

# La tutela dei diritti umani in Turchia ai tempi del Sultano

di Filippo Romoli

dottore di ricerca in diritto comparato, consulente UE

**Abstract:** Per comprendere il concreto impatto della deriva in corso in Turchia occorre prescindere da semplificazioni che non tengano conto delle specificità del contesto culturale e della presenza di molteplici istituzioni nazionali formalmente chiamate alla tutela dei diritti fondamentali. La drammatica situazione del paese, all'ombra delle formule standardizzate dei rapporti internazionali, è riassunta in uno sguardo complessivo alla luce di due separate esperienze, a distanza di qualche anno, di quotidiana interazione con giuristi, funzionari e semplici cittadini turchi di un consulente della UE.

**Sommario:** 1. Prologo (2015-2016) – 2. Ritorno ad Ankara (gennaio 2020) – 3. Il colpo di Stato fallito e lo stato di emergenza – 4. Tutela dei diritti fondamentali tra stato di emergenza e riforma costituzionale – 4.1. *La riforma costituzionale del 2017* – 4.2. *La Corte costituzionale* – 4.3. *Il Consiglio dei giudici e dei procuratori* – 4.4. *TiHEK e Ombudsman* – 5. Conclusione

## 1. Prologo (2015-2016)

Ho iniziato a frequentare la Turchia i primi giorni del 2015, in un inverno freddo e nevoso, con qualche nozione di politica e diritto costituzionale che non credevo mi sarebbero stati di grande aiuto per capire un paese in cui la ricchezza culturale si accompagna alla complessità del quadro politico e sociale.

Il progress report della Commissione Europea parlava, in quel caratteristico gergo diplomatico, per non dire criptico, di “a mixed picture in the area of fundamental rights”. Per quanto riguarda la magistratura, il punto di partenza, nella prospettiva della Commissione, sembrava essere il raggiungimento della Strategia di riforma dell'ordinamento giudiziario del 2009, cui facevano da contraltare le serie preoccupazioni – serious concerns – per l'indipendenza del giudiziario e la separazione dei poteri<sup>1</sup>. I progressi – significativi, nel solito gergo UE – che avevano contrassegnato il periodo 2007-2013 si erano bruscamente arrestati a seguito delle proteste di Gezi Park: gli interventi del Governo su polizia e magistratura avrebbero segnato l'inizio della decadenza dello stato di diritto<sup>2</sup>.

Tra i diritti e le libertà fondamentali oggetto di maggiore attenzione figuravano, nei rapporti della commissione e nella stampa internazionale, la libertà di espressione, la libertà di stampa e la libertà di associazione, culminati, in termini di visibilità, con l'oscuramento di Twitter e YouTube nel marzo del 2014 che la Corte costituzionale aveva giudicato in violazione della libertà di espressione due mesi più tardi<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> EC Progress Report 2014, p. 44.

<sup>2</sup> L. Perilli, Lo stato di diritto, l'indipendenza della magistratura e la protezione dei diritti fondamentali: la tragica deriva della Turchia dal 2013, *La magistratura*, n. 1-2, 2017, pp. 239 ss.

<sup>3</sup> <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/mar/28/turkey-youtube-twitter-ban-government-trouble>

Nell'inverno del 2015, oltre alla neve abbondante, mi colpivano le immagini di Mustafa Kemal che campeggiavano non solo nelle sale riunioni di ministeri, governatorati e altre istituzioni governative, ma soprattutto sulle bandiere appese ai balconi dei grandi palazzi di tutte le zone della città. Nel traffico congestionato mi sarei presto abituato a riconoscere la firma di M.K. Atatürk applicata sotto forma di adesivo su vetri e fiancate delle macchine, mentre spuntavano sempre più numerosi i richiami alle celebrazioni del centenario della battaglia di Çanakkale.

La prospettiva di chi scrive era arricchita dalla regolare frequentazione dell'Istituzione Nazionale per i Diritti Umani, che di lì a poco sarebbe diventata anche equality body<sup>4</sup>, e dai suoi distaccamenti nelle varie città della Turchia. Questi incontri, arricchiti da cerimonie in cui non di rado erano celebrate le specialità locali, non sempre permettevano di acquisire una maggiore chiarezza sulla situazione. I funzionari dell'ufficio dei diritti umani di Istanbul esprimevano soddisfazione perché i reclami ricevuti per casi di violenza domestica (circa una decina l'anno), erano un chiaro indice di un miglioramento della situazione. Al contempo l'ufficio di polizia di Gaziantep, al confine con la Siria e di lì a breve oggetto di un attacco terroristico, faceva educatamente notare che l'emergenza migranti, avvertita in Europa come gravissima, niente aveva a che vedere con il milione di rifugiati ospitati a pochi chilometri dalla città.

A questi incontri, più o meno istituzionali, hanno fatto seguito numerosi seminari sul tema dei diritti delle donne nelle diverse aree del paese che mi hanno permesso di arricchire un quadro già assai variegato e per certi aspetti confuso. Le conversazioni informali di Izmir, che avrebbero potuto tenersi a Bruxelles, data la prospettiva europeista degli interlocutori, niente avevano in comune con quelle più problematiche di chi proveniva dalle regioni dell'Anatolia centrale o del sud est.

Mentre il mio processo di familiarizzazione generava assai più domande che risposte, ci furono i drammatici attentati che hanno colpito Ankara ad ottobre 2015 e marzo 2016. Ricordo le lenzuola bianche che nascondevano intere sezioni di marciapiedi a Kızılay, il centro da cui partono decine di dolmuş – i minibus – che offrivano interessanti opportunità di socializzazione, così come gli sms della protezione civile che avvisavano, poche settimane dopo il secondo attacco, di un elevato rischio attentati che mi avrebbe portato a chiudere anticipatamente uno dei seminari di cui sopra e a congedare i partecipanti, peraltro assolutamente calmi e disciplinati.

Alla fine di giugno, in un clima di preoccupazione e incertezza, ho visto piangere diversi amici turchi che avevano preso parte al progetto europeo durante il discorso di chiusura del progetto stesso tenuto dal vicepremier Veysi Kaynak. Ricordo l'incipit, una citazione del Corano, una spiegazione che non mi apparve allora totalmente convincente della sua scelta di passare al partito della maggioranza perché maggiormente attenta ai diritti umani, e la chiusura con una nuova citazione del Corano. Quelle versate dai miei colleghi erano lacrime amare per la direzione che il paese aveva imboccato. Lasciai Ankara più spaesato di quando ero arrivato nella neve, raggiungendo l'aeroporto a bordo di un taxi guidato con qualche incertezza da un autista provato dal digiuno del Ramadan.

