le ricerche di diritto costituzionale e membro del Consiglio direttivo della *International Association of Constitutional Law*. Il professor Kaboğlu, oltre che un docente amatissimo dai suoi studenti e uno studioso apprezzato in tutto il mondo, è anche uno strenuo difensore dei diritti umani, molto esposto sui *mass media*. In particolare, in questi mesi si sta opponendo alla revisione costituzionale ed è divenuto uno dei bersagli del Governo di Erdoğan.

Quel che è evidente è che, con il pretesto di combattere i seguaci di Fetullah Gülen, accusato di essere all'origine del tentativo di colpo di Stato, in realtà il Governo si sta sbarazzando di tutti i suoi oppositori, tra i giudici, nelle università, nei ministeri, nell'esercito, nella stampa e negli altri mezzi di comunicazione. È difficile immaginare come una corretta campagna referendaria possa svolgersi in un clima di questo tipo. A

riprova di ciò, va aggiunto che il decreto-legge n. 687, dell'8 febbraio 2017, ha sottratto al Consiglio elettorale supremo (l'autorità indipendente che si occupa dello svolgimento delle elezioni e dei referendum) il potere di sanzionare le emittenti che non rispettino le norme sulla distribuzione degli spazi nella campagna elettorale e ha liberalizzato le pubblicità elettorali sulle reti private.

Quanto alla revisione costituzionale, anche qui sia sufficiente menzionare alcuni dati assai sintetici (che sono pienamente sviluppati nel parere della Commissione di Venezia, *Opinion* n. 875/2017 del 13-3-2017), sia a livello di procedimento che di contenuti.

La legge costituzionale n. 6771, approvata il 21 gennaio 2017 con 339 voti favorevoli su 550 (quindi ottenendo i necessari 3/5 per poter essere sottoposta al referendum, sulla base dell'art. 175) è il risultato di un procedimento estremamente rapido, consumatosi in poche settimane (il disegno di legge era stato presentato dalla maggioranza parlamentare il 10 dicembre 2016), senza alcuna consultazione e partecipazione pubblica, in un clima di scontro tra maggioranza e opposizione e nella violazione delle norme del regolamento parlamentare e della Costituzione sul voto segreto. Ma, quel che è più grave, la revisione è avvenuta durante lo stato di emergenza, in un clima generale di paura e di intimidazione sulla base delle "purghe", del divieto di manifestare nelle vie della capitale decretato dal governatore di Ankara e in presenza delle limitazioni della libertà di espressione e della persecuzione degli stessi parlamentari già in essere prima del tentato colpo di Stato.

Circa i contenuti della revisione, risaltano due principali aspetti: da un lato la iperpresidenzializzazione, dall'altro la limitazione dell'indipendenza del potere giudiziario. L'attuale forma di governo semipresidenziale verrebbe infatti trasformata in forma di governo presidenziale, ma in assenza dei *checks and balances* dell'esperienza statunitense. Per fare soltanto alcuni esempi, il presidente, unico titolare del potere esecutivo, eletto per un mandato di cinque anni rinnovabili una volta, sarebbe sempre eletto contestualmente all'Assemblea legislativa monocamerale, secondo il principio *simul stabunt simul cadent*. Ma mentre il presidente potrebbe in qualsiasi momento sciogliere l'Assemblea (con la conseguente cessazione anche del proprio mandato), quest'ultima per autosciogliersi, determinando anche nuove elezioni presidenziali, avrebbe bisogno della maggioranza dei 3/5. Inoltre, se tale autoscioglimento avvenisse nel secondo mandato del presidente, questi potrebbe correre per un terzo mandato, e se l'ipotesi si ripetesse, per un quarto ecc. Il presidente disporrebbe di enormi poteri: proclamare lo stato di emergenza; adottare decreti-legge di emergenza (fonti primarie che possono intervenire in qualsiasi materia); adottare decreti su molte materie (la forza di tali decreti non è chiara; sembra ci sia una divisione di competenza tra leggi e decreti, ma in molti campi in assenza della legge potrebbero sempre e comunque intervenire i decreti); porre il veto su qualsiasi legge (che potrebbe essere superato soltanto a maggioranza assoluta); nominare e revocare i suoi vicepresidenti, i ministri e gli alti funzionari dello Stato. Ancora più grave è l'ulteriore incremento del ruolo che un presidente siffatto avrebbe per quanto riguarda le nomine nel potere giudiziario e nella Corte costituzionale. Già la Costituzione attuale riconosce al presidente un significativo potere al riguardo, ma va ricordato che si tratta del presidente di una Repubblica

