

Turchia: il referendum costituzionale del 16 aprile 2017.
Un'ulteriore tappa verso lo smantellamento dello Stato di diritto

di Tania Groppi *
(2 maggio 2017)

(in corso di pubblicazione in “*Quaderni costituzionali*”, 2017)

1. La “retrogressione democratica” della Turchia (secondo l’espressione utilizzata da Aziz Huq e Tom Ginsburg per indicare la progressiva erosione democratica che in questi ultimi anni coinvolge diversi ordinamenti, anche europei: A. Z. HUQ, T. GINSBURG, *How to Lose a Constitutional Democracy*, 18 gennaio 2017, disponibile alla pagina SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2901776>) sembra essere arrivata a un punto di svolta con il referendum del 16 aprile 2017.

Con una ristretta maggioranza (secondo i risultati proclamati dal Consiglio elettorale supremo – YSK – e pubblicati sulla Gazzetta ufficiale del 27 aprile 2017 il sì avrebbe ottenuto il 51,4%: <http://www.hurriyetdailynews.com/turkeys-supreme-election-board-announces-official-charter-referendum-results-.aspx?pageID=238&nID=112510&NewsCatID=338>) gli elettori hanno approvato un pacchetto di emendamenti costituzionali fortemente voluti dal partito di governo, l’AKP, e dal suo leader, il presidente della Repubblica Erdoğan, che sanciscono l’abbandono del percorso verso la democrazia e lo Stato di diritto avviato dal paese nel post-1989. Un percorso non sempre lineare, già da anni messo in discussione da una *escalation* di misure autoritarie, intensificatesi ulteriormente dopo il tentato colpo di stato del luglio 2016, che trovano oggi copertura costituzionale negli emendamenti adottati.

2. La revisione, infatti, introduce una serie di modifiche all’attuale forma di governo semipresidenziale, determinando una enorme concentrazione di poteri nelle mani del presidente, in assenza di adeguati *checks and balances*. In nome di un onnipotente principio di maggioranza, incarnato da un presidente-sultano che sembra riportare la storia indietro di diversi secoli, essa svuota simultaneamente il potere di controllo del parlamento e quello degli organi di garanzia, aprendo la strada verso un regime autoritario e personalistico, come ha messo in evidenza la Commissione di Venezia (Opinion No. 875/2017 adottata nella seduta del 10-11 marzo 2017: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2017\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2017)005-e)).

Il presidente – che, con una previsione di immediata entrata in vigore, può fin da subito cumulare questa carica con quella di leader del proprio partito – unico titolare del potere esecutivo, viene eletto per cinque anni, contestualmente all’assemblea legislativa monocamerale, secondo il principio *simul stabunt, simul cadent*. Ma mentre egli può in qualsiasi momento sciogliere l’assemblea (con la conseguente cessazione anche del proprio mandato), quest’ultima per autosciogliersi, determinando altresì nuove elezioni presidenziali,

ha bisogno della maggioranza dei 3/5. Il presidente può essere rieletto soltanto una volta, ma se l'autoscioglimento dell'assemblea avvenisse durante il secondo mandato, egli potrebbe correre per un terzo mandato, e se l'ipotesi si ripetesse, per un quarto ecc. Il presidente dispone di enormi poteri: può proclamare lo stato di emergenza; adottare decreti-legge di emergenza; adottare decreti sulle materie non riservate alla legge; 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 suo ruolo circa 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, sarà presieduto dal ministro della giustizia e ne sarà membro di diritto anche il sottosegretario alla giustizia. Ad essi si aggiungono altri 11 membri scelti tra giudici, pubblici ministeri, professori universitari: 4 nominati dal presidente, 7 eletti dal parlamento a maggioranza dei 3/5. In totale, il presidente potrà nominare direttamente 6 membri su 13, e dato che disporrà del supporto della maggioranza parlamentare, non è improbabile che arrivi a controllare agevolmente il Consiglio e, di conseguenza, la magistratura. Quanto alla Corte costituzionale, l'unica modifica formale riguarda la riduzione del numero dei componenti, da 17 a 15, come conseguenza dell'abolizione dei giudici militari in tempo di pace. Tuttavia, la trasformazione della figura del presidente enfatizza ulteriormente i problemi già oggi esistenti nella sua composizione: ben 12 giudici sono di nomina presidenziale e tre sono eletti dal parlamento (dal terzo scrutinio, è sufficiente la maggioranza semplice).

3. Ma c'è di più. Come l'opposizione non cessa di denunciare (vedi ad esempio <http://www.hurriyetdailynews.com/turkeys-supreme-election-board-announces-official-charter-referendum-results-.aspx?pageID=238&nID=112510&NewsCatID=338>), come la stessa Commissione di Venezia sottolinea nel citato parere e come messo in evidenza dalla Risoluzione 2156 (2017) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, approvata nella seduta del 25 aprile 2017 (<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23665&lang=en>), tutto il procedimento, referendum compreso, si è svolto in violazione della costituzione turca e degli standard democratici europei.

