RIVISTA AIC ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI

Rivista N°: 4/2018
DATA PUBBLICAZIONE: 15/11/2018

AUTORE: Luciana De Grazia*

CONSTITUTIONAL COUP E DEMOCRAZIE ILLIBERALI: L'ESPERIENZA DELLA TURCHIA

Sommario: 1. Introduzione – 2. La revisione costituzionale del 2007: l'introduzione dell'elezione diretta del Capo dello Stato – 3. La revisione costituzionale del 2010: le modifiche del sistema giudiziario – 4. Le principali riforme legislative approvate nel biennio 2013-2014: la crisi dell'indipendenza del potere giudiziario e delle libertà fondamentali dei cittadini – 5. L'iter procedurale che ha condotto alla revisione della Costituzione del 2017– 6. L'attuale forma di governo presidenziale turca – 7. I poteri del Presidente della Repubblica – 8. La regressione costituzionale dell'ordinamento ungherese: verso un regime di democrazia illiberale – 9. Le analogie dell'involuzione illiberale dell'ordinamento turco e dell'ordinamento ungherese – 10. Prospettive di tutela dello Stato costituzionale.

1. Introduzione

Scopo del presente lavoro è di esaminare il processo di regressione costituzionale[1] che ha condotto al cambiamento della forma di stato e di governo in Turchia, attraverso l'esame delle riforme legislative e costituzionali che sono state compiute nell'ultimo decennio.

Non si intende, pertanto, esaminare la sola procedura di emendamento costituzionale che ha portato all'approvazione della riforma del 2017, ma verificare in un arco temporale più vasto, comprendente il periodo in cui il Partito della Giustizia e dello Sviluppo (Akp) ha avuto il suo secondo mandato per governare il paese, le riforme più importanti che hanno introdotto delle significative modifiche nell'ordinamento turco.

Numerose sono le riforme che sono state approvate anche prima del 2007[2], ma è da questo momento che si può cominciare a intravedere un'involuzione in senso illiberale, rea-

---

* Associato di Diritto pubblico comparato nell'Università di Palermo.

[1] Si fa riferimento alla categoria della regressione costituzionale elaborata da Ginsburg in Cfr. A. Z. HUQ, T. GINSBURG, *How to Lose a Constitutional Democracy*, 65 *UCLA Law Review*, 78, 2018; ID, *How to Save a Constitutional Democracy,* Chicago, The University of Chicago Press, 2018.

L'Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897
La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line)
Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche
Direttore Responsabile: Prof. Massimo Luciani — Direttori: Prof. Ginevra Cerrina Feroni, Prof. Emanuele Rossi

lizzata con una serie di atti che, complessivamente considerati, denunciano la crisi dello stato di diritto nell'ordinamento turco, tanto da potere ascrivere questo processo all'interno di quel fenomeno che la dottrina ha definito di *constitutional capture*, con ciò intendendo definire quelle modifiche dell'ordinamento volte ad indebolire i *checks and balances* costituzionalmente previsti, al fine di rafforzare il regime politico esistente e di limitare la naturale competitività tra le forze politiche[3].

Vi è da premettere che negli ultimi quindici anni la Turchia si è resa protagonista di importanti cambiamenti riscontrabili sia sul piano economico, con la conferma di essere rientrata tra le maggiori economie mondiali[4], sia sul piano politico, la cui scena ha visto il venir meno del controllo del potere militare, custode per decenni della laicità e della sicurezza dello stato[5].

A livello internazionale, la Turchia ha propeso verso una politica sempre più attenta ai problemi regionali ed ha ribadito il suo interesse verso l'UE, avviando i negoziati di adesione nel 2005[6].

Importanti trasformazioni sono state compiute anche sul piano religioso-culturale, attraverso un ritorno all'identità islamica, con una crescente rilevanza nella sfera pubblica dei valori religiosi che, in nome del principio di laicità kemalista[7], erano stati rilegati in ambito privato[8].

---

[2] Nel 2002 è entrato in vigore il nuovo codice civile; nel 2005 il nuovo codice di procedura penale. Dal 2002 al 2004 sono stati approvati gli *EU's political criteria eight reform packages*, con cui si è proceduto a modificare 53 leggi diverse, in particolare le liberalizzazioni più importanti hanno riguardato il sistema televisivo, il sistema educativo in lingua curda, l'abolizione della pena di morte e il riconoscimento della giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

[3] "*Constitutional capture is the process by which the governing powers in a certain country use legal, political, and public opinion tools to create a gradual change in the constitutional system, by undermining the liberal democratic characteristics of the system and replacing them with authoritarian ones, with the ultimate goal of achieving a deep and lasting change in the constitutional system of the state*"; cfr. G. STOPLER, *Introduction to Symposium: Constitutional Capture in Israel?*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, Aug. 20, 2017, in http://www.iconnectblog.com/2017/08/introduction-to-i-connecticon-s-il-symposium-constitutional-capture-in-israel. Cfr. J. W. MÜLLER, *Rising to the challenge of constitutional capture*, in http://www.eurozine.com/rising-to-the-challenge-of-constitutional-capture/ (2014).

[4] Secondo i dati elaborati dall'Ocse, mentre nel 2010 vi era una crescita economica rilevante, nel 2016 sono riscontrabili gli effetti negativi in campo economico derivanti dall'instabilità politica degli ultimi anni, cfr. OECD, *Economic Surveys, Turkey 2010* in htpp://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-tur-2010-en.; OECD, *Economic Surveys, Turkey, 2016* in www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-turkey.htm.

[5] Cfr. ISPI, *Turchia: evoluzione politica interna e dinamiche regionali*, 2014, 3, pp. 3 ss.

[6] La Turchia ha presentato domanda di adesione nel 1987 ed è stata dichiarata paese candidato nel 1999. I negoziati sono stati avviati nel 2005, cfr. www.eurparl.europa.eu. Sull'argomento cfr. V.R. SCOTTI, *Il costituzionalismo in Turchia fra identità nazionale e circolazione dei modelli*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2014, pp. 245 ss.

[7] Cfr. M. ŞÜRÜĞ HANIOĞLU, *The Historical Roots of Kemalism*, in A. KURU, A. STEPAN (a cura di), *Democracy, Islam, and Secularism in Turkey*, New York, Columbia University Press, 2012, pp. 32-60.; F. PIAZZA, V.R. SCOTTI, *La Repubblica di Turchia: un processo costituzionale continuo*, in C. DECARO BONELLA, *Itinerari costituzionali a confronto. Turchia, Libia, Afghanistan*, Roma, Carocci Editore, 2013, pp. 86 ss.

[8] Cfr. A. GROSSATO, *Il riposizionamento geopolitico della Turchia. Le cause profonde di una svolta storica*, in *Osservatorio internazionale*, 2010, pp. 153 ss.

Infine, è sul piano costituzionale che si sono concretizzate importanti novità. La revisione del 2017 completa un cambiamento che ha avuto origine nel 2007 e che si è svolto attraverso riforme, sia costituzionali sia legislative, che delineano la transizione della Turchia, in una prima fase, da stato democratico ad una "democrazia illiberale", per poi trasformarsi in un regime autoritario.

Il concetto di democrazia illiberale, coniato dalla dottrina nel 1997[9], è tornato nuovamente in auge negli ultimi anni, per descrivere quelle esperienze costituzionali caratterizzate da un progressivo venir meno dei principi dello stato di diritto e delle libertà fondamentali, attraverso l'utilizzo di strumenti democratici: l'affermazione del potere trova, infatti, nelle democrazie illiberali, la sua legittimazione nella volontà popolare[10].

Questa definizione è stata utilizzata per descrivere regimi politici molto differenti. In particolare, la dottrina descrive come illiberali quegli ordinamenti in cui le Costituzioni si basano sul principio della sovranità popolare, ma che danno poco peso agli interessi e alle opinioni dei cittadini nella vita politica quotidiana. In queste esperienze si privilegia il potere esecutivo, a scapito della separazione dei poteri e della tutela dei diritti fondamentali, spesso con una specifica affiliazione nei confronti di una religione di stato[11]. L'esperienza turca sembra potere essere ascritta all'interno di questo modello, poiché il partito di maggioranza, l'Akp, che ha democraticamente assunto il potere di governare il paese nel 2002, ha gradualmente proceduto ad attuare una serie di riforme che hanno progressivamente limitato il pluralismo e le libertà nel paese, nel contempo introducendo, in una prima fase, rilevanti cambiamenti conformi ai principi liberali[12], volti ad adeguare l'ordinamento agli standards stabiliti dall'Unione Europea, a limitare il ruolo dei militari a favore del potere civile, a riconoscere i diritti delle minoranze. Nel tempo, però, con il consolidarsi della maggioranza in seguito alle successive elezioni parlamentari, il partito dell'Akp ha affermato la propria egemonia e il proprio controllo soprattutto sul potere giudiziario, attraverso una concentrazione dei poteri sempre maggiore ed una forte personalizzazione della carica presidenziale. Le riforme hanno, poi, determinato una limitazione dello spazio per una effettiva competizione delle forze politiche, libere ancora di organizzarsi, ma di fatto incapaci di entrare nel reale gioco di un sistema democratico, in cui sono in vigore persistenti restrizioni dei diritti fondamentali necessari per la configurabilità di un sistema conforme ai principi del costituzionalismo liberale[13]. La democrazia illiberale, pertanto, esclude il principio del *rule of law* e un sistema di pesi e contrappesi volti a limitare i pubblici poteri, confermando l'idea, estranea nelle esperienze classiche del costituzionalismo occidentale, che i due concetti (democrazia e *rule of law*) possono anche escludersi all'interno del medesimo ordinamento. In tal senso l'esperienza

---

[9] Cfr. F. ZAKARIA, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, Volume 76, N. 6, 1997, pp. 22-43.