Di lì a poche settimane il mio volo di ritorno sarebbe stato cancellato per il tentato colpo di stato. Sarei tornato ad Ankara solo a gennaio 2020.

---

<sup>4</sup> Legge 6701 adottata dal Parlamento il 6 aprile 2016, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 20 April 2016, n. 29690.

## 2. Ritorno ad Ankara (Gennaio 2020)

Il rapporto della Commissione Europea, che sarebbe stato pubblicato alcuni mesi dopo il mio arrivo, riprendeva fedelmente quello del 2019, oltre che del 2018. Stavolta si parlava di “early stage” nell’applicazione dell’acquis e degli standard europei e “serious backsliding” in rapporto a tutto quello che concerne giustizia, magistratura e diritti. Le circonlocuzioni della Commissione, sempre estremamente cauta nell’uso dei termini, non lasciano dubbi sulla situazione in merito a tutto il cosiddetto Capitolo 23 dell’acquis communautaire, ossia magistratura e diritti fondamentali, questioni che presentano un legame che va al di là della classificazione dell’Unione Europea e per la valutazione delle quali ero di ritorno nella capitale turca.

Questo compito mi ha costretto a riprendere il discorso esattamente dove lo avevo interrotto nel 2016<sup>5</sup>, analizzando il tentato putsch e ancor più, ai fini dell’applicazione dell’acquis, lo stato di emergenza proclamato pochi giorni dopo.

Gli occhi più attenti vedono nello stato di emergenza la realizzazione di un processo delineatosi in maniera netta a partire dalla repressione delle manifestazioni di Gezi Park e dai provvedimenti intesi a controllare la magistratura a seguito delle indagini sulla corruzione del governo del 2014<sup>6</sup>. La portata delle conseguenze dello stato di emergenza, tuttavia, autorizza a considerare il mancato golpe come il punto di svolta non solo nei rapporti della Commissione Europea. Lo stato di emergenza post 15 luglio 2016 costituisce il trait d’union nell’evoluzione – involuzione – della tutela di un ampio numero di diritti fondamentali. Questo non significa, come detto, che il quadro fosse particolarmente incoraggiante ante 2016, ma è indubbio che a seguito del colpo di stato siano stati fatti notevoli passi indietro anche in quei settori che avevano fatto registrare progressi negli anni precedenti.

A partire dal 2005, con l’inizio dei negoziati per l’adesione all’Unione, la Turchia aveva intrapreso importanti riforme che non sono state tuttavia seguite da misure adeguate, sollevando le perplessità dell’Europa particolarmente nel campo dello stato di diritto, dei diritti fondamentali e della magistratura. L’impatto dello stato di emergenza, cessato dopo due anni a luglio 2018, non è stato cancellato dalla sua cessazione. Al contrario, diverse delle misure emergenziali adottate sono ancora in vigore, con conseguenze pesanti per i cittadini e la tutela dei loro diritti.

## 3. Il colpo di Stato fallito e lo stato di emergenza

Lo stato di emergenza viene dichiarato il 20 luglio 2016 a seguito del tentato colpo di stato e prorogato ogni tre mesi fino al 18 luglio 2018. La Turchia ne dà prontamente comunicazione – il 21 luglio 2016 - al Segretario Generale del Consiglio d’Europa, ex art. 15

<sup>5</sup> Sul valore simbolico di questa ricorrenza, vedi A. Simoni, All’ombra delle bandiere di Istanbul, 17 luglio 2017, [http://questionegiustizia.it/articolo/all-ombra-delle-bandiere-di-istanbul\\_17-07-2017.php](http://questionegiustizia.it/articolo/all-ombra-delle-bandiere-di-istanbul_17-07-2017.php).

<sup>6</sup> Tania Groppi, *Turchia 2017: l’attacco allo stato di diritto e il fallimento della condizionalità europea*, in Osservatorio costituzionale, Fasc.1/2017, 29 marzo 2017.

Nella stessa direzione anche Valeria Talbot, Matteo Colombo, Paolo Maggiolini, Andrea Plebani, *Turchia: evoluzione politica interna e dinamiche regionali*, n. 103, dicembre 2014, a cura dell’ISPI, <http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PIO103App.pdf> (visitato il 25 dicembre 2020).

In questo senso, v. anche l’intervista a Ibrahim Kaboğlu di A. Devalpo, *Turquie: la tentation de légaliser les violations des droits de l’homme*, 23 marzo 2015, in <https://blogs.mediapart.fr/alain-devalpo/blog/230315/turquie-la-tentation-de-legaliser-les-violations-des-droits-de-l-homme> (visitato il 25 dicembre 2020).

della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU), senza tuttavia specificare gli articoli oggetto della sospensione<sup>7</sup>. Pochi giorni più tardi seguirà una dichiarazione di deroga, come previsto dall'articolo 4, dal Patto per i diritti civili e politici delle Nazioni Unite (ICCPR).

Durante lo stato di emergenza il Consiglio dei ministri, sotto la guida del Presidente, adotta 37 decreti legge che comportano la chiusura di associazioni, fondazioni, sindacati, università private, scuole private, cliniche private, nonché limitazioni alla libertà personale, al diritto di difesa, al diritto di circolazione con la cancellazione automatica di passaporti, all'assistenza legale. Queste misure hanno sollevato immediate preoccupazioni a livello internazionale. La Commissione di Venezia, pur riconoscendo la pericolosità della "cospirazione armata" organizzata ai danni della Turchia, nonché le "buone ragioni" per dichiarare lo stato di emergenza, ha rilevato che le misure adottate sono andate al di là di quanto permesso dalla Costituzione turca e dal diritto internazionale<sup>8</sup>. Gli esperti delle Nazioni Unite hanno dichiarato che l'articolo 4 dell'ICCPR non consente di ignorare tutte le obbligazioni sancite dal Patto stesso, ma solo nella misura circoscritta in base all'esigenza della situazione<sup>9</sup>. Il Commissario dei Diritti Umani del Consiglio d'Europa ha dichiarato, in riferimento alla decisione della Corte di Strasburgo nel caso *Aksoy v. Turkey* (no.21987/93, 18 Dicembre 1996), che la deroga non è illimitata, ma che deve essere informata a criteri di efficacia e proporzionalità<sup>10</sup>. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ha inoltre espresso preoccupazione in merito alle misure di emergenza e alle restrizioni relative alla libertà di espressione<sup>11</sup>.