parlamentare. Il Consiglio dei giudici e dei procuratori, composto di 13 membri, sarebbe presieduto dal ministro della giustizia e ne sarebbe membro di diritto anche il sottosegretario alla giustizia (entrambi nominati dal presidente). Ad essi si aggiungerebbero altri 11 membri scelti tra diverse categorie di giudici, pubblici ministeri, professori universitari: 4 nominati direttamente dal presidente, 7 eletti dal Parlamento a maggioranza dei 3/5. In totale, il presidente potrebbe nominare direttamente 6 membri su 13, e dato che deterrà necessariamente la maggioranza nel Parlamento, non è improbabile che ne ottenga un altro (o più) arrivando a controllare agevolmente il Consiglio e pertanto la magistratura. Quanto alla Corte costituzionale, i suoi componenti passerebbero da 17 a 15 come conseguenza dell'abolizione dei giudici militari in tempo di pace (questa è l'unica modifica formale), ma la trasformazione della figura del presidente enfatizzerebbe ulteriormente i problemi già oggi esistenti nella sua composizione: ben 12 giudici di nomina presidenziale e tre di nomina parlamentare (che possono essere eletti, dopo i primi due scrutini, con maggioranza semplice), scelti sulla base di terne di nomi, la maggioranza delle quali indicate dalle giurisdizioni superiori (esse stesse grandemente a rischio vista la composizione del Consiglio dei giudici e procuratori).

5. – Mi pare che queste vicende forniscano innumerevoli spunti di riflessione per i costituzionalisti. Mi limito a segnalarne due.

Innanzitutto, come accennavo all'inizio, c'è la questione della incapacità, da parte dello Stato costituzionale, di resistere agli attacchi che vengano portati a colpi di maggioranza alle sue strutture fondamentali: possiamo certamente sottolineare la fragilità dello Stato di diritto in Turchia, costruito incrementalmente anche grazie alla condizionalità europea, il fatto che non sia mai stato scardinato completamente il retaggio autoritario, insito ad esempio nella legislazione penale e nelle difficoltà di assicurare l'indipendenza della magistratura, ma il campanello d'allarme resta.

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

Resta perché quella turca va ad affiancarsi ad altre involuzioni autoritarie avvenute o in corso, come quella ungherese e polacca, nonché alla insofferenza crescente, da parte dei populismi di tutti i colori e di tutti gli orientamenti, per i limiti al potere delle maggioranze politiche.

Inoltre, mi pare significativo che l'attacco allo Stato costituzionale in Turchia non sia avvenuto, direttamente, attraverso il prisma dei diritti fondamentali. La parte della Costituzione sui diritti rimane, per il momento, immutata, a testimonianza di quanto siano importanti anche nei regimi autoritari le costituzioni di facciata e di quanto sia pervasiva la retorica dei diritti umani. Ci si poteva forse immaginare, da parte di un partito islamista come l'AKP, un attacco frontale ai diritti della donna, o alla libertà di

coscienza. Non è escluso che questo sia all'orizzonte, ma la prima mossa è stata indirizzata contro la parte istituzionale della Costituzione, ovvero i *checks and balances* nella forma di governo e l'indipendenza della magistratura, elementi cardine dello Stato di diritto fin dalla sua origine ottocentesca.

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

Non pretendo qui di proporre risposte, ma soltanto di sottolineare la centralità di questa tematica – ovvero quella dell'attacco allo Stato costituzionale, in Turchia e altrove – per gli studiosi di diritto costituzionale e comparato. E la questione, strettamente legata, di chi possano o debbano essere i suoi difensori, a livello domestico e internazionale. Cercando di ricordare che non siamo meri osservatori, come potrebbero, forse, esserlo degli entomologi. Nella consapevolezza che attraverso la scelta dei nostri temi di ricerca, attraverso le nostre collaborazioni accademiche, attraverso il nostro contributo alla formazione dei giuristi, attraverso la nostra presenza nella società civile, siamo attori, anzi, siamo chiamati ad essere protagonisti dei fenomeni che studiamo

Siena, 29 marzo 2017