[10] Cfr. B MATHIEU, *Le droit contre la démocratie?,* Montchrestien, LGDJ, 2017, pp. 252 ss.

[11] Cfr. D. GRIMM, *Types of Constitutions*, in M. ROSENFELD, A. SAJÒ, (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University press, 2013, pp. 122 ss.

[12] Cfr. A. PUDDINGTON, *A Return to the Iron Fist*, in *Journal of Democracy*, Volume 26, N.2, Aprile 2015.

[13] Cfr. L. DIAMOND, *Facing Up to the Democratic Recession*, in *Journal of Democracy*, Volume 26, N.1, Gennaio 2015, 145 ss.

turca sembra riconducibile alle pratiche che la dottrina definisce di *abusive constitutionalism*[14], tendenti a strumentalizzare i principi del costituzionalismo liberale per il raggiungimento di finalità illiberali.

La transizione dell'ordinamento turco verso un regime illiberale è stata caratterizzata anche da un ampio dibattito in merito all'opportunità di redigere una Costituzione *civile*, in opposizione a quella militare approvata dopo il colpo di stato del 1980.

La redazione di una nuova Costituzione è un elemento comune a contemporanee esperienze costituzionali caratterizzate, dopo un periodo di riforme costituzionali e legislative, dall'approvazione di una nuova carta che si pone in contraddizione con la precedente e che è volta a limitare il potere delle opposizioni politiche, cessando così di essere espressione di valori condivisi dal pluralismo politico-sociale. La dottrina definisce questi testi come *populist constitutions,* rappresentative della volontà della sola maggioranza politica e capaci di rendere possibile il perpetuarsi nel tempo della posizione egemonica della maggioranza, attraverso diversi meccanismi istituzionali che rendono difficile *pro futuro* l'alternarsi al potere di forze politiche differenti e assumendosi, di conseguenza, il potere di rappresentare la volontà costituente[15].

In questa ottica, ci si è domandati se l'ultima revisione avvenuta in Turchia possa essere ascritta nell'esercizio di un potere di natura costituente e non costituito, pur se avvenuta nel rispetto della procedura di emendamento stabilita nella Costituzione. E' vero, infatti, che la procedura di revisione è stata tecnicamente seguita e che formalmente non si è proceduto a modificare i primi quattro articoli della Costituzione che, nel disciplinare le caratteristiche della Repubblica turca, costituiscono i principi fondamentali intangibili dell'ordinamento. Però nella sostanza il sistema presidenziale introdotto viola il principio dello stato di diritto, il principio democratico e della separazione dei poteri espressi nell'art. 2 cost.: la Costituzione riformata sembra porsi, pertanto, in contraddizione con i principi che costituiscono il cosiddetto "nucleo duro" della Costituzione del 1982[16].

Le modalità con cui si è realizzata l'involuzione illiberale dell'ordinamento turco sono sembrate riprendere alcune caratteristiche dell'esperienza costituzionale ungherese. Quest'ultima è stata descritta dalla dottrina come un *constitutional coup*, definizione che sembra potersi estendere anche nei confronti dell'esperienza turca. Con questo concetto si vuole fare riferimento ad un colpo *costituzionale*, ovvero ad un intervento che è sì costituzio-

---

[14] Cfr. D. LANDAU, *Abusive Constitutionalism*, in *University of California Davis Law Review*, Volume 47, 2012, pp. 189 ss.

[15] Sul concetto di esclusiva rappresentanza dei movimenti populisti J.W. MÜLLER, *What is Populism?,* pp. 11 ss e 60 ss. Secondo l'Autore il concetto di *populist constitutionalism* consiste in tre elementi: la pretesa di rappresentare la volontà dei cittadini ordinari, senza la mediazione delle tradizionali istituzioni; un discorso critico nei confronti delle istituzioni esistenti e una politica antipluralista, cfr. J.W. MÜLLER, *Populist Constitutions – A Contradiction in Terms?,* in *VerfBlog*, 2017/4/23, http://verfassungsblog.de/populist-constitutions-a-contradiction-in-terms/.

[16] In particolare, il principio della forma repubblicana è stato ribadito in tutti i testi costituzionali approvati in Turchia, sin dal 1924, cfr. I. Ö. KABOĞLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel turc. Entre coup d'État et démocratie*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 84.

nale perché avviene nel rispetto delle regole formali previste per emendare la Costituzione, usando strumentalmente elezioni e referendum, ma che è al contempo un *colpo*, perchè la riforma costituzionale si pone in contrasto con i principi del costituzionalismo liberale[17]. I leaders dei partiti, con il supporto della maggioranza parlamentare, provvedono, infatti, ad alterare i principi fondamentali dell'ordinamento, nel rispetto delle procedure costituzionalmente previste.

L'espressione *constitutional coup* riprende, quindi, in parte quella di colpo di Stato: esso è tipicizzato, da un punto di vista soggettivo, dal compimento dell'azione da parte di organi dello Stato stesso, differentemente dalla rivoluzione o dalla sommossa. In tal senso sia nel colpo di Stato sia nel c*onstitutional coup,* i soggetti protagonisti sono organi dello Stato, partecipi del potere politico[18]. E' l'aggettivo costituzionale che introduce un elemento nuovo, dato dal rispetto delle procedure di emendamento costituzionale, in cui protagonista risulta essere la maggioranza espressa nel Parlamento[19].

Il concetto di *constitutional coup* va, inoltre, distinto da quello di *democratic coup d'État.* Con tale espressione la dottrina ha fatto riferimento ai colpi di stato condotti dalle forze militari, volti all'instaurazione di forme di stato democratiche, in contrasto con i vigenti regimi autocratici[20]. In tal senso, la transizione costituzionale avvenuta in Turchia nel 1960 è riconducibile all'interno di quest'ultima categoria: dopo il golpe militare del 27 maggio 1960, l'esercito è stato il principale attore protagonista nella fase di transizione costituzionale, conclusa con l'entrata in vigore della nuova Costituzione. Con un *democratic coup d'État*, pertanto, le forze militari danno voce all'opposizione popolare contro il regime autoritario esistente, facilitando la fase di transizione verso libere e democratiche elezioni dei nuovi organi rappresentativi, fino al trasferimento del potere ai leaders democraticamente eletti[21]. Diversamente, con l'espressione *constitutional coup* si definiscono quei cambiamenti

---

[17] Cfr. K.L.SCHEPPELE*, Constitutional Coups in EU Law,* in M. ADAMS, A. MEUWESE E. H. BALLIN (a cura di), *Constitutionalism and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 448 ss.

[18] Cfr. C. BARBÉ, voce *Colpo di Stato*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di Politica,* vol. I, Torino, Utet, 1983, in cui il colpo di Stato è definito come «l'impadronirsi, da parte di un gruppo di militari o delle forze armate, degli organi o degli attributi del potere politico, attraverso un'azione improvvisa, che abbia un certo margine di sorpresa e che di solito riduca la violenza intrinseca dell'atto con il minimo impiego possibile di violenza fisica» pp. 545 ss.

[19] In dottrina, agli inizi del secolo scorso, si era evidenziato come l'esperienza del colpo di Stato bonapartista del 9 novembre 1799 fosse precorritrice dei colpi di stato parlamentari e come l'organo legislativo potesse avere un ruolo fondamentale nella legalizzazione formale del colpo di stato. Allo stesso modo, l'esperienza turca sembra contraddistinguersi per la ricerca costante di ricondurre nell'alveo del rispetto formale delle procedure modifiche che, nel complesso, si manifesteranno idonee a determinare un cambiamento sostanziale dell'identità dell'ordinamento. Sul fatto che il colpo di stato del 1799 si risolse alla fine in un colpo di forza e, in generale, sulle fragilità delle democrazie e sull'idea che il colpo di Stato sia una questione non solo politica, ma anche tecnica, cfr. C. MALAPARTE, *Technique du Coup d'Étât*, Paris, Grasset, 1931, ristampa in italiano, *Tecnica del colpo di Stato*, nota al testo di G. Pinotti, Milano, Adelphi, 2011. Vd. I. BERNARDINI, *Recensione a C. Malaparte, Tecnica del colpo di Stato,* in *Nomos*, 2012, 1, p. 4 ss.

[20] Cfr. O. VAROL OZAN, *The Democratic Coup d'État*, in *Harvard International Law Journal*, Volume 53, n.2, 2012, p. 297.

[21] Cfr. O. VAROL OZAN, *The Democratic Coup d'État* cit., p. 300; pp. 323 ss.

dell'ordinamento che, pur nel rispetto delle regole formali previste per emendare la Costituzione vigente, si pongono in contrasto con i principi del costituzionalismo liberale da essa previsti.

