

Note minime sulla riforma costituzionale in Turchia*

di Andrea Chiappetta **

(31 ottobre 2017)

SOMMARIO: 1. *Il procedimento di revisione costituzionale: i rilievi della Commissione di Venezia* – 2. *L'incidenza della novella sul ruolo della Grande Assemblea Nazionale: salta il sistema di checks and balances?* – 3. *Verso una forma di governo a trazione presidenziale.* – 4. *L'indipendenza del potere giudiziario e degli organi di garanzia.* – 5. *Considerazioni finali.*

1. *Il particolare iter che ha condotto all'approvazione della riforma costituzionale: i rilievi della Commissione di Venezia.*

La consultazione referendaria tenutasi in Turchia il 16 aprile 2017 con esito affermativo¹, ha rappresentato l'ultimo passaggio reso necessario ai fini dell'entrata in vigore della legge costituzionale n.6771, la quale - approvata dalla Grande Assemblea Nazionale in via definitiva il 21 gennaio 2017, con 339 voti favorevoli su 550² - ha modificato la *lex fundamentalis* della Repubblica attraverso un corposo ed eterogeneo pacchetto di diciotto emendamenti.

Si tratta di un radicale intervento riformatore che costituisce la concreta realizzazione del progetto di revisione dell'impianto costituzionale propugnato da Erdogan sin dall'autunno del 2011, all'indomani del terzo successo elettorale del suo partito - l'AKP (Adalet ve Kalkinma Partisi, Partito della Giustizia e dello Sviluppo) –, ma all'epoca infruttuosamente condotto dalla Commissione parlamentare all'uopo incaricata³.

Invero, il testo della Costituzione del 1982, ascrivibile alle forme di costituzionalismo liberale moderno, aveva già subito continui e sensibili mutamenti che, se sul piano dei diritti e delle libertà fondamentali hanno senz'altro progressivamente accordato un maggior grado di tutela rispondente all'apertura dei negoziati per l'ingresso della Turchia nell'Unione⁴, su quello dei rapporti tra i poteri costituzionali hanno in parte minato l'intento originario, tracciato nel solco di una democrazia parlamentare.

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Il referendum costituzionale ha coinvolto circa l'86% della popolazione turca e si è concluso, secondo i dati ufficiosi diffusi dal Consiglio elettorale supremo, con l'affermazione dell'*evet* che ha prevalso di misura sul fronte dell'*hayir* (51,3% contro il 48,7%).

² Il progetto di revisione costituzionale ha ottenuto il consenso dei 3/5 dei componenti la Grande Assemblea, necessario, ex art.175 Cost., per la sua sottoposizione a referendum confermativo, laddove il voto favorevole di almeno i 2/3 dei componenti l'organo parlamentare avrebbe direttamente comportato l'entrata in vigore della riforma.

³ Sul progetto elaborato dalla Commissione parlamentare insediata il 19 ottobre 2011, Cfr. ACAR A., *Is Turkey in the process of adopting a new constitution or a large scale constitutional amendment? Some questions concerning constitutional theory*, in *Int'l J. Const. L.Blog*, 13 maggio 2013; Per approfondimenti sugli impulsi riformatori si rinvia a DECARO C. (A CURA DI), *Itinerari costituzionali a confronto*, Carocci editore, Roma, 2013, pp. 65-68.

⁴ Sugli interventi di riforma nella prospettiva della normalità democratica, si rinvia a DECARO C. (A CURA DI), *ult.op.cit.*, pp.60-62.

Più specificamente, l'introduzione nel 2007 dell'elezione diretta⁵ del Presidente della Repubblica ha garantito a quest'ultimo un ruolo più incisivo nell'ordinamento, con il conseguente allontanamento dal modello parlamentare verso una trasformazione *de facto* della forma di governo in semipresidenziale. E proprio la tendenza ad affermare ancor più marcatamente lo spostamento del baricentro istituzionale dalla sede parlamentare a quella presidenziale ha animato il controverso *iter* attraverso il quale l'ultima novella costituzionale ha ricevuto approvazione.

Il procedimento di revisione si è, anzitutto, articolato nel perdurare dello stato di emergenza⁶ - proclamato dopo il fallimento del colpo di Stato del 15 luglio 2016⁷ - la cui dichiarazione, in accordo con l'art.120 Cost.⁸, consente un massiccio concentrazione del potere esecutivo nelle mani del Capo dello Stato⁹.

Ne è conseguita l'adozione, volta a reprimere le forme di dissenso manifestatesi nel tessuto sociale, di stringenti misure¹⁰ che hanno evidentemente imbrigliato anche lo sviluppo di una democratica dialettica attorno al testo di riforma.

Se, infatti, in sede istituzionale la rapida¹¹ discussione si è svolta in un Parlamento monco degli undici deputati di opposizione privati della guarentigia dell'immunità ed in stato di arresto, il clima generale di intimidazione¹² ha gravemente compresso gli ulteriori spazi del dibattito politico, essendosi esso tradotto, per esempio, nella decretazione del divieto di manifestazione nelle vie capolinee piuttosto che nella revoca della licenza di trasmissione a numerosi organi di informazione¹³.