Critiche sono arrivate anche dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa (PACE)<sup>12</sup> che ha deciso di riaprire la procedura di monitoraggio per la Turchia fino a quando le criticità segnalate non riceveranno la dovuta attenzione. I responsabili del monitoraggio hanno mostrato perplessità riguardo alle misure di emergenza, sottolineando che le sei proroghe non erano necessarie e che hanno portato alla rimozione di ufficiali e funzionari nonché alla chiusura di media e organizzazioni non governative<sup>13</sup>. La Turchia è tuttora sottoposta a procedura di monitoraggio.

Michelle Bachelet, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, si è detta "allarmata" per la legge antiterrorismo che mantiene molte restrizioni di emergenza e che avrà conseguenze negative sui diritti e le libertà fondamentali, aggiungendo che le restrizioni

---

<sup>7</sup> In caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale.

<sup>8</sup> Per la valutazione della deroga, vedi Corte di Strasburgo, *Alparslan Altan v. Turkey*, n. 12778/17, sentenza del 16 aprile 2019.

<sup>9</sup> <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20394> (visitato il 25.12.2020).

<sup>10</sup> <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/measures-taken-under-the-state-of-emergency-in-turkey> (visitato il 25.12.2020).

<sup>11</sup> [https://www.coe.int/en/web/portal/news-2016/-/asset\\_publisher/StEVoSr24HJ2/content/turkey-secretary-general-jagland-concerned-about-state-of-emergency-measures-and-freedom-of-expression](https://www.coe.int/en/web/portal/news-2016/-/asset_publisher/StEVoSr24HJ2/content/turkey-secretary-general-jagland-concerned-about-state-of-emergency-measures-and-freedom-of-expression) (visitato il 30.06.2020).

<sup>12</sup> <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23665&lang=en> (visitato il 30.06.2020).

<sup>13</sup> <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=7013> (visitato il 30.06.2020).

rimaste in vigore mantengono uno stato di emergenze de facto con la concentrazione del potere nelle mani del Presidente<sup>14</sup>.

Il parlamento turco, inizialmente non coinvolto nei decreti legge, li ha in un secondo tempo ratificati trasformandoli in legge ordinaria. Nonostante che la Corte costituzionale<sup>15</sup> ne abbia annullato alcune disposizioni, larghe parti di detti decreti sono rimasti intatti e applicabili secondo la legge turca.

Le misure adottate sotto lo stato di emergenza hanno colpito la magistratura non solo attraverso i decreti - poi convertiti in legge - relativi ai diritti da tutelare, ma anche in maniera diretta con la rimozione di oltre 4.000 tra magistrati e pubblici ministeri, compresi 2 membri della Corte costituzionale e oltre 160 giudici della Corte di cassazione e del Consiglio di stato, in base all'articolo 3 del decreto numero 667. Prima del tentato golpe il numero di magistrati (inquirenti e requirenti) era di circa 13.000. Attualmente il numero stimato è di 23.000. Tenendo in considerazione i magistrati rimossi, questa cifra indica che 14.000 nuovi magistrati sono stati nominati in meno di 5 anni. La rimozione dei magistrati è avvenuta sulla base della loro affiliazione con l'organizzazione FETÖ/PDY, la cui classificazione ha avuto un peso importante sullo stato di emergenza e le successive misure. Il movimento gülenista era stato inizialmente definito come "struttura parallela che svolge attività illegali" nei comunicati stampa del Consiglio di Sicurezza Nazionale (30 ottobre 2014)<sup>16</sup>. Soltanto due anni più tardi, nella riunione del maggio 2016, lo stesso Consiglio di Sicurezza ha utilizzato il termine "organizzazione terroristica", raccomandandone l'uso al governo<sup>17</sup>. A questa nuova denominazione è seguita l'impossibilità, per chi era stato accusato di appartenere al movimento gülenista, di ricorrere ai rimedi previsti a livello nazionale: il 4 novembre 2016, infatti, la Corte costituzionale si è dichiarata incompetente per la valutazione della legittimità, tanto nel merito che nella forma, dei decreti relativi allo stato di emergenza 668 e 669<sup>18</sup>. Inoltre, per quanto attiene più specificamente alla rimozione di giudici e procuratori, la corte domestica competente in primo grado, ossia il consiglio di stato, si è anch'essa dichiarata incompetente in quanto le rimozioni non potevano essere considerate come semplici sanzioni disciplinari ex articolo 69 della legge n. 2802.

Gli effetti dello stato di emergenza non si limitavano alle rimozioni e al reclutamento dei nuovi giudici secondo un iter necessariamente – e forse deliberatamente – accelerato. Anche l'Accademia della Giustizia di Turchia, istituita nel 2003<sup>19</sup>, è stata chiusa con un decreto che ne ha disposto l'abrogazione nel 2018<sup>20</sup>. Una nuova istituzione – chiamata Centro di Formazione per Giudici e Pubblici Ministeri - era stata creata al posto dell'Accademia con decreto presidenziale<sup>21</sup>, ma, in attesa di completare la composizione dei suoi organi, l'articolo 12 del decreto numero 703 ha stabilito che le funzioni dell'Accademia sarebbero state svolte dalla Presidenza della Camera per la Formazione del Ministero della Giustizia. L'Accademia della Giustizia di Turchia è stata reintrodotta con il decreto presidenziale del maggio 2019 con la funzione di formare i giudici e i procuratori. Alla nuova Accademia è

<sup>14</sup> <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23518&LangID=E> (visitato il 30.06.2020).

<sup>15</sup> <https://www.anayasa.gov.tr/en/home-page/> (visitato il 25.12.2020)

<sup>16</sup> <http://www.mgk.gov.tr/index.php/30-ekim-2014-tarihli-toplanti> (visitato il 30.06.2020).

<sup>17</sup> <https://www.mgk.gov.tr/index.php/26-mayis-2016-tarihli-toplanti> (visitato il 30.06.2020).

<sup>18</sup> Gazzetta ufficiale n. 29878, 4 novembre 2016.

<sup>19</sup> La legge 4954 del 23 luglio 2003, pubblicata nella gazzetta ufficiale del 31 luglio 2003.

<sup>20</sup> Decreto numero 703 del 9 luglio 2018.

<sup>21</sup> Art.60 del decreto presidenziale numero 1 del 2018, pubblicato sulla gazzetta ufficiale il 10 luglio dello stesso anno al numero 30474.

stata attribuita autonomia amministrativa e finanziaria, ma la questione dell'indipendenza resta più che mai aperta, dal momento che la gestione dell'istituzione è nelle mani del presidente dell'Accademia – non di un'assemblea o di un consiglio – che è nominato dal Presidente della Turchia per un periodo di tre anni.