Il lavoro, pertanto, si articola nei seguenti paragrafi: nel secondo ci si è soffermati sulla revisione costituzionale turca del 2007, che ha introdotto l'elezione diretta del Capo dello Stato, trasformando la forma di governo in senso semipresidenziale; nel terzo si è esaminata la revisione costituzionale del 2010 e le conseguenti modifiche del sistema giudiziario, cercando di cogliere la riduzione dei contro-poteri rappresentati dall'indipendenza della Corte costituzionale e dell'organo di autogoverno della magistratura. Si sono, poi, analizzate le principali riforme legislative che hanno contribuito significativamente alla modifica dell'ordinamento turco, per poter cogliere la crescente concentrazione dei poteri e il venir meno dei *checks and balances* che la Costituzione del 1982, e le sue modifiche, aveva previsto. Nel quinto paragrafo si è analizzato l'*iter* procedurale che ha condotto all'approvazione della Costituzione del 2017, per poi analizzare, nel sesto e nel settimo, le caratteristiche dell'attuale forma di governo turca ed, in particolare, i poteri del Capo dello Stato. Nell'ottavo paragrafo, si è, poi, preso in esame l'ordinamento ungherese, per verificare se anche in altre esperienze costituzionali che hanno recentemente approvato nuove Costituzioni, determinando un cambiamento in senso illiberale, sia possibile individuare delle riforme antecedenti all'approvazione del nuovo testo, le quali da sole non hanno lasciato supporre la portata del cambiamento che si sarebbe realizzato, ma che *a posteriori* ci permettono di individuare le premesse per un cambiamento in senso illiberale. Si è, in conclusione, negli ultimi due paragrafi, proceduto a comparare l'esperienza turca con quella ungherese, cercando di evidenziare dei profili di analogie e di differenze tra le due esperienze.

La verifica del realizzarsi di analoghe riforme che, complessivamente considerate, sono idonee a determinare una concentrazione dei poteri e la trasformazione in senso illiberale degli ordinamenti, potrebbe consentire alla comunità internazionale di assumere delle iniziative, affinchè la modifica della distribuzione dei poteri tra gli organi costituzionali non possa poi concretizzare la violazione dei diritti fondamentali dei cittadini.

2. La revisione costituzionale del 2007: l'introduzione dell'elezione diretta del Capo dello Stato

L'attuale Costituzione turca del 1982, come è noto, è stata approvata in seguito al colpo di stato del 1980[22]. Nel corso degli anni è stata modificata più volte; le revisioni più significative sono state raggruppate dalla dottrina in due gruppi: le riforme che hanno inciso sulla dimensione politica e istituzionale e le riforme che hanno riguardato i diritti e le libertà fondamentali[23].

---

[22] Sul susseguirsi dei colpi di stato cfr. A. VANNUCCI, *Governo, giudici e militari: come cambia l'equilibrio tra i poteri in Turchia alla luce del referendum del 12 settembre 2010*, in *Federalismi.it*, n.2/2012,

[23] Cfr. I.Ö. KABOGLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel* cit., pp. 71 ss. Tra il 1982 e il 2007 le riforme più

In particolare, nell'arco temporale oggetto del presente studio, tre sono state le riforme costituzionali approvate: le revisioni del 2007 e del 2017 hanno determinato la svolta in senso presidenziale della forma di governo, quella del 2010 ha inciso prevalentemente sul sistema giudiziario.

La revisione del 2007, approvata con rapidità, è conseguita alla crisi politica realizzatasi lo stesso anno, durante l'elezione parlamentare del Capo dello Stato.

La Corte costituzionale[24], adita dall'opposizione parlamentare, aveva, infatti, invalidato il primo scrutinio svolto a favore del candidato proposto dell'Akp, Abdullah Gül, interpretando l'art. 102 cost.[25] nel senso della necessità, per l'elezione del Presidente, non solo della maggioranza funzionale richiesta per ogni singolo scrutinio, ma anche del raggiungimento in ogni votazione del quorum strutturale dei due terzi dei membri del Parlamento. Fino a quel momento non si era posta in dubbio la necessità di un simile quorum strutturale, la cui verifica era richiesta in un momento politico delicato, in cui per la prima volta un candidato alle elezioni presidenziali esprimeva la sua adesione ai principi della religione islamica, con ciò contrapponendosi allo spirito laico che sin dalla I Repubblica era stato un tratto distintivo dell'ordinamento.

In seguito alla decisione della Corte costituzionale, era, quindi, necessaria la verifica della partecipazione alla votazione della maggioranza richiesta. La scelta del ritiro della candidatura presidenziale di Gül, frutto anche delle pressioni delle forze politiche militari, e le successive elezioni anticipate del Parlamento, il 22 luglio 2007, avrebbero, poi, determinato la conferma politica dell'Akp e la successiva elezione, in terza votazione, del presidente Gül.

La proposta di revisione costituzionale presentata dall'Akp, approvata nel maggio del 2007[26] e confermata dal referendum svoltosi ad ottobre dello stesso anno, ha costituito il primo passo verso la presidenzializzazione della forma di governo turca, modificando la modalità di elezione del Presidente della Repubblica, fino a quel momento di derivazione parlamentare, con l'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto[27]. La revisione, inoltre, riduceva il mandato da 7 a 5 anni, ammettendone la rinnovabilità per una sola volta[28].

---

significative sono state quelle del 1987, del 1995, 2001 e del 2004. In particolare, in materia di diritti, la revisione del 2001 ha modificato la clausola delle limitazioni ai diritti fondamentali, stabilendo i criteri secondo i quali è consentito disporre dei limiti alla tutela dei diritti. Nel 2004, si è intervenuti modificando l'art. 90 cost., con cui si era introdotto nel 1982 un sistema monista, disponendo l'efficacia diretta dei trattati ratificati dal Parlamento nell'ordinamento interno e, conseguentemente, rendendo possibile che la loro applicazione potesse essere invocata davanti i giudici nazionali. Al fine di chiarire la natura giuridica dei trattati internazionali all'interno del sistema delle fonti, nel 2004, si è modificato l'art. 90 cost. disponendo la sovraordinazione dei trattati internazionali in materia dei diritti dell'uomo rispetto alle fonti interne.

[24] Corte costituzionale 2007/54 del 1Maggio 2007.

[25] L'art. 102 cost. stabiliva per le elezioni presidenziali il raggiungimento della maggioranza dei due terzi nei primi due scrutini e della maggioranza assoluta nel terzo. Si prevedeva anche un eventuale quarto scrutinio a cui potevano accedere solo i due candidati più votati. Nel caso in cui anche in questo turno non si fosse raggiunta la maggioranza assoluta, si sarebbero dovute svolgere le elezioni anticipate del Parlamento.

[26] Sul conflitto tra i militari e il governo nell'elezione presidenziale di Gül, cfr. A. VANNUCCI, *Governo, giudici* cit., pp.13 ss.

[27] In particolare, si disponeva che il Presidente fosse eletto con un sistema maggioritario a doppio turno;

Con la previsione della diretta legittimazione popolare del Capo dello Stato si introduceva nella forma di governo parlamentare turca un elemento caratterizzante la forma di governo semipresidenziale. Permaneva, poi, un'altra delle caratteristiche di questa forma di governo, ovvero il rapporto di fiducia tra il Parlamento e l'Esecutivo[29]. La trasformazione della forma di governo era confermata dalla presenza di un Esecutivo bicefalo, rappresentato dal Capo dello Stato e dal Primo ministro. L'alterità del Capo dello Stato rispetto al governo era resa evidente dal fatto che il Consiglio dei ministri era composto dai ministri e dal Primo ministro che lo presiedeva, anche se il Presidente poteva, quando lo reputava necessario, convocare e presiedere il Consiglio dei ministri[30]. Al Primo ministro era riconosciuto il potere di coordinare e supervisionare sull'attività dei ministri, nessun cenno emergeva dalla Costituzione rispetto all'attività di direzione.

La dottrina criticamente ha sottolineato come l'elezione diretta del Presidente veniva introdotta senza procedere a quelle modifiche costituzionali necessarie per garantire il mantenimento dell'equilibrio dei poteri costituzionali che il nuovo ruolo del Capo dello Stato, organo non più politicamente neutrale, avrebbe necessitato[31].

Avvalorava questo contrasto la lettura dell'art. 101 cost. che, se da un lato stabiliva che il Presidente eletto doveva cessare dalla carica parlamentare e ritirarsi dall'attività partitica, dall'altro disponeva che ai fini della presentazione della propria candidatura, fosse necessario il sostegno di venti deputati, o di una coalizione di partiti che dovevano avere otte-

---

nel caso in cui nessun candidato avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti al primo turno, si prevedeva un ballottaggio a cui avrebbero avuto accesso i due candidati che avevano ottenuto il maggior numero di suffragi nella precedente votazione. L'art. 102, co. 3, cost. stabiliva, inoltre, una disciplina originale nel caso in cui al secondo turno avesse partecipato un solo candidato; in tal caso, infatti, l'elezione si sarebbe trasformata in una consultazione referendaria, valida con il raggiungimento della maggioranza semplice dei voti. La disposizione ha suscitato interesse, poiché lo stesso articolo 102 cost. disciplinava l'ipotesi in cui uno dei candidati, che aveva avuto accesso al secondo turno, fosse morto o non fosse più eleggibile, disponendo che avrebbe potuto accedere al secondo turno uno dei candidati che aveva partecipato alla prima votazione, tenuto conto dei più elevati suffragi ottenuti. Resta il dubbio, pertanto, della configurabilità del caso precedente, che sembra potere realizzarsi nel caso in cui un candidato unico non abbia ottenuto la maggioranza assoluta nella prima votazione, con ciò rappresentando l'idea di una fallace competizione elettorale, priva di reale pluralismo politico. I.Ö. KABOGLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel* cit., p. 145 ss. La Costituzione francese del 1958, all'art. 7, dispone che in caso di decesso o di impedimento di uno dei due candidati più favoriti al primo turno, prima di eventuali ritiri o in caso di decesso o di impedimento di uno dei due candidati rimasti in lizza per il secondo turno, il Consiglio costituzionale dichiari la necessità di dover procedere nuovamente al complesso delle operazioni elettorali. Anche l'ordinamento finlandese prevede l'ipotesi di un solo candidato presidenziale, disponendo che in tal caso il candidato possa essere nominato Presidente senza ricorso al voto, art. 54 cost. finlandese.