5 Il legislatore costituzionale del 2007 ha introdotto l'elezione a suffragio universale diretto del Capo di Stato turco, alla stregua di un impianto elettorale a doppio turno che contempla la previsione di un eventuale secondo turno di ballottaggio tra i due candidati più votati nel caso in cui nessun candidato ottenga la maggioranza assoluta dei voti validi al primo turno (art.102, co.7, Cost.). Contestualmente è stata ridotta la durata del mandato, rinnovabile una sola volta, a cinque anni (art.101 Cost.).

6 Pur in assenza nel diritto internazionale di un'espressa norma che impedisca di emendare il dettato costituzionale in stato di emergenza, diverse Costituzioni (Albania, Estonia, Georgia, Lituania, Moldavia, Montenegro, Spagna, Polonia, Portogallo, Romania, Serbia, Spagna, Ucraina) hanno sancito tale divieto; su tutti si richiamano artt. 226 Cost. Polonia; 147 Cost. Lituania; 157 Cost. Ucraina, in Commissione di Venezia, *Opinion on the Amendments to the constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a national referendum on 16 April 2017*, Opinion n.875/2017, par.29, p.7.

7 Il Consiglio di Sicurezza Nazionale (MGK) ha ordinato, a seguito del tentativo di golpe del 15 luglio 2016, la dichiarazione di stato di emergenza (OHAL), la cui portata è stata estesa a tutto il territorio nazionale e protratta dal Consiglio dei ministri per quattro volte, l'ultima delle quali all'indomani della consultazione referendaria.

8 La norma consente la dichiarazione di stato di emergenza in caso di seria minaccia all'ordine costituzionale e di diffusi disordini sociali, oltre che in conseguenza di epidemie o disastri naturali.

9 Sulle funzioni esercitabili dal Presidente della Repubblica durante lo stato di emergenza si rinvia a BETTONI D., *Cosa cambia in Turchia con l'introduzione dello stato di emergenza, a seguito del fallito golpe del 15 luglio, e quali sono i poteri in mano al Presidente della Repubblica*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 25 maggio 2016.

10 Il Governo ha approvato una serie di decreti - legge che la Corte costituzionale ha ritenuto non direttamente impugnabili, sulla cui natura si rinvia a GALIMBERTI M., *Il mancato golpe turco e i decreti legge di emergenza: l'allarme lanciato dalla Commissione di Venezia*, in *Quaderni costituzionali*, fasc.1/2017, pp.170-172.

11 Il disegno di legge è stato presentato dalla maggioranza parlamentare il 10 dicembre 2016, per poi essere approvato dalla Grande Assemblea Nazionale in ultima lettura il 21 gennaio 2017.

12 Così, GROPPI T., *Turchia 2017: l'attacco allo stato di diritto e il fallimento della condizionalità europea*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc.1/2017, p.14.

13 Sulle limitazioni alla libertà di espressione dei *media* si segnala il rapporto del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, *Memorandum on freedom of expression and media freedom in Turkey*, 15 febbraio 2017.

In detta direzione, in palese contrasto con l'art.67 Cost., ai sensi del quale le modifiche intervenute alla legge elettorale non possono conoscere applicazione nel primo anno successivo alla loro entrata in vigore, il decreto legge n.687 dell'8 febbraio 2017, immediatamente esecutivo, ha anche sottratto al Consiglio elettorale supremo¹⁴ il potere di irrogare sanzioni nei confronti delle emittenti che non rispettino le norme sulla distribuzione degli spazi nella campagna elettorale¹⁵, incidendo sul principio di neutralità dei media.

Si aggiunga che il recente licenziamento di un gran numero docenti¹⁶, pretestuosamente accusati di atteggiamenti a vario titolo denigratori dell'identità turca, ha inevitabilmente svilito la critica anche in ambito accademico.

Ciò ha comportato drammatiche limitazioni alla libertà di espressione durante l'intera campagna referendaria, snodatasi in condizioni del tutto difformi dagli standard internazionali.

Le distorsioni del sistema non si sono limitate certamente alle sole circostanze esterne al procedimento. Al contrario, esse hanno riguardato anche proprio le sue scansioni, a cominciare dalle modalità di votazione in aula, stante la manifesta lesione dello scrutinio segreto, previsto per la procedura in questione dall'art.175 Cost.¹⁷

Sollecitata sul punto, la Commissione di Venezia, nel parere reso il 13 marzo 2017, ha sollevato plurime censure alla regolarità dell'*iter* di approvazione, parlamentare e popolare, degli emendamenti costituzionali, ribadendo come *"transparency, openness and inclusiveness, adequate timeframe and conditions allowing pluralism of views and proper debate of controversial issues, are key requirements of a democratic Constitution-making process"*¹⁸.

2. *L'incidenza della novella sul ruolo della Grande Assemblea Nazionale: salta il sistema di checks and balances?*

I diciotto emendamenti approvati, pur insistendo formalmente sulla terza parte del dettato costituzionale dedicata agli organi fondamentali della Repubblica, impattano, invero, sull'intera architettura ordinamentale¹⁹.

Le modifiche investono, infatti, tutti e tre i rami del potere, mutando radicalmente i rapporti intercorrenti tra gli stessi, con tangibili e diversificate conseguenze in ordine all'equilibrio istituzionale non sempre di immediata percezione.