#### **4. Tutela dei diritti fondamentali tra stato di emergenza e riforma costituzionale**

L'intervallo tra luglio del 2016 e aprile 2017, con lo stato di emergenza e il referendum costituzionale, ha inciso profondamente sulle possibilità di tutela dei diritti umani in Turchia. Lo stato di emergenza ha colpito in maniera diretta numerosi diritti e libertà fondamentali, mentre la revisione della carta costituzionale ha posto le basi per un nuovo assetto politico con conseguenze sull'intero ordinamento.

Secondo le statistiche pubblicate dalla Corte costituzionale<sup>22</sup>, nel 2015 soltanto 20.376 ricorsi individuali sono stati proposti alla Corte costituzionale, mentre nel 2016 il numero è aumentato vertiginosamente raggiungendo le 80.756 unità, con un legame diretto con le misure adottate dal governo durante lo stato di emergenza. Gli stessi ricorsi sono poi scesi a 40.530 nell'anno successivo, in considerazione del fatto che la Commissione d'inchiesta, istituita per ricevere ricorsi legati a misure di carattere amministrativo, ha iniziato ad operare. L'operatività della Commissione d'inchiesta ha fatto sì che sia la Corte costituzionale sia la corte di Strasburgo abbiano ritenuto irricevibili i ricorsi per mancato previo esperimento dei ricorsi interni<sup>23</sup>. Nel 2018 il numero dei ricorsi individuali è diminuito lievemente (38.186 ricorsi) per poi aumentare di nuovo nel 2019 (42.971)<sup>24</sup>.

Un andamento simile hanno subito i ricorsi alla corte di Strasburgo, passando dai 2.212 ricorsi del 2015 agli 8.308 del 2016 e, soprattutto, ai 25.978 del 2017, nonostante le precedenti pronunce sulla irricevibilità dei ricorsi. Il numero di ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo crolla nel 2018 (6.717) in virtù della decisione di inammissibilità di 6.789 ricorsi proposti negli anni precedenti. Nel 2019 il numero dei ricorsi ha registrato un nuovo lieve incremento (7.274), nonostante le oltre 4.000 pronunce di inammissibilità della corte su ricorsi precedenti. Il primo gennaio 2020 i ricorsi pendenti dinanzi alla corte di Strasburgo sono 9.801<sup>25</sup>.

Come accennato sopra, 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 i decreti di emergenza<sup>26</sup>, atteggiamento che ha spinto molti cittadini colpiti da detti decreti a rivolgersi alla corte di Strasburgo che si è a sua volta dichiarata incompetente, affermando chiaramente che la Corte costituzionale deve essere considerato il rimedio nazionale da esperire prima di potersi rivolgere alla corte convenzionale<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> [https://www.anayasa.gov.tr/media/6617/bb\\_istatistik-2012-2020-ilk\\_veyrek.pdf](https://www.anayasa.gov.tr/media/6617/bb_istatistik-2012-2020-ilk_veyrek.pdf) (visitato il 25.12.2020).

<sup>23</sup> <https://ohalkomisyonu.tccb.gov.tr/>

<sup>24</sup> [https://www.anayasa.gov.tr/media/6617/bb\\_istatistik-2012-2020-ilk\\_veyrek.pdf](https://www.anayasa.gov.tr/media/6617/bb_istatistik-2012-2020-ilk_veyrek.pdf) (visitato il 25.12.2020).

<sup>25</sup> [https://www.echr.coe.int/Documents/CP\\_Turkey\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/CP_Turkey_ENG.pdf) (30.06.2020).

<sup>26</sup> Tania Groppi, *Turchia 2017: l'attacco allo stato di diritto e il fallimento della condizionalità europea*, in Osservatorio costituzionale, Fasc.1/2017, 29 marzo 2017.

<sup>27</sup> *Mercan c. Turkey*, ric. n. 56511/16, 8 novembre 2016; *Zihni v. Turkey*, ric. n. 59061/16, 29 novembre 2016; *Çatal c. Turkey*, ric. n. 2873/17, 7 marzo 2017.

A questo quadro di per sé complesso si aggiunge la già menzionata introduzione della Commissione d'inchiesta, che ha spinto la Corte di Strasburgo<sup>28</sup> e la Corte costituzionale<sup>29</sup> a pronunciarsi per l'inammissibilità di quei ricorsi fondati da misure adottate durante lo stato di emergenza, indicando la Commissione d'inchiesta come l'organo deputato a questo tipo di decisioni.

Le due sentenze *Şahin Alpay* e *Mehmet Hasan Altan* del marzo 2018 della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>30</sup> possono certamente essere valutate come l'espressione di una forte preoccupazione per il rispetto dei diritti umani in Turchia e un monito allo stato turco rispetto a future violazioni degli stessi, nonché una forma di sostegno alla Corte costituzionale turca nel suo ruolo di tutela a livello nazionale dei diritti umani, il cui rispetto costituisce un dovere essenziale degli stati e delle autorità nazionali. Si tratta tuttavia di due decisioni che non mettono in discussione il requisito dell'esaurimento dei rimedi interni, così come nel caso della sentenza del 16 aprile 2019 sulla violazione dell'art.5 della Convenzione europea dei diritti umani sollevati dal giudice Altan in relazione al suo arresto ed ordine di detenzione cautelare del luglio 2016<sup>31</sup>.

## La Commissione d'inchiesta

La Commissione d'inchiesta è stata istituita con il decreto numero 685 adottato il 2 gennaio 2017<sup>32</sup> con la funzione di giudicare i ricorsi individuali collegati alle misure di emergenza<sup>33</sup>. L'articolo 1 subparagrapho 4 dello stesso decreto attribuisce al Consiglio di Stato la giurisdizione di primo grado per coloro che sono stati rimossi dal proprio incarico, tra cui giudici e procuratori, secondo l'articolo 3 del decreto 667<sup>34</sup>. Come detto sopra, anche due membri della Corte costituzionale sono stati rimossi dal servizio a seguito di una decisione della Grand Chamber<sup>35</sup>. Per meglio comprendere la portata della decisione e il clima in cui questa è stata adottata, si deve tenere presente che la rimozione è stata motivata da

<sup>28</sup> *Köksal c. Turkey*, ric. n. 70478/16, 6 giugno 2017.