[28] Art. 101 cost. Si è ripreso dal sistema francese la durata del mandato presidenziale e il limite alla sua rinnovabilità, oltre che il sistema elettorale maggioritario a doppio turno, art. 102 cost. Differentemente dal sistema francese, la durata della legislatura, prima della revisione del 2017, era di 4 anni, art. 77 cost.

[29] Art. 110 cost. Cfr. M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Presses universitaires de France, 1970, p. 277.

[30] Art. 104 cost.

[31] In base all'art. 104, co.1, cost. il Presidente continuava a rappresentare la Repubblica e l'unità della nazione turca; aveva il compito di garantire l'attuazione della Costituzione e il regolare e armonioso funzionamento degli organi dello stato.

nuto più del 10% dei suffragi nelle precedenti elezioni parlamentari. Il che lasciava supporre come l'individuazione del candidato Presidente non fosse scindibile dalle scelte politiche effettuate dai partiti rappresentati in Parlamento[32].

Vi è da rilevare che non necessariamente dalla previsione dell'elezione diretta del Capo dello Stato consegue lo svolgimento di un suo ruolo politicamente attivo. Se escludiamo l'esperienza francese, gli ordinamenti che hanno optato per una forma di governo semipresidenziale, tendenzialmente si caratterizzano per la centralità del rapporto esistente tra legislativo ed esecutivo[33].

Da un punto di vista formale, anche l'esperienza turca avrebbe potuto essere ascrivibile all'interno di questo gruppo. Il necessario legame tra il Presidente e i partiti rappresentati in Parlamento e la scelta del Primo ministro all'interno della stessa Assemblea legislativa, avrebbe potuto fare emergere la centralità dell'organo esecutivo rispetto al Capo dello Stato. Nella prassi, l'elezione del 2014 e la vittoria del leader del partito di maggioranza hanno determinato una preminenza del ruolo presidenziale e la nomina dei membri del governo si è configurata nei termini di una derivazione dell'esecutivo dal Presidente, sebbene teoricamente permanesse la responsabilità davanti l'Assemblea.

L'introduzione della legittimazione popolare è avvenuta, infatti, senza modificare le prerogative costituzionali del Capo dello Stato, che hanno assunto un diverso significato con il mutato ruolo del Presidente, senza l'introduzione di alcun contrappeso. Il Capo dello Stato manteneva, in generale, un ruolo privilegiato con i tre poteri, oltre che con la società civile attraverso il potere di indire i referendum.

Per quanto atteneva alle prerogative legislative, al Presidente non veniva attribuito il potere di iniziativa legislativa, ma restava la possibilità di suggerire le riforme nel discorso di apertura dell'anno legislativo. Gli era attribuito, oltre al potere di promulgare le leggi, quello di rinviare la legge al Parlamento, che avrebbe potuto riconsiderarla e riapprovarla sia senza modifiche, con ciò obbligando il Capo dello Stato alla promulgazione, sia emendarla e conseguentemente attribuire al Presidente la possibilità di utilizzare nuovamente il potere di rinvio[34]. Anche in questo caso, il modello di riferimento sembra quello francese, in cui al Presidente è riconosciuto un potere di rinvio e non di veto.

Il Capo dello Stato manteneva poteri di garanzia quali quello di indire il referendum confermativo su un emendamento costituzionale e adire la Corte costituzionale per l'annullamento di una legge nel suo complesso o relativamente ad alcune delle sue disposizioni.

Poteva, inoltre, convocare le nuove elezioni del Parlamento, nel caso in cui fosse venuto meno il rapporto di fiducia tra l'Esecutivo e il Parlamento, previa consultazione con il Presidente dell'Assemblea[35].

---

[32] Cfr. I.Ö. KABOGLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel* cit., p.144.

[33] Si pensi all'Austria, all'Irlanda, al Portogallo e alla Finlandia. Cfr, H. PORTELLI, *Les régimes politiques européens*, Paris, Librairie générale française, 1994, p. 23.

[34] Art. 89 cost.

[35] Art. 116 cost.

Ma è, in particolare, osservando le prerogative inerenti all'Esecutivo che si acuiva il contrasto tra il ruolo neutrale del Capo di Stato di una forma di governo parlamentare e quello politicamente attivo che si stava configurando. Il Presidente aveva il potere di nomina del Primo ministro e, su sua proposta dei ministri, del Capo di stato maggiore generale, dei membri e del presidente del *State Supervisory Council*, dei membri del Consiglio di istruzione superiore e dei rettori delle università. Al Presidente erano, inoltre, attribuiti dei poteri connessi allo stato di emergenza e di guerra quali il potere di proclamare lo stato di emergenza e la legge marziale, decidere sull'uso delle forze armate, rappresentare l'ufficio del Comandante delle forze armate turche davanti il Parlamento, convocare e presiedere il Consiglio di sicurezza nazionale, chiedere al *State Supervisory Council* di istruire inchieste, ispezioni e investigazioni.

Per quanto riguarda il potere estero, il Capo dello Stato poteva accreditare i diplomatici, ratificare e promulgare i trattati. Infine, per quanto attiene i poteri normativi, poteva emanare decreti legge, decisi in seno al Consiglio dei ministri sotto la sua presidenza, oltre che firmare i decreti governativi. Gli si riconosceva, inoltre, il potere di grazia e di commutare le pene.

Per quanto riguardava le prerogative in materia giudiziaria, si prevedeva il potere di nomina dei membri della Corte costituzionale e di parte dei membri del Consiglio di stato, delle magistrature militari superiori e del Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori.

Tale potere, sganciato da un ruolo di garanzia e di imparzialità che è proprio delle forme di governo parlamentari, assumeva ovviamente un diverso significato con l'acquisizione di un ruolo politico.

Vi è, infine, da aggiungere, che l'elenco dei poteri presidenziali non era tassativo, rinviando lo stesso testo costituzionale a quando disposto dalla Costituzione e dalla legge[36].

Conclusivamente si può considerare come l'introduzione dell'elezione diretta del Capo dello Stato non aveva comunque determinato alcuna formale frattura con la vigente Costituzione, introducendo una trasformazione della forma di governo in senso semipresidenziale. Le caratteristiche che questa avrebbe assunto sarebbero dipese da molteplici fattori quali la personalità del Presidente e la sua relazione con la maggioranza, idonea, se forte, a determinare l'esigenza di una doppia responsabilità dell'Esecutivo verso il Presidente e verso l'Assemblea, accentuando un ruolo politicamente attivo del Capo dello Stato e la conseguente necessità di prevedere i contrappesi necessari alle sue prerogative costituzionali.

3. La revisione costituzionale del 2010: la riforma del sistema giudiziario

La revisione del 2010 ha avuto principalmente come oggetto la riforma del sistema giudiziario, in particolare la modifica della composizione e il riconoscimento di nuovi poteri alla Corte costituzionale e al Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori, oltre la ridefinizione del ruolo della giurisdizione militare. La riforma è stata giustificata dal partito di maggio-

[36] Art. 102 cost.

ranza come una necessità ai fini della legittimazione democratica della giustizia, necessaria per adeguarsi agli standards di indipendenza pretesi dall'UE[37].

Le conseguenze di questa revisione non sono di facile definizione, poiché essa ha introdotto delle importanti novità anche sul piano della tutela dei diritti fondamentali. Eppure, complessivamente, ha determinato una riduzione dei contro-poteri rappresentati dall'indipendenza della Corte costituzionale e dell'organo di autogoverno della magistratura. Nel primo senso, infatti, la revisione si apprezza perchè ha esteso la tutela dei diritti civili e soprattutto di quelli economici[38]. Inoltre, ha introdotto il ricorso diretto individuale alla Corte costituzionale per la tutela dei diritti fondamentali[39], esperibile previo esaurimento degli altri gradi di giudizio e diventando, a sua volta, un procedimento necessario da esaurire prima dell'eventuale ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Con la stessa riforma si è istituito l'ufficio dell'ombudsman, eletto a scrutinio segreto dal Parlamento, con il compito di supervisionare sull'attività della Pubblica amministrazione[40].

Ma la modifica principale che ha posto le premesse per l'erosione dell'indipendenza dei giudici, determinando un aumento del potere di controllo dell'Esecutivo sul sistema giudiziario, ha riguardato la composizione della Corte costituzionale[41]. Peraltro, va sottolineato come la discrezionale scelta parlamentare di svolgere il referendum confermativo sull'intera riforma e non sulle singole disposizioni ha reso difficile una valutazione sulle specifiche novità introdotte con la revisione, determinando una sostanziale approvazione dell'intero pacchetto di riforme e limitando la possibilità che venissero censurate solo alcune di esse[42].

La scelta di modificare la composizione della Corte costituzionale è conseguita a diverse pronunce di questa Corte su tematiche politicamente rilevanti, rese in contrapposizione con il partito di maggioranza. In particolare, tre decisioni sono significative del ruolo contro-maggioritario della Corte: la decisione sullo scioglimento del partito del benessere (Refah Partisi), che promuoveva l'inclusione del diritto religioso nella regolamentazione di ampie sfere del diritto civile, incitando all'uso di metodi violenti. Lo scioglimento del partito, poi confermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, ha determinato la fuoriuscita dalla politica del

---

[37] Cfr. I.Ö. KABOGLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel* cit., p. 77.