14 Autorità indipendente garante dello svolgimento delle elezioni e dei referendum.

15 Si è trattato di un intervento non aderente allo stato di emergenza ma destinato a ripercuotersi sull'*iter* referendario; sul punto si rinvia a GROPPI T., *Turchia 2017: l'attacco allo stato di diritto*, op.cit., pp.15-16.

16 Le informazioni sul numero degli accademici licenziati dopo il fallito colpo di Stato del luglio 2016 non sono univoche, per un totale che oscilla dai quasi cinquemila agli oltre settemila docenti; sul punto, si rinvia a GROPPI T., *Turchia, altri 330 docenti universitari licenziati soltanto perché oppositori di Erdogan: come accademici italiani possiamo stare a guardare?*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 25 gennaio 2017, pp. 3-9.

17 Principio ribadito dall'art.94 del Regolamento di procedura della Grande Assemblea Nazionale; diversi deputati di maggioranza hanno mostrato la scheda prima di imbucarla nell'apposita scatola.

18 Così la Commissione di Venezia, *Opinion on the Amendments*, op.cit, par.28, p.7.

19 La sostanza di una revisione costituzionale così articolata non può essere rintracciata nel solo dato testuale, ma va colta negli effetti che, discendendo dalla stessa, si riverberano sul principio della separazione dei poteri e sull'effettiva garanzia dei diritti fondamentali, le due condizioni essenziali che l'art.16 della Dichiarazione francese del 1789 poneva a fondamento dell'esistenza di una Costituzione ; sul punto si rinvia a VOLPI M., *Una nuova Costituzione che mira all'instaurazione di un regime autoritario*, in *Forum Associazione DPCE*, approfondimento 2017, pp. 13-14.

In ambito parlamentare, per primo la novella aumenta – art.75 Cost. - il numero dei componenti la Grande Assemblea Nazionale, col passaggio da 550 a 600 deputati, allentando contestualmente – da venticinque a diciotto anni - il requisito di età per l'elettorato passivo²⁰ (art.76 Cost.).

Simili interventi si presterebbero ad essere interpretati nella direzione di voler agevolare la partecipazione alla vita della *res publica* ed avvicinare il sistema ai modelli parlamentari europei in tema di rappresentanza²¹, specie se si considera che la Turchia, tra i Paesi più popolosi del continente, si fonda su un impianto monocamerale.

Si consideri, inoltre, che l'estensione del numero dei deputati combinata con il vigente sistema elettorale proporzionale, corretto con il metodo d'Hondt, seppur con un'elevata clausola di sbarramento al 10%, potrebbe conferire alle forze partitiche di opposizione che accedono alla ripartizione dei seggi una maggiore – o più efficace (e funzionale) - consistenza parlamentare.

Non può neppure, nella medesima direzione interpretativa, esser ignorata la regolamentazione e la costituzionalizzazione dell'istituto dei c.d. "parlamentari in riserva" (art.79, Cost.), destinati ad integrare l'ordinaria composizione della Assemblea in caso di sopravvenuta vacanza di posti nel corso della legislatura²².

Ciò premesso, ben altro – e più preoccupante - tenore paiono assumere gli interventi volti ad incidere sulle funzioni proprie dell'organo legislativo.

In tal senso, dalla lettera del novellato art.98 Cost. risulterebbero fortemente ridimensionati i poteri di controllo esperibili dal Parlamento: la soppressione dello strumento delle interpellanze e la anomala disciplina dettata in tema di interrogazioni ed inchieste²³ potrebbero, infatti, considerevolmente svilire il ruolo del principale presidio di vigilanza dell'esercizio del potere esecutivo. Quanto alle prime, si prevede la possibilità di presentarle esclusivamente in forma scritta con destinatari vicepresidenti e ministri, senza ammettere che a relazionare sia il Capo dello Stato; con riguardo alle inchieste, invece, viene introdotta (art.105 Cost.) una procedura aggravata²⁴ – con le sembianze dell' *impeachment* – alla stregua della quale i 3/5 dei componenti la Grande Assemblea possono, per reati connessi allo svolgimento delle funzioni del Presidente (nonché di vicepresidenti e ministri), attivare un'apposita commissione d'inchiesta²⁵, il cui operato può successivamente sollecitare il giudizio della Corte Suprema solo attraverso l'avallo dei 2/3 dei deputati.

La previsione di *quorum* così elevati rende presumibilmente impervia la contestazione dell'operato

20 Viene altresì soppresso il requisito dell'espletamento del servizio militare obbligatorio.

21 Sul rapporto tra popolazione e numero di parlamentari in ciascun Stato membro dell'Unione europea, si veda il dossier del Servizio Studi del Senato, *Il numero dei parlamentari*, n. 195, aprile 1997.

22 La fattispecie della vacanza di deputati si è, come detto, verificata nel corso della discussione del testo della riforma conseguentemente all'arresto di parlamentari espressione di forze di opposizione.

23 Sulla procedura che conduce all'attivazione della commissione d'inchiesta, si rinvia a MORELLI A. – CUKANI E., *Turchia: un "democratico" addio alla democrazia? Nel dettaglio le modifiche costituzionali*, in *laCostituzione.info*, 19 aprile 2017, p.2.