<sup>29</sup> *Sait Orçan*, ric. n. 2016/29085, 19 luglio 2017 (espulsione di uno studente); *Ramazan Korkmaz*, app n. 2016/36550, 19 luglio 2017 (chiusura di una scuola privata); *Pınar Bayram*, ric. n. 2016/22302, 20 luglio 2017 (ritiro del permesso di lavoro di un insegnante di una scuola privata); *Remziye Duman*, app. n. 2016/25923, 20 luglio 2017 (licenziamento di un insegnante di una scuola pubblica). Tutte le decisioni di inammissibilità sono state pubblicate sulla gazzetta ufficiale il 26 luglio 2017, n.30135.

<sup>30</sup> *Şahin Alpay c. Turchia*, ric. n. 16538/17 e *Mehmet Hasan Altan c. Turchia*, ric. n. 13237/17

<sup>31</sup> G. Michelini, *Apocalisse dello Stato di diritto in Turchia*, 22 aprile 2019, [https://www.questionegiustizia.it/articolo/apocalisse-dello-stato-di-diritto-in-turchia\\_22-04-2019.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/apocalisse-dello-stato-di-diritto-in-turchia_22-04-2019.php)

<sup>32</sup> La Commissione è composta da 7 membri, 3 dei quali scelti dal Primo Ministro (abolito a seguito della revisione costituzionale) tra i funzionari pubblici, uno scelto dal Ministero della Giustizia tra giudici e pubblici ministeri, uno scelto dal Ministero dell'Interno tra i funzionari pubblici, due scelti dall'Alto Consiglio dei giudici e dei procuratori, rinominato Consiglio dei giudici e dei procuratori in seguito alla riforma costituzionale che ne ha modificato sostanzialmente la struttura, <https://www.hsk.gov.tr/>) tra i giudici relatori della corte di appello. Le decisioni rese dalla Commissione d'inchiesta sono appellabili davanti alla Corte amministrativa di Ankara.

Il 12 luglio 2017, le procedure della Commissione d'inchiesta sono state pubblicate sulla gazzetta ufficiale. Pochi giorni, il 17, la Commissione ha iniziato a ricevere ricorsi, sebbene non sia stato fissato un limite massimo per la durata dell'esame a seguito del ricorso. Va sottolineato che in base all'art. 38 del decreto n. 668 (pubblicato il 27 luglio 2016), né le corti amministrative né la Commissione d'inchiesta possono sospendere l'esecuzione di decisioni o transazioni originate dalle misure di emergenza.

<sup>33</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2017\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2017)014-e) (visitato il 25.12.2020).

<sup>34</sup> Nella sua pronuncia del 20 giugno 2017 (2016/22169), p. 30, la Corte costituzionale menziona la rimozione dal servizio di 4000 magistrati.

<sup>35</sup> *Erdal Terçan c. Turchia*, n. 6158/18; *Alparslan Altan c. Turchia*, n.12778/17.

“informazioni raccolte nell’ambiente e l’opinione comune emersa nel tempo” riguardo ai due giudici<sup>36</sup>.

Il Consiglio di Stato non ha pubblicato i dati relativi ai risultati dei ricorsi, mentre quelli pubblicati dalla Commissione d’inchiesta indicano che il numero di ricorsi ricevuti fino al 2 ottobre 2020 è di 126.300. A seguito dei decreti di emergenza, 125.678 persone fisiche sono state rimosse da pubblici uffici (tra cui, come ricordato sopra, dipendenti pubblici, membri delle forze dell’ordine, professori universitari), mentre 2.671 persone giuridiche (tra cui scuole, stazioni mediatiche, fondazioni e associazioni) sono state chiuse e i loro beni confiscati senza compensazione<sup>37</sup>.

Secondo i dati pubblicati il 2 ottobre del 2020, la Commissione d’inchiesta ha accolto oltre 12.000 ricorsi, respingendone quasi 98.000. Sfortunatamente tali decisioni non sono state pubblicate, rendendo di fatto impossibile ottenere alcun tipo di informazione sul loro contenuto. La mancata pubblicazione consente però di affermare che la trasparenza e il controllo da parte dell’opinione pubblica non sono incoraggiate, tenendo conto che dal 22 dicembre 2017 al 2 luglio 2020 la Commissione si è pronunciata su oltre 110.000 ricorsi, ossia l’87% di quelli ricevuti<sup>38</sup>.

#### 4.1. *La riforma costituzionale del 2017*

Un altro momento decisivo per comprendere l’assetto politico e istituzionale della Turchia di oggi è la revisione costituzionale<sup>39</sup> del 16 aprile 2017 – in pieno stato di emergenza – avvenuta a seguito di un referendum svoltosi, come sottolineato dalla Commissione di Venezia<sup>40</sup>, in condizioni incompatibili con gli standard democratici. Le limitazioni alla libertà di espressione, con arresti di giornalisti e parlamentari non allineati<sup>41</sup>, hanno minato la credibilità del referendum e sollevato forti dubbi sulla legittimità della riforma.

Provando per un momento a dimenticare le modalità e il clima in cui il referendum ha avuto luogo, restano da valutare attentamente le conseguenze prodotte sull’ordinamento turco.

<sup>36</sup> <https://www.anayasa.gov.tr/en/press-releases/press-release-regarding-the-reasoned-decision-on-the-dismissal-of-two-members-of-the-constitutional-court-arparslan-altan-and-erdal-tercan-from-profession/> (comunicato stampa) (visitato il 25.12.2020).

<https://www.anayasa.gov.tr/media/2753/2016-12.pdf> (visitato il 25.12.2020).

<sup>37</sup> <https://ohalkomisyonu.tccb.gov.tr/duyurular> (visitato il 25.12.2020).

<sup>38</sup> <https://ohalkomisyonu.tccb.gov.tr/> (visitato il 25.12.2020).

<sup>39</sup> Per una versione inglese degli emendamenti vedi

<https://politicsandlawinturkey.wordpress.com/publications/contributions-of-fellows/2017-amendment-proposal-to-the-turkish-constitution/>

<sup>40</sup> 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 del 13 marzo 2017). 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 nel giro di 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.

<sup>41</sup> Vedi in particolare 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, <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/urgent-measures-are-needed-to-restore-freedom-of-expression-in-turkey>

La revisione sancisce il passaggio della Turchia da un regime semipresidenziale a un regime da taluni definito *sultanismo*<sup>42</sup>, *presidenzialismo assoluto*<sup>43</sup> o *presidenzialismo à la Turka*<sup>44</sup>. La mancanza di un reale sistema di checks and balances impedisce ai costituzionalisti di parlare di semplice sistema presidenziale<sup>45</sup>. La riforma della carta costituzionale porta a compimento un processo iniziato dall'AKP, il partito del presidente Erdoğan, nel 2010, e che era arrivato nel 2012 alla presentazione di un progetto di Costituzione, poi abbandonato per mancanza di consenso<sup>46</sup>.