[38] Questa riforma è stata, infatti, approvata con la maggioranza del 3/5 dei membri l Parlamento e sottoposta nel suo testo completo ad un referendum confermativo. In particolare, è stato salutato con grande plauso il fatto che la revisione abbia introdotto l'estensione della tutela dei diritti dei minori, art. 41 cost., del diritto di privacy, art. 20 cost., oltre che il rispetto della riserva di giurisdizione ai fini dei limiti alla libertà di espatrio, art. 23 cost. Inoltre si è estesa la tutela dei diritti economici attraverso il riconoscimento dei diritti sindacali, art. 51 cost., la liberalizzazione della contrattazione collettiva, artt. 53 e 128 cost., l'estensione del diritto di sciopero, art. 54 e il diritto dei pubblici impiegati di ricorrere all'autorità giudiziaria per far valere i propri diritti, art. 129 cost. Cfr. A. VANNUCCI, *Governo, giudici* cit., p. 26 ss.

[39] Art. 148 cost.

[40] Cfr. I.Ö. KABOĞLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel turc* cit., p. 310 ss.

[41] Sulle origini della Corte costituzionale turca, cfr A. BÂLI, *Courts and constitutional Transition: Lessons from the Turkish case*, 11 *Int'l J. Const. L.*, 2013, pp. 667 ss.

[42] Cfr. A. BÂLI, *Courts and Constitutional* cit., 691 ss. Sul sindacato della Corte costituzionale sulle leggi di revisione costituzionale cfr. I.Ö. KABOĞLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel turc* cit., pp. 101 ss.

partito ispirato dall' ideologia religiosa[43]. Inoltre, i giudici costituzionali si sono contrapposti all'opposta interpretazione che era stata suggerita dal partito di maggioranza, con la decisione precedentemente richiamata sulla necessità del quorum strutturale ai fini della dell'elezione presidenziale. Infine, nel 2008, la Corte costituzionale[44] si è pronunciata sulla rimozione del divieto dell'uso del velo nelle università, ergendosi a guardiano dei principi fondamentali dell'ordinamento, ai sensi dell'art. 4 cost. La Corte ha censurato l'emendamento costituzionale introdotto con la legge costituzionale n. 5735/2008, poiché in violazione con i principi intangibili della Repubblica, procedendo ad un controllo sui motivi della revisione in modo da specificare la portata del principio di laicità. La sentenza merita particolare rilievo, poichè la Corte ha svolto un sindacato sul contenuto della legge di revisione, nonostante la Costituzione turca prevedesse espressamente la possibilità di un controllo per soli motivi formali[45]. In seguito all'introduzione delle nuove modalità di designazione dei giudici costituzionali si è evidenziato un mutamento anche del ruolo della Corte, che ha mostrato una sempre maggiore deferenza verso le scelte legislative in casi critici o rigettando questioni inerenti a frodi elettorali. Non a caso la dottrina ha rilevato come il 2010 segna un momento di svolta del ruolo della Corte costituzionale che, con l'applicazione delle nuove regole sulla composizione, ha assunto orientamenti di appoggio alla politica populista del partito di maggioranza[46].

In seguito alla riforma il numero dei giudici costituzionali è stato aumentato, incrementandolo da 15 a 17[47]. Di questi, tre sono nominati dal Parlamento e gli altri quattordici dal Presidente della Repubblica o direttamente o su proposta di altri organi[48].

Rispetto al passato, si è aumentato, pertanto, il numero dei giudici designati dal Capo dello Stato e si è introdotta la novità della nomina parlamentare[49]. La conferma della nomina

---

[43] Cfr. C. BOLOGNA, *Libertà politiche e partiti antisistema*, in P. MANZINI, A, LOLLINI (a cura di), *Diritti fondamentali in Europa*, Bologna, il Mulino, pp. 129 ss.

[44] Corte cost. 2008 n. 116 del 5.6.2008, adita dai 112 deputati del CHP e avente ad oggetto la legge di revisione costituzionale n. 5735 del 2008 che modificava gli articoli 10 e 42 cost.

[45] Cfr. I.Ö. KABOGLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel* cit., pp. 97 ss. Sulla conflittualità del clima politico tra l'Akp e il Chp, cfr. B.E. ODER, *Populism and the Turkish Constitutional Court. The Game Broker, the Populist and the Popular*, in VerfBlog, 2017/5/02, http://verfassungsblog.de/populism-and-the-turkish-constitutionalcourt-the-game-broker-the-populist-and-the-popular, p. 4.

[46] Sull'interpretazione della Corte costituzionale del principio di laicità cfr. B.E. ODER, *Populism* cit., p. 4.

[47] Secondo la normativa previgente la Corte costituzionale era composta da undici membri ordinari e quattro supplenti, in seguito alla riforma nessuna distinzione viene fatta tra membri effettivi e supplenti; cfr. art. 146 cost. La revisione ha disposto, peraltro, che i giudici siano eletti con un mandato di 12 anni non rinnovabile, anche se si è mantenuto il limite del raggiungimento dei 65 anni di età, art. 147 cost. L'aumento del numero dei giudici ha comportato anche una riorganizzazione della modalità di lavoro della Corte, prevedendo la possibilità di lavorare in sezioni o in composizione plenaria. Le pronunce delle sezioni sono impugnabili davanti l'assemblea plenaria.

[48] Nessuna maggioranza qualificata è richiesta per essere eletti dal Parlamento, né si richiedono specifiche competenze, così come richiesto in tanti ordinamenti europei. La Costituzione del 1982 stabiliva che i giudici costituzionali venissero nominati dal Presidente, sulla base di una lista di nomi predisposti dalle Corti supreme e dal Consiglio per l'istruzione superiore, cfr. I.Ö. KABOĞLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel* cit., p. 73.

[49] La nomina parlamentare veniva prevista al fine di garantire una maggiore legittimazione democratica,

presidenziale avviene nel contesto della mutata forma di governo in senso semipresidenziale, senza che siano previsti specifici contrappesi al potere di nomina, così come previsto nel sistema statunitense con il necessario assenso del Senato o nel sistema francese con l'uguaglianza del numero dei giudici da nominare da parte delle tre cariche preposte all'esercizio di tale potere (Presidente della Repubblica e i due Presidenti delle camere). La nomina di quattordici giudici su diciassette va, inoltre, valutata insieme alla consonanza politica del Presidente con la maggioranza parlamentare, con ciò acuendo l'influenza esercitabile sull'organo costituzionale[50].

La revisione ha inciso anche sulla composizione del Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori, organo di autogoverno dei magistrati, aumentandone i componenti: da sette membri regolari e cinque supplenti a ventidue effettivi e dodici supplenti. Complessivamente la riforma ha assicurato un maggior pluralismo e una maggiore rappresentatività, poiché in seguito alla riforma due terzi dei membri del Consiglio sono eletti dai giudici ordinari, ciò in conformità con le linee guida delineate dal Consiglio d'Europa, dalla Commissione di Venezia e dal *Consultative Council of European Judges*[51].

Rispetto alla previgente normativa, infatti, è stata eliminata la prevalenza della rappresentatività delle giurisdizioni superiori. Infatti, solo tre componenti vengono designati dalla Corte di cassazione e dal Consiglio di stato; gli altri provengono dalla giurisdizione di merito: sette membri ordinari sono giudici o pubblici ministeri provenienti dalla giurisdizione ordinaria, mentre tre dalla giurisdizione amministrativa di I grado. Al Presidente della Repubblica è riservato il potere di nominare quattro componenti, individuati tra i professori universitari o gli avvocati. L'attribuzione della presidenza del Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori al Ministro della giustizia e la partecipazione *ex officio* del Sottosegretario alla giustizia esprimono l'esigenza del mantenimento del collegamento dell'organo con l'Esecutivo, caratteristica rilevabile anche nella precedente composizione del Consiglio[52], che la revisione non ha voluto escludere.

---

cfr. I.Ö. KABOĞLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel* cit., p.101. Il Parlamento nomina tre giudici, eleggendone due all'interno di una lista proposta dalla Corte dei conti e uno tra quelli proposti dal Consiglio forense; cfr. V.R. SCOTTI, *Il costituzionalismo* cit., p. 133.

[50] Dei 14 giudici nominati dal Presidente, tre sono scelti tra i candidati proposti dalla Corte di cassazione, due tra quelli indicati dal Consiglio di stato, uno tra quelli selezionati dalla Corte militare di cassazione, uno tra i candidati proposti dall'Alta corte militare amministrativa, tre sono scelti sulla base della lista predisposta dall'Alto Consiglio per la formazione; gli altri 4 sono nominati tra i funzionari, avvocati o giudici, pubblici ministeri o referendari presso la Corte costituzionale con almeno cinque anni di esperienza; cfr. V.R. SCOTTI, *Il costituzionalismo* cit., p. 133. L'Autrice considera che la nuova composizione rappresenti un meccanismo di garanzia, perché amplia gli organi coinvolti nella nomina, che, quindi, non sarà espressione della sola corrente politica del Presidente. Però se si considera che il Presidente nomina parte dei membri degli organi giudiziari prima elencati, non sembra possa realizzarsi una effettiva garanzia di pluralismo, che in teoria si sarebbe potuto prevedere.

[51] Cfr. E. ÖZBUDUN, *Pending Challegens in Turkey's Judiciary*, in *Policy Brief,* 2015, pp 3 ss.

[52] La composizione del Consiglio e le sue modalità operative attribuivano una decisiva influenza al Ministro della giustizia: il Consiglio era composto da sette membri; il Ministro di giustizia e il sottosegretario alla giustizia erano membri di diritto; gli altri cinque erano designati dall'assemblea generale delle giurisdizioni superiori. Cfr. L. PERILLI, *Lo stato di diritto, l'indipendenza della magistratura e la protezione dei diritti*

Si è osservato come la riduzione del potere di nomina delle alte giurisdizioni, che spesso hanno emesso sentenze contrarie alla linea politica del governo, soprattutto in occasione di violazioni del principio di laicità, ha contribuito a realizzare un aumento dell'influenza dell'Esecutivo sul potere giudiziario ormai privato della possibilità di designare componenti di correnti di pensiero diverse rispetto al partito di maggioranza[53].