24 Ai sensi del novellato art.105 Cost. affinché l'indagine parlamentare possa essere validamente attivata è necessario il preliminare consenso della maggioranza assoluta dei componenti la Grande Assemblea Nazionale; Cfr. SCOTTI V., *Verso il Presidenzialismo à la turca: la Grande Assemblea Nazionale di Turchia approva (e rinvia a referendum) la riforma costituzionale*, in *Diritticomparati*, fasc.1/2017, 6 febbraio 2017.

25 Commissione *ad hoc* composta da quindici parlamentari.

presidenziale che, aboliti i tradizionali meccanismi di sfiducia, finisce per risultarne consolidato. E neanche il coinvolgimento – di natura meramente autorizzatoria²⁶ - nel procedimento che conduce alla dichiarazione dello stato di emergenza²⁷, la cui decretazione resta ancora saldamente di prerogativa del Capo dello Stato, sembrerebbe munire il Parlamento di strumenti congrui ad incidere significativamente sulla materia.

Ad analoghe conclusioni conduce anche la *ratio* sottesa alla nuova regolamentazione dell'istituto del rinvio alla Grande Assemblea di un testo di legge, dal momento che l'intervenuta opposizione presidenziale all'ordinario *iter legis* può essere superata dalla camera legislativa esclusivamente per volontà di un'accresciuta maggioranza (ora assoluta e non più semplice)²⁸.

L'innovazione dall'impatto più immediato pare, però, riguardare l'estensione della legislatura, nonché le tempistiche stabilite per il rinnovo delle cariche elettive principali.

La naturale scadenza del mandato parlamentare - originariamente fissata a cadenza quadriennale - viene, infatti, protratta di un anno e la conseguente coincidenza con la immutata durata dell'incarico presidenziale viene disciplinata attraverso la previsione di tornate elettorali necessariamente simultanee.

Tale statuizione, pur in linea con le più recenti impronte nei sistemi semipresidenziali²⁹, rappresenta, invero, un *unicum* tra i modelli teorici presidenziali - verso i quali pure la riforma turca sembra complessivamente orientata - una cui tipicità è rappresentata dallo strumento delle *c.d. mid-term elections*³⁰.

Sebbene la contestualità tra le elezioni garantisca, per una parte della dottrina politologica³¹, il funzionamento in senso maggioritario della forma di governo, comprimendo ogni rischio in ordine all'insediamento di forze di differente estrazione nei due rami del potere³², un metodo così configurato tende, da un lato, a cristallizzare ancor più marcatamente il blocco di governo - autosufficiente e, presumibilmente, non incline al confronto con le opposizioni parlamentari - e, dall'altro, ad impedire indirette valutazioni *in itinere* del corpo elettorale circa la condotta, nella

26 La Grande Assemblea Nazionale è chiamata ad autorizzare lo stato di emergenza entro i tre mesi successivi alla sua dichiarazione e, nel perdurare dello stesso, ogni altro decreto presidenziale emanato.

27 Il potere di indire lo stato di emergenza resta del Capo dello Stato che può avvalersene per un periodo non superiore ai quattro mesi, salva l'ipotesi di conflitto bellico per la quale non sono previste restrizioni temporali.

28 Si tratta di una disposizione che non incontra limiti contenutistici consentendo così la configurazione di un vero e proprio potere di veto presidenziale sull'esercizio della funzione legislativa del Parlamento.

29 Si pensi agli interventi di riforma con i quali in Francia, tra il 2000 ed il 2001, si è proceduto, da un lato, alla riduzione della durata del mandato del Capo dello Stato e, dall'altro, alla inversione del calendario elettorale, con lo svolgimento delle elezioni presidenziali poco prima di quelle legislative, così da determinare un effetto di traino delle prime sulle seconde come evidentemente dimostrato dall'esito delle ultime tornate elettorali.

30 Sul ruolo e l'importanza che le elezioni di metà mandato assumono nel sistema presidenziale statunitense, v. GRECO E. (A CURA DI), *Le elezioni di metà mandato (mid term) negli Usa*, in *Servizio studi del Senato della Repubblica*, n.58/2006, pp. 6-10; VACCARI C., *Le elezioni di metà mandato negli Stati Uniti del 2006: un referendum contro Bush e per il governo diviso*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 57/2007, pp.87-120.

31 Sulle teorie a fondamento del modello presidenziale, si rinvia a VOLPI M., *Le forme di governo*, in MORBIDELLI G. - PEGORARO L. - RINELLA A. - VOLPI M., *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli editore, Torino, 2016, pp. 439-441; nello specifico Shugart e Carey costruiscono uno schema ideale di governo presidenziale fondato su tre elementi: l'elezione a maggioranza relativa di un Presidente titolare di poteri legislativi limitati, l'elezione del Parlamento con sistema proporzionale di lista, la simultaneità delle due elezioni.

32 Lo scenario del *c.d. "governo diviso"* si è manifestato negli Stati Uniti per 32 anni su 47 dal 1968 al 2015; Lowi parla di "governo inedito di due partiti in cui ciascuno di essi è insediato in uno dei due rami" del potere e opera come partito di maggioranza, contribuendo a favorire politiche conservatrici di pura gestione dell'esistente.

prima parte del mandato, dell'organo esecutivo. E' infatti il meccanismo dell'*accountability*³³ democratica – reso effettivo solo con consultazioni elettorali ben distinte - a consentire che l'agenda e la programmazione politica del Presidente possano eventualmente essere condizionate e ricalibrate in ragione dei rinnovati equilibri in seno al Parlamento.