Mi appare intellettualmente doveroso, senza addentrarmi in altri e più nobili piani, confermare le critiche espresse dai costituzionalisti turchi<sup>47</sup> prima ancora che dalla Commissione di Venezia<sup>48</sup>. Basti ricordare l'anomalia che richiede una maggioranza di tre quinti del Parlamento per richiedere le elezioni presidenziali, mentre al Presidente è attribuito il potere di sciogliere le camere in qualunque momento: una situazione talmente squilibrata che la sola menzione dei checks and balances risulta fuori luogo. Limitazioni analoghe riguardano le interrogazioni e soprattutto le inchieste che prevedono quorum difficilmente raggiungibili<sup>49</sup>, con il giudizio finale rimesso a quei giudici della Corte costituzionale che sono – coincidenza - nominati dal Presidente stesso. In questo senso è naturale concludere, con il Professor Gözler, che la riforma verso il sistema che dovrebbe essere presidenziale “non è altro che l'accentramento del potere nelle mani del presidente”<sup>50</sup>. Una considerazione, quest'ultima, che rievoca in maniera sinistra quella della Corte della Colombia quando, quindici anni or sono, impedì al presidente Alvaro Uribe Velez di emendare la carta costituzionale per candidarsi per la terza volta alla presidenza: la Corte sostenne - con coraggio - che si trattava di “sostituzione della costituzione, e non di un emendamento, in quanto cambiava in modo fondamentale la separazione dei poteri all'interno del paese”<sup>51</sup>.

Come è facile immaginare, questi cambiamenti hanno profonde ricadute sull'indipendenza della magistratura, in particolare per quanto concerne il potere del Presidente sulle nomine

<sup>42</sup> Yüksel Sezgin, *How a constitutional amendment could end Turkey's republic*, in Washington Post del 24 gennaio 2017, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/01/24/how-a-constitutional-amendment-could-end-turkeys-republic/> (visitato il 25 dicembre 2020)

<sup>43</sup> Ozlem Akarsu Celik, *Absolute presidency is coming*, in Gazete Duvar del 26 dicembre 2016, <https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2016/12/26/mutlaki-cumhurbaskanligi-geliyor>

<sup>44</sup> von Steinsdorff, Silvia: *Presidentialism à la Turka or what? The (missing) logic behind the constitutional amendments*, *VerfBlog*, 2017/2/13, <https://verfassungsblog.de/presidentialism-a-la-turka-or-what-the-missing-logic-behind-the-constitutional-amendments/>, DOI: [10.17176/20170214-095137](https://doi.org/10.17176/20170214-095137).

<sup>45</sup> Petersen, Felix; Yanaşmayan, Zeynep: *The Final Trick? Separation of Powers, Checks and Balances, and the Recomposition of the Turkish State*, *VerfBlog*, 2017/1/28, <https://verfassungsblog.de/the-final-trick-separation-of-powers-checks-and-balances-and-the-recomposition-of-the-turkish-state/>, DOI: [10.17176/20170130-094629](https://doi.org/10.17176/20170130-094629).

<sup>46</sup> Vedi al riguardo I. Ö. KABOGLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel turc. Entre coup d'Etat et démocratie*, L'Harmattan, Paris, 2015.

<sup>47</sup> Può essere sufficiente una parte del titolo di questa tempestiva analisi del costituzionalista Kemal Gözler, “Addio Separazione dei Poteri, Addio Costituzione” per farsi un'idea dell'inadeguatezza del termine “presidenzialismo”. Kemal Gözler, “Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa: 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2016/4, s. 25-36.

<sup>48</sup> 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*.

<sup>49</sup> Vedi i paragrafi 100-106 della citata opinione della Commissione di Venezia.

<sup>50</sup> Kemal Gözler, “Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa: 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri”, cit..

<sup>51</sup> Corte Constitucional [C.C.] [Constitutional Court], Octubre 19, 2005, Sentencia C-1040/05, Gaceta de la Corte Constitucional [G.C.C.] (Colom.), <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1040-05.htm>. Per una migliore trattazione del cosiddetto “costituzionalismo abusivo” si rinvia a Landau, David, *Abusive Constitutionalism* (April 3, 2013). 47 UC Davis Law Review 189 (2013), FSU College of Law, Public Law Research Paper No. 646, disponibile su SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2244629>

dei membri della Corte costituzionale e del Consiglio dei giudici e procuratori a cui ho accennato.

#### 4.2. *La Corte costituzionale*

Alcuni mesi prima del tentativo di colpo di stato, a marzo 2016, il presidente Erdoğan aveva criticato aspramente la Corte costituzionale, rea, a suo avviso, di aver deciso “contro la nazione e contro il suo popolo” nel disporre il rilascio dei due giornalisti Can Dündar ed Ermet Gül<sup>52</sup>. Pur non trattandosi delle prime critiche mosse alla Corte, è da notare il tempismo con cui, solo pochi mesi più tardi, “l’occasione d’oro”<sup>53</sup> del referendum è stata colta per modificarne la composizione e ridurne le competenze. A uno sguardo superficiale gli interventi non sono stati troppo invasivi, con la riduzione del numero dei giudici costituzionali da 17 a 15, come peraltro già nella Costituzione del 1961, in virtù dell’abolizione dei giudici militari in tempo di pace. A ben guardare però il risultato è che di questi 15 ben 12 sono di nomina presidenziale e 3 di nomina parlamentare: in queste condizioni la Corte non può più svolgere il ruolo di garante dei diritti fondamentali e di controllo del potere esecutivo e legislativo<sup>54</sup>. A questo si aggiunge la rimozione dei giudici Alpay e Altan, richiamata in precedenza con riferimento alla sentenza della Corte di Strasburgo<sup>55</sup>, e la rapida sostituzione con due giudici nominati dal Presidente.

#### 4.3. *Il Consiglio dei giudici e dei procuratori*

Il Consiglio dei giudici e dei procuratori, già Alto Consiglio, composto di 13 – e non più 22 – membri, è presieduto dal ministro della giustizia e ne è membro di diritto anche il Sottosegretario alla Giustizia; al Presidente spetta pertanto la nomina di 6 membri totali, mentre il parlamento ne nomina 7. Tuttavia, tenuto conto che nel sistema attuale il Presidente detiene la maggioranza del Parlamento, non è difficile immaginare che ne otterrà facilmente un altro per assicurarsi il controllo del Consiglio<sup>56</sup>. Dal momento che il Consiglio dei giudici e dei procuratori è responsabile per l’elezione dei membri della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, che a loro volta propongono i nomi da cui il Presidente sceglie i giudici della Corte costituzionale, è evidente che il potere del Presidente è lungi dall’essere bilanciato o anche solo limitato.