Infine, con la revisione sono stati modificati anche i rapporti tra la giurisdizione ordinaria e quella militare, restringendo quest'ultima ai soli reati commessi nell'esercizio dei doveri marziali, ma escludendo i crimini contro la sicurezza dello stato. Il personale non militare, peraltro, non potrà più essere giudicato dalla giustizia militare, se non in tempo di guerra. Si è anche disposto, a conferma della riduzione del ruolo dei militari, che la Corte costituzionale possa estendere il suo giudizio sulla posizione del Comandante delle Forze armate, del Comandante dell'Esercito, della Marina e dell'Aereonautica, oltre che del Comandante della polizia per reati commessi nell'esercizio delle proprie funzioni[54].

Nel suo insieme, escludendo le nuove regole per la designazione dei membri della Corte costituzionale e del Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori, la revisione del 2010 non ha determinato di per sé un peggioramento del sistema giudiziario. La nuova composizione dell'organo di autogoverno della magistratura è stato salutato come un miglioramento volto a garantire il maggiore coinvolgimento degli organi giudiziari e la riduzione del ruolo della giurisdizione militare ha completato un percorso già intrapreso con la revisione del 2001, che aveva attenuato i poteri del Consiglio di sicurezza nazionale, composto da alti generali e membri governativi. L'ambiguità della revisione va riscontrata proprio nell'avere introdotto nella medesima revisione, sottoposta nel suo complesso al vaglio referendario, nuove disposizioni a tutela dei diritti e nel contempo nell'avere accentuato il sistema di controllo dell'Esecutivo sul giudiziario, con ciò però indebolendo l'indipendenza della magistratura.

La Corte costituzionale, chiamata a giudicare sulla legittimità della revisione, ha deciso di non svolgere un sindacato sulla sola procedura di revisione, ma di valutarne il contenuto, richiamando come parametro l'art. 4 cost. La Corte ha annullato solo alcune disposizioni inerenti alla procedura di selezione dei candidati giudici, ma non quelle riguardanti la propria composizione. La dottrina ha evidenziato, criticamente, come la Corte abbia perso l'occasione di auto proteggere la propria indipendenza, mostrandosi sorpresa su come i giudici costituzionali abbiano preferito eludere la decisione su tale questione. La scelta di non annullare l'intera revisione era stata, comunque, esclusa, considerando le novità introdotte nel campo dei diritti e delle libertà[55].

---

fondamentali: la tragica deriva della Turchia dal 2013, in *La magistratura*, 16 febbraio 2017, pp.250 ss. www.associazionemagistrati.it/doc/2514/lo-stato-di-diritto-lindipendenza-della-magistratura-e-la-protezione-dei-diritti-fondamentali-la-tragica-deriva-della-turchia-da.htm.

[53] Cfr. I.Ö. KABOGLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel* cit., pp. 101 ss.

[54] Cfr. A. VANNUCCI, *Governo, giudici* cit., pp. 34 ss.

[55] Cfr. I.Ö. KABOGLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel* cit., pp. 101 ss.

4. Le principali riforme legislative approvate nel biennio 2013-2014: la crisi dell'indipendenza del potere giudiziario e delle libertà fondamentali

La protesta svoltasi a Gezi Park, a Instanbul, e l'indagine sulla corruzione e il riciclaggio di denaro che ha visto coinvolti, nello stesso anno, alcuni membri del governo[56] sono alla base di una serie di modifiche legislative e di tentativi di riforme che hanno consentito che il 2014 fosse definito come l'anno in cui il controllo dell'Akp sul potere giudiziario ha assunto la sua massima forza.

Fino a questa data le riforme legislative si sono caratterizzate per un'attenzione nei confronti dei diritti e delle libertà e si sono concretizzate in modifiche della legislazione penale e minorile, della legge anti-terrore, del codice di procedura penale, in particolare definendo limiti alla restrizione della libertà personale e all'utilizzo della custodia cautelare. In attuazione poi, della riforma costituzionale del 2010, al fine di garantire l'indipendenza dei giudici, si è stabilita una nuova disciplina per la formazione giudiziaria, trasferendone la responsabilità dal Ministero della giustizia al Consiglio superiore. I pacchetti legislativi introdotti dal 2013 hanno determinato, invece, un progressivo deterioramento delle libertà e dell'indipendenza della magistratura a favore del potere esecutivo[57].

Il 21 dicembre 2013 veniva, infatti, modificato il regolamento della polizia giudiziaria, imponendo un obbligo di informazione agli organi gerarchicamente superiori su ogni richiesta di indagine proveniente dai procuratori. La modifica rendeva possibile conoscere e intervenire sull'andamento delle indagini condotte nei confronti dei membri del governo e dell'Akp coinvolti nei reati di corruzione. Le successive proteste dei membri del Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori determinarono la volontà dell'Akp di proporre una revisione della Costituzione al fine di modificare la composizione dello stesso Consiglio, richiedendo che i membri del collegio fossero direttamente o indirettamente eletti dal Parlamento. Il mancato appoggio delle opposizioni non rese possibile raggiungere il quorum dei tre quinti necessario per l'approvazione della riforma. Si decise, allora, di intervenire con la legge 6524 del 2014 sulla disciplina legislativa del Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori, limitandone i poteri e rafforzando a sua volta quelli del Ministro della giustizia che lo presiedeva, in base al rinvio alla legge disposto dall'art. 159 cost.[58].

Successivamente la Corte costituzionale[59] si è pronunciata riconoscendo la legge in contrasto con il principio di indipendenza della magistratura e annullando molte delle modifiche introdotte, quali il potere del Ministro della giustizia di nominare il presidente e il vice presidente dell'ispettorato, il potere dello stesso Ministro di decidere in luogo dell'assemblea plenaria del Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori la distribuzione dei componenti

---

[56] Cfr. T. GROPPI, *Turchia 2017: l'attacco allo stato di diritto e il fallimento della condizionalità europea*, in *Osservatorio AIC*, 2017, 1, pp. 5 ss.

[57] Sulle riforme legislative cfr. L. PERILLI, *Lo stato di diritto* cit., pp. 252 ss.

[58] Cfr. legge 6524 del 27 febbraio 2014. Cfr. E. ÖZBUDUN, *Pending Challenges* cit., pp. 3 ss; L. PERILLI, *Lo stato di diritto* cit., pp. 265 ss.

[59] Corte cost. 2014/81 del 10 aprile 2014 n.29000

tra le tre commissioni costituite al suo interno, il potere di intervenire nella scelta dei presidenti delle commissioni e del segretario generale del Consiglio, il potere di autorizzare azioni disciplinari nei confronti dei membri del Consiglio, il potere discrezionale del Ministro di fissare l'agenda dell'assemblea plenaria. La sentenza, inoltre, annullava la decadenza del personale del Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori, che era stata disposta dal ministero, anche se il carattere non retroattivo della decisione, disposto dall'art. 153 cost., ne limitava gli effetti nel tempo. La Corte costituzionale, in particolare, pur riconoscendo che la stessa Costituzione, in base all'art.159, rinviava alla disciplina legislativa, affermava un'interpretazione del rinvio subordinata al rispetto del principio di indipendenza dei giudici, affermato al I comma dello stesso articolo.

La medesima legge oggetto di censura interveniva anche sulla formazione giudiziaria, attribuendo al Ministro della giustizia il potere di nominare otto dei ventidue membri dell'Accademia turca, organo responsabile della formazione, compresa la nomina del direttore e del suo vice[60].

Al minor ruolo di garanzia riconosciuto ai giudici e ai pubblici ministeri corrispondeva l'aumento dei poteri della polizia giudiziaria, che, anche in assenza di una previa autorizzazione, era legittimata ad eseguire perquisizioni, sequestri e arresti senza garanzie di controllo dell'autorità giudiziaria. Maggiore severità veniva, infine, stabilita nei confronti dell'esercizio del diritto di riunione, consentendo anche l'uso di armi da fuoco. I poteri della polizia venivano ulteriormente ampliati con la legge sulla sicurezza n. 6638 del 2015.

Con la legge n. 6545 del 2014 si istituivano dei giudici penali speciali con estesi poteri, in violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge stabilito dall'art. 37 cost., mentre con la legge n. 6572 dello stesso anno si approvava una nuova divisione delle camere della Corte di cassazione e del Consiglio di stato, consentendo la nomina di nuovi giudici.

Sempre nel 2014, si approvavano nuovi limiti nei confronti della libertà di stampa, modificando la legge n. 5651 del 2007[61], al fine di consentire all'Agenzia per le telecomunicazioni di raccogliere dati sulle pagine web visitate dagli utenti. La medesima legge permetteva che fosse ordinata la chiusura dei siti che non avessero rimosso entro quattro ore contenuti ritenuti pericolosi per la sicurezza nazionale, permettendone la chiusura sulla base di vaghe indicazioni, senza una preventiva autorizzazione giudiziaria, sebbene fosse previsto un controllo entro 48 ore dal blocco. Inoltre, venivano garantiti al *National Intelligence Organization* (MİT) maggiori poteri, incluso quello di accedere ai dati personali senza ordine dei giudici. La legge introduceva anche delle immunità nei confronti dei dipendenti, per le violazioni commesse nel corso del loro lavoro. Con la legge n. 6639 del 2015 si estendevano i poteri di controllo del governo su internet, potendo ottenere la rimozione o il blocco dei siti ritenuti pericolosi per la sicurezza nazionale.