La fase parlamentare si è esaurita nel giro di poche settimane (il disegno di legge era stato presentato dalla maggioranza parlamentare il 10 dicembre 2016 ed è stato approvato il 21 gennaio 2017, con 339 voti favorevoli su 550, ottenendo quindi i necessari 3/5 per poter essere sottoposta al referendum, sulla base dell'art. 175), senza alcuna consultazione e partecipazione pubblica, in violazione delle norme del regolamento parlamentare e della costituzione sul voto segreto, in quanto molti deputati della maggioranza hanno mostrato apertamente il proprio voto favorevole alla revisione nel corso della seduta parlamentare del 21 gennaio 2017 (ai sensi dell'art. 148, la Corte costituzionale può sindacare la costituzionalità, per vizi formali, degli emendamenti costituzionali, ma l'opposizione ha rinunciato a presentare ricorso: <http://www.hurriyetdailynews.com/main-opposition-to-not->

[appeal-to-turkeys-top-court-over-constitution-change.aspx? pageID=238&nID=109739&NewsCatID=338](http://www.godent.com/peoples-voice/appeal-to-turkeys-top-court-over-constitution-change.aspx?pageID=238&nID=109739&NewsCatID=338)).

Quel che è più grave, la revisione è avvenuta durante lo stato di emergenza, in presenza di gravi limitazioni della libertà di espressione, con più di 150 giornalisti incarcerati, 12 parlamentari in stato di arresto e, più in generale, in un clima di intimidazione e paura, determinato dalle misure adottate con decreti-legge immotivati ed insindacabili, che hanno determinato il licenziamento di migliaia di dipendenti pubblici (circa 150.000 secondo il Consiglio d'Europa, 96.000 dei quali direttamente sulla base di liste allegate ai decreti legge), compresi giudici e docenti universitari, la chiusura di giornali, radio, televisioni, scuole, fondazioni, associazioni, accompagnata dalla confisca senza indennizzo dei loro beni, il tutto in assenza di prove definite e precise, sulla base della semplice allegazione di una "connessione", "affiliazione", "relazioni" o "contatti" con organizzazioni terroristiche. Queste misure non hanno colpito unicamente persone sospettate di legami con l'organizzazione di Gülen, ritenuta dal governo responsabile del fallito colpo di stato, ma hanno preso di mira gli esponenti dell'opposizione, come dimostra il licenziamento, con decreto 7 febbraio 2017, del professor Ibrahim Kaboğlu, costituzionalista, uno dei più incessanti oppositori della riforma costituzionale.

Il potere giudiziario in particolare è stato completamente rimaneggiato: non solo due membri della Corte costituzionale sono stati rimossi e arrestati, ma almeno 3.659 giudici sono stati licenziati, tra cui 173 giudici delle giurisdizioni superiori, mentre d'un colpo, il 29 novembre 2016, sono stati nominati 3940 nuovi giudici e pubblici ministeri.

Si aggiunga che il decreto-legge n. 687, dell'8 febbraio 2017, ha sottratto all'YSK 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: in queste condizioni il destino della campagna referendaria era segnato e non possono certo stupire i dati che dimostrano l'impari ripartizione degli spazi tra i sostenitori del sì e del no (vedi il rapporto degli osservatori dell'OSCE che riferisce che il 77% degli spazi sui media sono stati a favore del sì, contro il solo 23% del no: <http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/311721?download=true>).

La decisione adottata dal medesimo Consiglio, alla vigilia dell'apertura delle urne, nella serata del 16 aprile, di considerare valide le schede (circa due milioni e mezzo) sprovviste di timbro degli uffici elettorali, ha rappresentato soltanto l'ultima di molteplici irregolarità denunciate dai partiti di opposizione CHP e HDP. I loro ricorsi sono stati respinti dal Consiglio, le cui decisioni sono inappellabili, come non ha mancato di ricordare il Consiglio di Stato, successivamente adito. I ricorrenti hanno annunciato che si rivolgeranno alla Corte di Strasburgo (<http://www.hurriyetdailynews.com/turkeys-supreme-election-board-announces-official-charter-referendum-results-.aspx?pageID=238&nID=112510&NewsCatID=338>).

4. L'alternanza di fasi di democratizzazione e di involuzioni autoritarie non è cosa nuova per la Turchia: essa ha caratterizzato la storia della Repubblica a partire dalla sua proclamazione un po' meno di un secolo fa, il 29 ottobre 1923. Basti pensare che 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 (vedi I. Ö. Kaboğlu, E. Sales, *Le droit constitutionnel turc. Entre coup d'Etat et démocratie*, L'Harmattan, Paris, 2015).

Gli eventi di questi ultimi anni presentano però rilevanti elementi di novità. Siamo infatti di fronte alla instaurazione di un regime autoritario attraverso una revisione costituzionale che non si limita a ratificare uno *status quo*, come avviene quando una nuova costituzione autoritaria è adottata a seguito di un colpo di stato: qui è la revisione costituzionale stessa che introduce un assetto istituzionale contrario ai principi dello stato di diritto, con l'avallo del voto popolare, espresso attraverso un referendum svoltosi in un quadro giuridico e fattuale già pregiudicato da gravi violazioni dei diritti fondamentali e del *rule of law*.

In altre parole, stiamo assistendo 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. 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.

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. Per quanto riguarda la Turchia, possiamo certamente sottolineare la fragilità dello stato di diritto, costruito incrementalmente anche grazie alla condizionalità europea, il fatto che non sia mai stato scardinato completamente il retaggio autoritario, ma non possiamo negare che essa faccia pienamente parte dello spazio giuridico europeo e che abbia intrapreso, proprio nel post-1989, un cammino verso l'instaurazione della democrazia costituzionale, che si è progressivamente arenato, fino ad arrivare all'attuale arretramento.

Che fare di fronte a queste nuove sfide, impensate fino a pochi anni fa, quando 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 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.

* Professoressa di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Siena