#### 4.4. *TiHEK e Ombudsman*

La tutela dei diritti fondamentali in Turchia, oltre che al giudiziario, è in parte affidata a istituzioni quali TiHEK e Ombudsman che, sebbene non colpite in modo diretto dalle modifiche alla Costituzione e dallo stato di emergenza, risentono inevitabilmente del mutato assetto.

<sup>52</sup> Charlotte Beale, *Turkish President Erdogan threatens court’s ‘existence’ after it releases two journalists*, in Independent, 12 marzo 2016, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/erdogan-threatens-court-s-existence-after-it-releases-two-journalists-a6927421.html> (visitato il 25 dicembre 2020).

<sup>53</sup> “Golden opportunity” è l’espressione utilizzata in Haimerl, Maria: *The Turkish Constitutional Court under the Amended Turkish Constitution*, *VerfBlog*, 2017/1/27, <https://verfassungsblog.de/the-turkish-constitutional-court-under-the-amended-turkish-constitution/>, DOI: [10.17176/20170130-094855](https://doi.org/10.17176/20170130-094855).

<sup>54</sup> Come se non bastasse, i giudici di nomina parlamentare, eleggibili a maggioranza semplice dopo i primi due scrutini, possono essere scelti sulla base di nomi indicate dalle giurisdizioni superiori, con le problematiche di cui infra.

<sup>55</sup> Şahin Alpay c. Turchia, ric. n. 16538/17 e Mehmet Hasan Altan c. Turchia, ric. n. 13237/17

<sup>56</sup> Tania Groppi, *Turchia 2017: l’attacco allo stato di diritto e il fallimento della condizionalità europea*, cit, p. 18.

L'influenza presidenziale sulle nomine, minaccia costante per l'indipendenza della magistratura, si estende all'Istituzione per i diritti umani e l'uguaglianza (TiHEK), che ha – o forse dovrebbe avere – un impatto significativo sui diritti e le libertà fondamentali. La TiHEK è composta di 11 membri tutti nominati direttamente dal Presidente ex art. 10 della legge n. 6701 modificata dal Decreto n. 703 del 2 luglio 2018. Si tratta di un'istituzione con cui ho avuto modo di interagire per quasi due anni, nel 2015 e 2016, e che ho visitato nuovamente nel 2020. L'accoglienza cordiale, con le specialità turche già sul tavolino e il ritratto di Mustafa Kemal alla parete, non ha cancellato le preoccupazioni per l'evoluzione di questa istituzione che avevo seguito nel suo passaggio a equality board nel 2016<sup>57</sup>. Alle criticità relative all'indipendenza si aggiunge un indirizzo politico che ha portato il presidente dell'istituzione a parlare della discriminazione basata sull'orientamento sessuale come di una “clash of civilisation”, uno scontro di civiltà, nel senso che la sua istituzione difende i valori della famiglia tradizionale e con essa i bambini, ma la comunità LGBTI non gode di alcuna tutela. In effetti la legge istitutiva non contiene alcun riferimento all'uguaglianza di genere né considera l'orientamento sessuale e l'identità di genere tra i motivi di discriminazione.

La TiHEK è, come detto, la nuova versione dell'Istituzione nazionale per i diritti umani, ed è stata deputata a svolgere la funzione di Meccanismo Preventivo Nazionale (National Preventive Mechanism - NPM) ex art. 3 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (OPCAT)<sup>58</sup>. Alla luce dei cambiamenti intervenuti nel 2016, la TiHEK ha potere di avviare d'ufficio indagini per violazione di diritti umani dovuta a discriminazione, con i limiti descritti sopra in merito alla portata del termine “discriminazione”<sup>59</sup>. Sul piano pratico questo significa che i ricorsi individuali relativi a violazioni che esulino dalla discriminazione non possono essere esaminati dall'istituzione. Qualora la discriminazione sia accertata, l'articolo 25 della legge 6701 attribuisce all'istituzione il potere di comminare una sanzione tra le 1.000 e le 15.000 lire turche. Se a questo si aggiunge che la TiHEK non può accogliere ricorsi relativi a leggi, regolamenti, o sentenze, è chiaro che l'impatto dell'istituzione sulla tutela dei diritti umani non potrà che essere limitato.

Nel 2018 e nel 2019 la TiHEK ha ricevuto rispettivamente 1.107 e 1.189 ricorsi. Nel 2019 quasi la metà dei ricorsi sono stati rigettati per vizi di forma, e solo in un caso è stata accertata una violazione<sup>60</sup>. A questo si aggiunge la sfiducia delle organizzazioni della società civile che ho avuto l'opportunità di incontrare a più riprese, non di rado all'interno di caffè per l'indisponibilità delle loro sedi. Queste persone, il cui impegno è stato messo a dura prova nel corso degli ultimi anni, mostrano una forte sfiducia nei confronti di un'istituzione i cui membri sono nominati interamente dal Presidente e che ai loro occhi è incapace di svolgere le proprie funzioni. La valutazione del 2019 della Human Rights Association fa riferimento a errori metodologici e di principio contenuti nei rapporti della TiHEK che rafforzano l'impressione che le visite agli istituti penitenziari, inter alia, siano state svolte come mere formalità.<sup>61</sup> Al di là degli aspetti tecnici, la sfiducia nella TiHEK è dovuta al fatto che i membri, come ricordato sopra, sono nominati dal Presidente. Non si tratta evidentemente di critiche isolate, ma ricalcano quanto sottolineato dalle Nazioni Unite e

<sup>57</sup> Adottato dal Parlamento il 6 Aprile 2016, pubblicato nella gazzetta ufficiale il 20 aprile 2016, n. 29690.

<sup>58</sup> Decreto n. 2013/2711, pubblicato nella gazzetta ufficiale il 28 gennaio 2014, n. 28896.

<sup>59</sup> Articolo 17 della legge n. 6701.

<sup>60</sup> [https://www.tihek.gov.tr/upload/file\\_editor/2020/02/1582925332.pdf](https://www.tihek.gov.tr/upload/file_editor/2020/02/1582925332.pdf), p.58 (visitato il 25.12.2020).