---

[60] Cfr. ISPI, *Turchia* cit., p. 6.
[61] Cfr. ISPI, *Turchia* cit. p. 5.

Dopo il fallito colpo di stato del 2016 e la dichiarazione dello stato di emergenza il governo, attraverso i decreti con forza di legge, ha, quindi, provveduto a licenziare giudici e pubblici ministeri, impiegati, militari e giornalisti e ad ordinare la cessazione delle attività per i sindacati, le reti e i canali televisivi e radiofonici. Lo stato di emergenza è stato ripetutamente dichiarato in base agli art. 15 e 120 cost. ed è tutt'ora in vigore. La dichiarazione è stata notificata al Segretario generale del Consiglio d'Europa informando della sospensione della Cedu[62].

5. L'iter procedurale che ha condotto alla revisione della Costituzione del 2017

Come già accennato, la Costituzione del 1982 è stata redatta dopo il colpo di stato militare del 1980. Fino al 2011 si era molto discusso circa la possibilità di rimpiazzarla con una "Costituzione *civile"*.

E' proprio al 19 ottobre 2011, che è possibile ricondurre il momento iniziale del nuovo processo di modifica della Costituzione. In questa data viene istituita una commissione parlamentare di riconciliazione costituzionale, con lo scopo di redigere il nuovo testo costituzionale[63]. La commissione era composta di un ugual numero di membri per ciascun partito politico rappresentato in Parlamento[64], in modo che fosse garantita a tutti una uguale partecipazione. Il regolamento della commissione disponeva che il progetto della nuova Costituzione avrebbe dovuto ottenere l'approvazione dell'unanimità dei componenti. La medesima regola era, poi, prevista per la deliberazione del Parlamento sul progetto della Costituzione[65].

La ricerca del consenso unanime rendeva la prosecuzione dei lavori non semplice, poichè erano presenti numerose divergenze, prima su tutte quella inerente alla scelta se approvare solo alcuni emendamenti alla Costituzione o se redigerne una nuova.

Alcuni partiti, come il Partito repubblicano del popolo (Chp) e il Partito del Movimento nazionalista (Mhp) propendevano per la revisione costituzionale, mentre l'Akp e il Partito Pace e democrazia (Bdp), proponevano la redazione di una nuova Costituzione, con ciò attribuendo alla commissione parlamentare un potere di natura costituente[66] .

La dottrina individuava criticamente due diverse strade perseguibili per la redazione della futura Costituzione. La prima, definita "*la democratie sans le droit*", si rifaceva all'idea della trasformazione del ruolo del Parlamento in organo detentore del potere costituente. Sarebbe, quindi, bastato scrivere all'ordine del giorno dell'Assemblea parlamentare la redazio-

---

[62] Cfr. L. PERILLI, *Lo stato di diritto* cit., pp. 272 ss.

[63] Cfr. A. ACAR, *Is Turkey in the Process of Adopting a New Constitution or a Large Scale Constitutional Amendment? Some Questions Concerning Constitutional Theory*, in ICONnect blog, 13 Maggio 2013, in http://www.iconnectblog.com/2013/05/is-turkey-in-the-process-of-adopting-a-new-constitution-or-a-large-scale-constitutional-amendment-some-questions-concerning-constitutional-theory/.

[64] L'organo collegiale era infatti composto da tre membri per ciascun partito avente seggi in Parlamento ed era presieduta dal Presidente del Parlamento. Cfr. A. ACAR, *Is Turkey* cit., p.1.

[65] Criticamente sulla scelta dell'unanimità cfr. I. Ö. KABOĞLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel* cit., p. 113.

[66] Cfr. A. ACAR, *Is Turkey* cit., p.1.

ne della futura Costituzione e procedere alla scrittura del progetto, nonostante l'organo parlamentare non fosse stato eletto con tale scopo. In tal modo si sarebbe affidato alla maggioranza politica il compito di redigere il testo costituzionale da sottoporre, poi, ad approvazione del popolo.

La seconda, chiamata invece "*le droit par la démocratie*"[67], suggeriva l'elezione a suffragio universale di un'Assemblea costituente, in cui avrebbero potuto partecipare tutti i partiti politici, indipendentemente dalla loro rappresentatività nell'Assemblea generale, subordinata quest'ultima, peraltro, al superamento della soglia di sbarramento del 10%, necessario per accedere alla distribuzione dei seggi. Sarebbe stato, poi, opportuno un controllo da parte della Corte costituzionale ed, infine, l'approvazione del popolo con un referendum. Il coinvolgimento del popolo sarebbe potuto anche andare oltre l'elezione dei rappresentanti in seno all'Assemblea costituente e l'approvazione referendaria: la partecipazione della società civile e la trasparenza dei lavori avrebbero dovuto realizzare quella forma di democrazia che la dottrina ha definito *continua*, attraverso una determinante trasformazione dello spazio di intervento dei cittadini anche nella fase di elaborazione del testo, in modo da garantire un'effettiva partecipazione ed un reale controllo sull'andamento dei lavori[68].

In commissione si raggiunse il consenso su 60 disposizioni costituzionali, inerenti soprattutto ai diritti fondamentali, ma la difficoltà di trovare un accordo su molti temi quale la risoluzione della questione curda o la modifica della forma di governo, ha reso difficile la prosecuzione e ha spinto l'Akp nel 2013 a dichiarare la conclusione dei lavori. Sembra significativo che vi fosse un accordo sui diritti fondamentali: più facile raggiungere un accordo sulle norme a tutela dei diritti che definire le linee di demarcazione dei poteri degli organi costituzionali, destinati poi a rendere effettiva la protezione dei diritti.

Una nuova iniziativa di riforma costituzionale è iniziata dopo le elezioni parlamentari del novembre del 2015, attraverso l'istituzione di una seconda commissione parlamentare, composta seguendo i medesimi criteri della precedente. Neanche questa commissione ha raggiunto lo scopo per cui era stata costituita, stante le divergenti opinioni tra i diversi partiti

---

[67] Cfr. I. Ö. KABOGLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel* cit., pp. 112-117 ss.

[68] Cfr. I. Ö. KABOGLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel* cit., p. 118. Sulla democrazia continua cfr. D. ROSSEAU (a cura di), *La démocratie continue*, Paris, LGDJ, 1995. L'Autore, in particolare, distingue il concetto di democrazia continua sia dalla democrazia diretta sia da quella rappresentativa e propone nuovi spazi di intervento che vanno dal momento dell'elezione al momento dell'attuazione della legge, come l'obbligo per i parlamentari di convocare assemblee nelle circoscrizioni in cui sono stati eletti per permettere la partecipazione dei cittadini alla redazione dei progetti di legge, prima della prosecuzione dei lavori in sede parlamentare. A ciò aggiunge il diritto di adire l'organo di giustizia costituzionale per verificare la conformità dei progetti ai diritti e alle libertà fondamentali garantiti nella Costituzione, la possibilità di far valere la responsabilità dei rappresentanti che non rispettano i principi costituzionali, la possibilità per i cittadini di convocare un'assemblea per discutere i progetti di importanza economico-sociale prima della prosecuzione dei lavori in Parlamento, il diritto dei cittadini di portare a conoscenza pratiche contrarie al bene comune.

politici in merito al cambiamento della forma di governo in senso presidenziale[69]. La scelta finale è stata, quindi, quello di attuare la procedura di revisione prevista dall'art. 175 cost.[70].

Il progetto di revisione è stato votato con la maggioranza dei 3/5 dei membri del parlamento (Akp e Mhp), consentendo la proposizione del referendum confermativo, che si è svolto, com'è noto, nell'aprile del 2017, con esito positivo (51,3%). L'intera procedura di revisione si è svolta durante lo stato di emergenza[71].

E' prospettabile l'ipotesi che, nonostante si sia seguita la procedura di revisione costituzionale, gli emendamenti introdotti nel testo costituzionale abbiano determinato una modifica della forma di stato, attraverso una rottura degli elementi identificativi dell'ordinamento, tale da far supporre che ci sia stato comunque esercizio di un potere di natura costituente e non di un potere costituito. Laddove, infatti, pur seguendo la procedura di revisione, siano mutati i valori su cui di fondava la vecchia Costituzione, le modifiche più che esercizio del potere costituito potrebbero definirsi espressione del potere costituente[72].

Se si abbraccia, infatti, una concezione sostanzialistica della Costituzione, intesa non solo come un insieme di disposizioni, ma comprendente dei principi e dei valori che ne esprimono l'identità, la distinzione tra potere di revisione e potere costituente non risiederebbe nella conformità alla procedura prevista nel testo costituzionale, ma nel loro contenuto normativo. Di conseguenza, anche se la procedura di emendamento è conforme alla Costituzione, la modifica che contrasta con i principi fondamentali dell'ordinamento è configurabile come esercizio di potere costituente[73]. La dottrina si è espressa in termini di *rigidità sostan-*

---

[69] Cfr. A. ACAR, *De-constitutionalism in Turkey?*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, 19 Maggio 2016, at: http://www.iconnectblog.com/2016/05/deconstitutionalism-in-Turkey.