Le anomalie paiono accentuarsi con riguardo alla particolare estrinsecazione del principio del *simul stabunt simul cadent* che ne discende: se lo scioglimento della Camera può avvenire senza alcuna restrizione ad opera del Presidente, con la connessa cessazione anche del mandato di quest'ultimo, viceversa, ove l'assemblea intendesse procedere all'autoscioglimento, determinando così il rinnovo anche dell'incarico presidenziale, si renderebbe necessario il consenso della maggioranza qualificata dei 3/5. Senonchè una tale conclusione anticipata della legislatura per iniziativa parlamentare potrebbe essere utilizzata per superare il limite dei due mandati presidenziali (non operante in caso di mancato compimento del secondo) prestandosi così a costituire un proficuo espediente per aggirare detto vincolo.

Tanto contribuisce a svilire il ruolo e la tradizione della Grande Assemblea Nazionale³⁴ che, complessivamente depauperata di quelle funzioni di *checks and balances* di cui ogni impianto parlamentare dovrebbe essere provvisto nei contesti a forte vocazione presidenziale³⁵, appare relegata ad organo di mera ratifica³⁶ della volontà del Capo dello Stato, in un disegno che porrebbe a rischio il pluralismo costituzionale³⁷.

Con tali presupposti la riforma pare creare un netto squilibrio a vantaggio della figura presidenziale che non trova riscontri tra le evolute forme di governo occidentali³⁸ e sembra piuttosto sommariamente richiamare l'esperienza della Federazione russa in cui la *Duma* di Stato³⁹ risulta ancora temibilmente menomata di autonomi e concreti poteri di controllo.

3. Verso una forma di governo a trazione presidenziale.

33 Negli Stati Uniti è il meccanismo predisposto per consentire agli elettori di controllare l'operato dei propri rappresentanti e dello stesso Presidente.

34 Le modifiche disegnano il passaggio dalla attuale forma di governo semipresidenziale a quella presidenziale: c.d. *TRexit from parliamentary democracy*, così MAZZA M., *Le incertezze della (eventuale) transizione costituzionale in Turchia*, in *Forum Associazione DPCE*, approfondimento 2017, p.13

35 Nei sistemi dualistici il principio del bilanciamento dei poteri mira ad assicurare che ogni soggetto istituzionale possa, mediante adeguati freni e contrappesi, controllare e condizionare l'altro nell'esercizio delle rispettive funzioni. Neustadt teorizza la forma di governo presidenziale come quel complesso di "istituzioni separate che condividono gli stessi poteri".

36 Sul ridimensionamento delle funzioni della Grande Assemblea Nazionale, si richiama PETERSEN F. – YANASMAYAN Z., *The Final Trick? Separation of Powers, Checks and Balances, and the Recomposition of the Turkish State*, in *VerfBlog*, 28 gennaio 2017, pp.2-3.

37 Sul tentativo di svuotare il pluralismo istituzionale, possono evidenziarsi preoccupanti analogie con le modifiche ordinarie che l'Assemblea Costituente eletta il 30 luglio 2017 dovrebbe elaborare per il Venezuela.

38 Sui tangibili segni di cambiamento che la revisione costituzionale pone sul piano della forma di governo turca, si veda CUKANI E., *Forma di Stato e forma di governo in Turchia dopo la riforma del 2017*, in *Quaderni costituzionali*, fasc.3/2017, pp.720-723.

39 Sulla forma di governo della Federazione russa, Cfr. GANINO M. – DI GREGORIO A. – FILIPPINI C. (A CURA DI), *La costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione. Atti Del Convegno (Milano, 14-15 novembre 2003)*, Giuffrè editore, Milano, 2006.

Il percorso di *iperpresidenzializzazione*⁴⁰ della forma di governo pare trovare definitiva realizzazione nelle molteplici novelle costituzionali atte a concentrare l'esercizio dei poteri nelle mani del solo Presidente⁴¹.

A quest'ultimo viene, in primo luogo, attribuita la titolarità esclusiva dell'indirizzo politico mediante la soppressione degli organi tradizionali di governo⁴² – Primo ministro e Consiglio dei ministri - *ab origine* legati da un rapporto tipicamente fiduciario⁴³ con il Parlamento.

Le nomine e la revoca di Vicepresidenti⁴⁴ e ministri (nonché degli alti funzionari dello Stato) divengono prerogative assolute del Capo dello Stato, le cui scelte arbitrarie non incontrano più preventivi filtri istituzionali, contribuendo – *de facto* - a connotare l'organo esecutivo del carattere della *monocraticità*⁴⁵.

Scompare, altresì, il divieto⁴⁶ per il Presidente eletto di mantenere la posizione di *leadership* all'interno del proprio partito⁴⁷, condizione che potrebbe consentirgli di porsi nei riguardi dell'Assemblea anche come guida della maggioranza parlamentare⁴⁸.