<sup>61</sup> [https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2019/12/20191210\\_HumanRightsDay\\_I%CC%87HDHRT.pdf](https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2019/12/20191210_HumanRightsDay_I%CC%87HDHRT.pdf), p. 9 (visitato il 25.12.2020).

dalla Commissione Europea per quanto riguarda la non conformità ai criteri di autonomia e indipendenza fissati nei Principî di Parigi.<sup>6263</sup>

I 25 Principî di Parigi<sup>64</sup> sono richiamati dalla Commissione Europea anche per quanto riguarda l'Ombudsman, ritenuto dalla Commissione di Venezia un elemento importante in uno Stato basato sulla democrazia, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e le libertà fondamentali". Sebbene i 6 ombudsman siano eletti per 4 anni – rinnovabili per un secondo mandato - dal parlamento e l'istituzione abbia un budget separato, come stabilito dalla legge istitutiva n. 6328<sup>65</sup>, i criteri fissati nei Principî di Parigi (16, 18 e 19) non sono rispettati; l'istituzione non può avviare le proprie indagini d'ufficio ed è competente solo per i ricorsi presentati contro atti della pubblica amministrazione. L'assenza di questo potere, solo parzialmente attribuito alla TiHEK, che presenta però i ricordati limiti di indipendenza prima ancora che di efficienza, finisce per depotenziare notevolmente l'Ombudsman a dispetto degli sforzi ben illustrati dai membri dell'istituzione durante i nostri incontri. Nei limiti del proprio mandato l'ombudsman cerca di accogliere il maggior numero possibile di ricorsi, anche se presentati in una lingua non ufficiale da persona fisica o giuridica tanto turca che straniera. L'ombudsman può richiedere informazioni e documenti alle istituzioni contro cui sono presentati i ricorsi o nominare un perito o convocare un testimone<sup>66</sup>. Il ricorso deve essere completato entro 6 mesi dal ricevimento (art. 20). Al termine dell'esame, l'ombudsman notifica la propria decisione alle parti coinvolte, ma attualmente non esiste alcun meccanismo che ne assicuri l'esecuzione.

Le decisioni hanno pertanto efficacia non vincolante, sebbene i nomi delle istituzioni inottemperanti siano pubblicati nel rapporto annuale che l'ombudsman presenta al parlamento; questo può convocare i rappresentanti delle istituzioni che non si siano conformate alle decisioni dell'ombudsman.

Secondo il rapporto del 2019<sup>67</sup>, l'ombudsman ha visto un forte incremento nei ricorsi a partire dal 2016, anno in cui ne aveva ricevuti appena 5.519. I numeri sono aumentati a 17.131 nel 2017, 17.585 nel 2018 fino a superare quota ventimila (20.968) nel 2019. Questo incremento può essere facilmente collegato alle misure adottate durante il regime di emergenza.

La maggior parte dei ricorsi del 2019 sono per questioni concernenti le amministrazioni locali (2278, 10.68%), il ministero della Giustizia (2223, 10.60%), e la sicurezza sociale (1.808, 8.62%). I ricorsi concernenti la gestione delle risorse umane rappresentano il 24.66% dei ricorsi. Nel 2019 l'ombudsman ha concluso l'esame di 21.170 ricorsi. Di questi, il 41,43% ha portato a una decisione di risarcimento (gönderme kararı, traduzione ignota), il 35,65% alla decisione di non procedere, l'8,21% a una transazione amichevole, il 4,39% a una raccomandazione (tavsiye kararı).

<sup>62</sup> European Commission, Turkey 2020 Report, p. 30.

<sup>63</sup> Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review, Trentacinquesima sessione, 20–31 gennaio 2020, <https://undocs.org/A/HRC/WG.6/35/TUR/2>, (visitato il 25.12.2020).

<sup>64</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e) (visitato il 25.12.2020).

<sup>65</sup> Pubblicata nella gazzetta ufficiale del 29 giugno 2012, n. 28338. <https://www.ombudsman.gov.tr/English/about-us/index.html#> (visitato il 25.12.2020).

<sup>66</sup> Le istituzioni contro cui sono presentati i ricorsi hanno l'obbligo di soddisfare le richieste dell'ombudsman entro 30 giorni ex art. 18.

<sup>67</sup> [https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/2019\\_yili\\_yillik\\_rapor/mobile/index.html#p=90](https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/2019_yili_yillik_rapor/mobile/index.html#p=90) (visitato il 25.12.2020).

Questi dati permettono di concludere che l'efficacia dell'ombudsman è decisamente superiore a quella della TiHEK. Nonostante i rilievi mossi in merito al ruolo del Parlamento a seguito della riforma della Costituzione, l'Ombudsman è ritenuta dalle organizzazioni della società civile un'istituzione che mantiene una discreta credibilità. I rappresentanti delle associazioni LGBTI<sup>68</sup> ritengono tuttavia insufficiente l'attività svolta dall'ombudsman al di là delle difficoltà legate al quadro legislativo e al clima politico.

## 5. Conclusione

La situazione della Turchia si presenta estremamente delicata sia per lo stato di diritto sia – aspetto evidentemente collegato – per la tutela dei diritti fondamentali.

La trasformazione, cominciata nel 2013 e proseguita con lo stato di emergenza e la riforma costituzionale, è una montagna che la magistratura non sembra essere equipaggiata per scalare, tanto più che gli strumenti a disposizione si sono ulteriormente ridotti a seguito delle modifiche alla Costituzione tanto per le nomine che per il potere del Presidente sul parlamento. La Corte costituzionale, competente per i ricorsi individuali, potrebbe rappresentare l'ultimo baluardo per la protezione dei diritti fondamentali contro gli abusi dello Stato, ma non sembra per il momento intenzionata a svolgere questa funzione. Le altre istituzioni deputate alla protezione dei cittadini presentano tali e tante debolezze, come ho cercato di descrivere, che sono spesso ritenute il problema e non la soluzione. L'impressione diffusa tra le organizzazioni della società civile è che il Governo abbia acquisito il monopolio della tutela dei diritti proprio attraverso le istituzioni chiamate a proteggerli.

In questo quadro drammatico, negli incontri con i cittadini maggiormente coinvolti sul fronte delle libertà e dei diritti, ho avuto l'impressione che la frase del grande teorico della separazione dei poteri riecheggiasse sinistramente:

*“Chez les Turcs, où ces trois pouvoirs sont réunis sur la tête du sultan, il règne un affreux despotisme”<sup>69</sup>.*

---

<sup>68</sup> [http://www.kaosglidernegi.org/resim/yayin/dl/kamu\\_calisanlari\\_2019\\_web.pdf](http://www.kaosglidernegi.org/resim/yayin/dl/kamu_calisanlari_2019_web.pdf) (visitato il 30.06.2020)

<sup>69</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, 1748. Libro XI, capitolo VI.