La natura esecutiva delle funzioni presidenziali riceve, poi, un'ulteriore spinta propulsiva dalla riconosciuta possibilità di intervento mediante l'adozione di decreti⁴⁹, i quali parrebbero destinati a retrocedere rispetto alla legislazione ordinaria⁵⁰ solo allorché un testo di legge intervenga a disciplinare in senso opposto la medesima materia.

Tra gli istituti di nuova concezione va, in ultimo, rilevata la proposta di legge di bilancio⁵¹ che il

40 I più critici hanno parlato di concreti rischi di "sultanizzazione" del sistema.

41 Sono considerati validamente candidati alle elezioni presidenziali i soggetti, già deputati, che provengano da forze politiche che abbiano ottenuto almeno 100.000 voti nell'ultima tornata elettorale parlamentare e superato la soglia del 5%.

42 Sull'esercizio del potere esecutivo prima della riforma costituzionale, si rinvia a PIAZZA F. – SCOTTI V., *La Repubblica di Turchia: un processo costituzionale continuo*, in DECARO C. (A CURA DI), *Itinerari costituzionali, op.cit.*, p.74.

43 Il voto di fiducia iniziale dell'Assemblea, pur indebolito nei progressivi emendamenti alla Carta del 1982, operava come presupposto indispensabile per il definitivo insediamento del Governo alla stregua di quanto previsto nelle forme di governo parlamentari; tali istituti fiduciari, come evidenziato, non trovano residenza nel nuovo assetto costituzionale con riguardo alla figura presidenziale.

44 Il Presidente della Repubblica potrà essere coadiuvato nell'esercizio delle sue funzioni da un numero non determinato di Vicepresidenti.

45 Se è vero che anche nel tipico impianto presidenziale statunitense la nomina e la revoca dei soggetti coinvolti nella struttura esecutiva sono di esclusiva spettanza del Presidente, è altrettanto vero che questi, nell'esercizio del potere, viene assistito dall' *Executive Office* nonché da una definita ed articolata cerchia di Segretari, chiamati a guidare i Dipartimenti, le cui riunioni danno vita all'organo collegiale del Gabinetto (non previsto in Costituzione ma sistematicamente operante).

46 Si tratta di una disposizione immediatamente esecutiva, a differenza del *corpus* della riforma destinato ad entrare in vigore a partire dal 2019, in concomitanza con le prossime elezioni.

47 Si ricordi sul punto l'annoso dibattito accesi conseguentemente al rifiuto da parte di Erdogan di abbandonare il proprio ruolo di leader dell'AKP in occasione delle campagne elettorali successive alla sua elezione del 2014.

48 Tali disposizioni sembrerebbero produrre un'accentuata personalizzazione della formula politica, con la coincidenza tra le figure del Capo dello Stato, del capo del Governo e del capo del partito di maggioranza: "*one-man rule system*"; così MAZZA M., *Le incertezze della (eventuale) transizione costituzionale in Turchia*, op.cit. p.14.

49 Il Capo dello Stato potrà emettere decreti "esecutivi" antecedentemente di competenza governativa, salvo il solo limite contenutistico rappresentato dalla categoria delle libertà fondamentali e dei diritti civili e politici.

50 Il nuovo dettato costituzionale non definisce accuratamente l'ambito di applicazione del decreto "esecutivo", il quale, però, sembrerebbe idoneo a dettare disciplina nel silenzio della legge, salvo il limite contenutistico di cui alla nota precedente.

51 La quale deve essere presentata entro i 75 giorni antecedenti ad ogni nuova sessione di bilancio.

Presidente potrà sottoporre all'apposita Commissione parlamentare affinché quest'ultima provveda ad esaminarla prima della votazione finale del *plenum*.

Ne pare derivare una definizione dei rapporti istituzionali del tutto *sui generis*⁵², in cui la imponente personalizzazione del sistema politico – apportata similmente agli altri presidenzialismi – non conosce, tuttavia, argini che siano adeguatamente in grado di fungere da contraltare.

4. *L'indipendenza del potere giudiziario e della Corte costituzionale.*

Le censure salienti sembrano, però, dover maggiormente riguardare la mutata configurazione dell'assetto degli organi di garanzia, già oggetto di riforma nel 2010⁵³.

Il postulato dell'indipendenza della magistratura – incardinato già all'art.9 tra i principi generali del dettato costituzionale, alla stregua del quale il potere giudiziario non può, nel suo esercizio, incontrare alcuna ingerenza⁵⁴ di altri organi dello Stato o di autorità pubbliche – risulta subire una evidente compressione⁵⁵ con riguardo alla composizione del Consiglio supremo dei giudici e dei pubblici ministeri⁵⁶.

La novella costituzionale ne riduce drasticamente il numero dei membri (da ventidue a tredici) intaccando, allo stesso tempo, i consolidati equilibri circa le modalità di designazione degli stessi.

Al Capo dello Stato viene, infatti, attribuita la nomina di sei componenti, tra i quali il Ministro della giustizia ed il relativo sottosegretario (in luogo dei quattro assegnatigli dall'ultima revisione), mentre sette risulteranno eletti dalla Grande Assemblea con la maggioranza qualificata dei 3/5.

Il *quorum* richiesto, in vero, sembrerebbe poter impedire ad un'unica fazione politica di provvedere autonomamente alle scelte, soprattutto se si considera che le elezioni parlamentari del 2015 non hanno garantito al partito più votato (l'AKP) neppure la maggioranza assoluta dei seggi.

Simili conclusioni debbono, però, essere mitigate dalle suesposte riflessioni in ordine alla introduzione della simultaneità delle tornate elettorali (presidenziali e parlamentari) che potrebbe *"dopare"* la contesa elettorale garantendo al partito del Presidente una cerchia ben più nutrita di

52 Per gli analisti *"Turkish style" presidency*.

53 La revisione costituzionale del 2010 è intervenuta sulla composizione tanto del Consiglio supremo dei giudici e dei pubblici ministeri quanto della Corte costituzionale: in riferimento alla prima, innalzando da sette a ventidue (più venti sostituti) il numero dei componenti, con riguardo alla seconda, elevando da undici a diciassette la consistenza dei membri effettivi.

54 Principio ribadito in apertura della terza parte della Carta agli artt. 138 – 160 Cost.

55 Nel solco del percorso intrapreso dal Presidente Erdogan già nel 2015 allorché, mediante il c.d. *"pacchetto di sicurezza"*, vennero utilizzate vere e proprie liste di proscrizione per il trasferimento di massa (talvolta a processi in corso) di giudici e pubblici ministeri ritenuti coinvolti nel tentato golpe. La deriva autoritaria è proseguita con l'arresto di due giudici della Corte costituzionale, rimasta, all'epoca, baluardo per la difesa dello Stato di diritto; sul punto, PERILLI L., *Lo Stato di diritto, l'indipendenza della Magistratura e la protezione dei diritti fondamentali: la tragica deriva della Turchia dal 2013*, in *La Magistratura*, 1/2017, pp.1-2.

Il quadro di estrema preoccupazione ha conosciuto un'ulteriore tappa con il nuovo *coup* militare a seguito del quale è stata imposta la destituzione di migliaia di giudici.

Sempre nella direzione della rottura di ogni legame con la *"tradizione militare"* della Turchia vanno, ancora, interpretati gli emendamenti che sopprimono i tribunali militari e riconoscono in capo alla Commissione statale per le ispezioni la possibilità di condurre controlli sulle forze armate.

56 Le cui funzioni sono già state oggetto di riforma con la legge n.6524 del 2014: molte delle disposizioni ivi contenute, in vero, non hanno superato il vaglio di costituzionalità della Corte nella parte in cui attribuivano eccessiva discrezionalità al Ministro della Giustizia in tema di esercizio dell'azione disciplinare contro i magistrati.

rappresentanti.

Resta, invece, inalterata l'attribuzione della presidenza dell'organo al Ministro della giustizia, le cui sorti nel nuovo impianto costituzionale saranno, tuttavia, indissolubilmente legate al Presidente: essendo rimessa alla piena discrezionalità di quest'ultimo ogni decisione in ordine alla nomina o la revoca dei ministri, non può esser taciuto il concreto rischio che l'operato del Consiglio, concepito come istituzione di autogoverno, subisca un tangibile controllo di natura politica, in una drammatica commistione tra le funzioni esecutive e l'amministrazione della giurisdizione.

Tali profili hanno sollecitato il preoccupato intervento del Consiglio d'Europa⁵⁷ il quale, nel constatare la profonda regressione che la Carta emendata compie sul punto, ha evocato - a presidio della protezione dei diritti umani - gli *standard* europei sulla separazione dei poteri, oltretutto sul diretto coinvolgimento dei magistrati nei procedimenti di selezione di almeno metà dei componenti i Consigli della magistratura⁵⁸.

Analoghe criticità debbono, poi, essere rilevate in relazione agli emendamenti che colpiscono il funzionamento della Corte costituzionale, storicamente il più solido baluardo⁵⁹ per la difesa dello Stato di diritto turco ed il maggiore contrappeso al binomio governo-parlamento⁶⁰.

Sul punto si ravvisa una brusca inversione di tendenza rispetto ai precedenti interventi riformatori⁶¹ volti ad irrobustire tanto l'ambito del sindacato - dalle cui maglie oggi sfuggono i decreti presidenziali adottati durante lo stato di emergenza -, quanto il grado di indipendenza del giudice costituzionale.

L'autonomia dell'organo subisce, con la riforma, un nuovo ridimensionamento, con la diminuzione da diciassette a quindici del numero dei componenti⁶² ed il rafforzamento del coinvolgimento del Capo dello Stato, il quale, pur avvalendosi direttamente della nomina di dodici membri (contro i quattordici del precedente impianto), potrà ora procedere anche all'individuazione del Presidente⁶³ della Corte.

L'alterazione degli equilibri nelle dinamiche di designazione dei componenti trova ulteriore riscontro nelle elezioni dei tre giudici di derivazione parlamentare per le quali, dopo i primi due

57 In questi termini si è articolato l'intervento del 7 giugno 2017 del commissario dei diritti umani del Consiglio d'Europa Nils Muiznieks.

58 In vero la Costituzione turca del 1982 prevedeva una forma indiretta di coinvolgimento delle magistrature, nella misura in cui la selezione - sebbene esclusivamente presidenziale - dei componenti il Consiglio avveniva sulla base di liste di candidati in servizio presso le Alte Corti d'appello e presso il Consiglio di Stato: disposizione come detto modificata dal legislatore costituzionale del 2010.

59 La Corte costituzionale, sin dalla sua istituzione del 1962, assurge ad organo di garanzia suprema di chiusura dell'ordinamento, dotato - tra le altre - della peculiare competenza di giudicare sui ricorsi, istruiti dal procuratore generale della Repubblica, sulla legittimità dei partiti (art. 69 Cost.).

60 Sul ruolo della Corte nel sistema costituzionale turco, si veda PIAZZA F. - SCOTTI V., *La Repubblica di Turchia: un processo costituzionale continuo*, op. cit., p.85.

61 La revisione costituzionale del 2010 oltre a sottrarre al Presidente il monopolio nella selezione dei giudici costituzionali ed a garantire una maggiore tecnicità giuridica degli stessi, ha accresciuto le funzioni della stessa Corte attraverso l'introduzione - sul modello dell'*amparo* spagnolo e del *Verfassungsbeschwerde* tedesco - del ricorso individuale, esperibile per asserita violazione da parte di un'autorità pubblica di un diritto o libertà fondamentale (art.148, Cost.).

62 Restano, invece, immutati i requisiti previsti per l'elettorato passivo (età minima di quarantacinque anni).

63 Fino ad ora eletto, per un mandato quadriennale, dagli stessi giudici costituzionali a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta.

scrutini⁶⁴, potrà essere sufficiente la maggioranza semplice⁶⁵.

Ciò sembrerebbe consentire alla forza politica prevalente (della quale il Presidente della Repubblica – come evidenziato – conserva la leadership) di dominare le scelte dell'Assemblea, svilendo ogni effettiva pluralità degli organi *eligenti*.

5. Considerazioni finali.

La recente revisione costituzionale conduce la Turchia in una nuova dimensione ordinamentale, che sembra tradire lo spirito della Carta del 1982⁶⁶ pur senza intaccarne la portata simbolica sancita nei primi tre articoli⁶⁷.

L'intervento sul ruolo di indirizzo e controllo della Grande Assemblea relegano l'organo legislativo in posizione del tutto subalterna rispetto al nuovo Esecutivo, soffocando la vocazione parlamentare della Repubblica e disattendendo il principio della separazione dei poteri, posto a presidio di ogni impianto democratico.

D'altro canto, il pluralismo istituzionale esce svilito⁶⁸ dall'imponente accentramento delle funzioni nella figura del Capo dello Stato in una configurazione che, in assenza di adeguati contrappesi, pare oltrepassare anche le tradizionali forme di governo presidenziali.

Infine, l'attrazione delle regole che presiedono alla composizione della Corte costituzionale in una orbita filo-governativa⁶⁹ reca, certamente, un grave *vulnus* all'assetto democratico determinando un preoccupante abbassamento dei livelli di controllo dell'attività normativa.

Tutti presupposti che parrebbero, in definitiva, configurare una svolta istituzionale in senso autoritario⁷⁰ che, sulla scia delle recenti esperienze di Varsavia e Budapest⁷¹, ineluttabilmente devia la Federazione turca dal cammino al tempo intrapreso verso la modernità costituzionale.

** Dottorando di ricerca in "Processi di armonizzazione del diritto tra storia e sistema" (curriculum pubblicistico), Università degli studi di Teramo.

64 Per i quali sarà necessaria la maggioranza dei 2/3.

65 In luogo della maggioranza assoluta richiesta dal testo previgente per gli scrutini successivi al primo.

66 Cfr. HUNTINGTON S.P., *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, il Mulino, Bologna, 1998.

67 I quali concepiscono la Turchia come una Repubblica democratica, laica e sociale (art.1), governata secondo i principi dello stato di diritto, basata sui principi fondamentali indicati nel preambolo (art.2) ed indivisibile nel suo territorio e nella sua nazione (art.3).

68 Sulle rimarcate preoccupazioni per l'integrità dello Stato di diritto turco, si rimanda a GROPPI T., *Il referendum costituzionale del 16 aprile 2017 in Turchia: una ulteriore tappa verso lo smantellamento dello stato di diritto*, in *Quaderni costituzionali*, fasc.2/2017, pp.343-345.

69 Già Kelsen all'inizio degli anni '30, in contrasto con Carl Schmitt, riteneva che il ruolo preminente del Capo dello Stato nelle attività di tutela e custodia della Costituzione non avesse altro scopo se non quello di "rimettere in uso un arnese giustamente abbandonato alla polvere", traendo "fuori dai ripostigli del teatro costituzionale il pezzo di scenario più vecchio"; sul ruolo del Capo dello Stato quale "custode della costituzione", si rinvia a PEGORARO L., *Giustizia costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato*, op. cit., pp. 552-553.

70 La quale rischia di compromettere il godimento dei diritti fondamentali, la cui tutela era stata progressivamente ed affannosamente accresciuta.

71 Si fa riferimento alle svolte "illiberali" con le quali il governo polacco di Jaroslaw Kaczynski ed il Primo ministro ungherese Viktor Orban hanno drasticamente limitato l'autonomia ed i poteri delle rispettive Corti costituzionali suscitando le preoccupate reazioni delle istituzioni comunitarie.