[70] L'art. 175 cost., così come modificato nel 1987, stabilisce che la proposta deve essere presentata da almeno un terzo dei componenti del Parlamento al Presidente dell'Assemblea e poi alla commissione affari costituzionali. E', poi, necessaria una doppia deliberazione. La maggioranza necessaria è dei 3/5. Se un emendamento costituzionale è approvato con una maggioranza compresa tra i 3/5 e i 2/3 (367 voti), il Presidente può indire un referendum confermativo o rinviare il progetto al Parlamento. Se un emendamento costituzionale è approvato in prima istanza con una maggioranza maggiore dei 2/3, il Presidente può promulgare la revisione o indire il referendum costituzionale o rinviarlo al Parlamento. Se il Parlamento conferma il voto, il referendum è solo eventuale. Nel primo caso il referendum è obbligatorio, mentre nel secondo rientra tra i poteri discrezionali del Presidente. Se un emendamento costituzionale è rinviato dal Presidente al Parlamento, deve essere riapprovato con 367 voti. Il Presidente, in questo caso, deve firmare la revisione o può indire il referendum. L'Assemblea sceglie se il referendum debba svolgersi sulla riforma nel suo complesso o solo su specifici articoli.

[71] Il disegno di legge costituzionale è stato approvato senza alcuna consultazione pubblica e si è sottolineato come siano state violate le norme del regolamento parlamentare e della Costituzione sul voto segreto, cfr. T. GROPPI. *Turchia* cit., p. 15. Peraltro, a testimonianza del controverso clima politico esistente, va considerato che il 12 aprile del 2016 era stata introdotta una nuova disposizione costituzionale che sospendeva per 15 giorni l'immunità parlamentare prevista nell'art. 83 cost. Conseguentemente diversi deputati sono stati sottoposti a procedimenti penali per reati di opinione; cfr. T. GROPPI. *Turchia* cit., p.8.

[72] Il potere di revisione è disciplinato dalle norme costituzionali e deve svolgersi conformemente ad esse; il potere costituente, è il fatto politico, esercitato *extra ordinem*, che non trova il proprio fondamento di validità in norme della Costituzione previgente.

[73] Cfr. R. GUASTINI, *I limiti estrinseci alla revisione costituzionale nella giurisprudenza colombiana*, in www.giurcost.org, pp. 153 ss. Secondo un diverso approccio, se si considera la Costituzione come un insieme di enunciati normativi, la distinzione tra potere di revisione e potere costituente risiederebbe nella forma e non nel

ziale di una Costituzione, che "è immodificabile in certi suoi elementi fondamentali: per cui, se questi venissero cambiati, la modifica sarebbe illegale e costituirebbe un atto rivoluzionario; la nuova Costituzione sarebbe una Costituzione completamente diversa"[74].

La Costituzione turca del 1982 ha tre disposizioni che esprimono i principi inviolabili dell'ordinamento, che costituiscono un limite assoluto alla modifica della Costituzione. L'art. 1 cost. riconosce la forma di governo repubblicana; l'art. 2 cost. esprime le caratteristiche della Repubblica: lo stato di diritto, democratico, laico e sociale, il nazionalismo d'Ataturk e i principi richiamati nel preambolo[75]; l'art. 3 cost. afferma il carattere indivisibile del territorio e della nazione, la lingua turca e i simboli dello stato (bandiera, inno, capitale).

Il successivo art. 4 cost. esprime il divieto di revisionare i precedenti articoli, anche se la sua modifica non è sottoposta a procedura di emendamento rafforzato. Tuttavia, parte della dottrina reputa che, anche se la Costituzione non pone limiti all'emendabilità di tale disposizione, essa non possa essere oggetto di una revisione costituzionale, ma che possa essere cambiata solo attraverso l'esercizio di un potere costituente[76].

Secondo la concezione sostanzialistica della Costituzione e della revisione costituzionale, ogni emendamento costituzionale contrastante con queste disposizioni determinerebbe, pertanto, l'esercizio non di un potere di revisione costituzionale, ma di un potere costituente.

6. L'attuale forma di governo presidenziale turca

E' importante sottolineare per quali motivi la revisione abbia determinato una frattura con la previgente Costituzione ed in che termini si sia violato il principio dello stato di diritto e della separazione dei poteri, prescritti nell'art. 2 cost[77]. Risulta, pertanto, opportuno esaminare in che termini sia modificata la forma di governo dopo l'ultima riforma.

La revisione costituzionale del 2017 ha introdotto, infatti, una nuova forma di governo basata su un Esecutivo monocratico, che la dottrina ha definito come una "iperpresidenzia-

---

contenuto. Avremmo esercizio di potere costituito se gli emendamenti sono conformi alle forme prescritte in Costituzione; ogni modifica *extra ordinem* sarebbe invece esercizio di potere costituente.

[74] Cfr. C. LAVAGNA, *Corso di diritto costituzionale italiano e comparato. Le Costituzioni rigide*, Roma, Ed. Ricerche, 1964, p. 85.

[75] I principi costituzionali inviolabili indicati nel preambolo della Costituzione del 1982 sono il principio di laicità, il concetto di nazionalismo, il rispetto della democrazia liberale, l'integrità indivisibile dello Stato, il nazionalismo di Ataturk, la sovranità della nazione, la separazione dei poteri, il principio di uguaglianza, il principio di giustizia sociale, il diritto e la facoltà di mantenere una vita decente.

[76] Cfr. I. Ö. KABOGLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel* cit., pp. 110 ss.

[77] In particolare, il principio della separazione dei poteri rientra tra quelli richiamati dall'art.2 cost. e richiamati nel preambolo della Costituzione. Sul tale principio cfr. C. MÖLLER, *The Three Branches. A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford, Oxford University Press, 2015; J. WALDRON, *Political Political Theory*, USA, Essays on Institution, , 2016, pp. 45 ss.

lizzazione"[78] o come sultanismo o presidenzialismo assoluto[79] o semplicemente come un presidenzialismo "*à la Turka*"[80].

Essa si caratterizza, infatti, per l'esistenza di un rapporto sbilanciato tra il potere giudiziario e quello legislativo in favore del potere esecutivo, senza la previsione di idonei strumenti di controllo e di bilanciamento tra i poteri, né di meccanismi volti a favorire la cooperazione e la collaborazione tra il Presidente e il Parlamento[81]. La revisione ha introdotto un sistema presidenziale in cui si sono accentuati i poteri del Capo dello Stato a scapito della separazione dei poteri e del rispetto del *rule of law*. Eppure queste previsioni convivono con diverse disposizioni conformi con i principi del costituzionalismo, anche se in sostanza ne viene vanificata la *ratio* sottesa.

L'introduzione, nel 2007, dell'elezione diretta del Capo dello Stato, come visto, non aveva inciso sulla sussistenza del rapporto di fiducia tipica del parlamentarismo; non si era intervenuti sulla figura del Capo del governo, che si manteneva distinta da quella del Capo dello Stato, così come permaneva la collegialità del governo.

Le elezioni presidenziali del 2014 sono state, pertanto, le prime che si sono svolte conferendo una legittimazione popolare diretta al Capo dello Stato, attribuendo la carica all'attuale presidente Erdogan, con il 51.79% di voti[82].

L'idea di modificare la forma di governo in senso presidenziale non costituisce una novità nella storia costituzionale turca. Già dagli anni '70 si era aperto il dibattito in merito alla convenienza di un sistema presidenziale, riproposto poi durante gli anni '80 e all'inizio degli anni '90[83], sebbene la dottrina costituzionalista turca avesse espresso perplessità sul punto, affermando come in Turchia non fossero presenti né le condizioni storiche e politiche né una

---

[78] Cfr. T. GROPPI, *Turchia 2017: l'attacco allo stato di diritto e il fallimento della condizionalità europea*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2017, 1, p.16.

[79] Cfr. F. PETERSON, Z. YANAŞMAYAN, *The Final Trick? Separation of Power, Checks and Balances, and the Recomposition of the Turkish State*, in 2017/1/28, http://www.verfassungsblog.de.

[80] Cfr. S. VON STEINSDORFF, *Presidentialism à la Turka or what? The (missing) logic behind the constitutional amendments*, in 2017/2/13, http://www.verfassungsblog.de

[81] Cfr. S. ESEN, *Analysis: The 2017 Constitutional Reforms in Turkey: Removal of Parliaments or Democracy?,* in https://iacl-aidc-blog.org/2017/03/14/analysis-the-2017-constitutional-reforms-in-turkey-removal-of-parliamentarism-or-democracy/.

[82] Il 24 giugno del 2018 si sono svolte le elezioni presidenziali che hanno confermato Erdogan come Presidente al primo turno e le elezioni dell'Assemblea, con il risultato della conquista della maggioranza assoluta dei seggi a favore della coalizione guidata dall'Akp.

[83] Nel 1970 il *National Movement Party* e il *National Salvation Party* proposero la modifica della forma di governo parlamentare in senso presidenziale al fine di sopperire all'inefficienza dello stato burocratico. Nel 1979 il Partito del movimento nazionalista, espresse il proprio supporto per il sistema presidenziale per avere un esecutivo più forte, necessario per introdurre nuove riforme. Alla fine del 1980 Ozal, leader del partito della Madrepatria, promosse il sistema presidenziale per favorire le riforme. Nel 1990 Demirel sostenne ancora come il presidenzialismo avrebbe garantito stabilità, governabilità e il consolidamento della democrazia. Cfr. TRT-WORLD RESEARCH CENTRE, *Turkey's Constitutional Reform. A Review of Constitutional History, Current Parliamentary System and Proposed Presidential System*, 2017, n. 4, pp. 9 ss.

tradizione in senso presidenzialista, né, soprattutto, la volontà di ricercare una collaborazione tra organi distinti[84].

Il leader dell'Akp, Erdogan, peraltro, aveva chiaramente dichiarato durante la campagna presidenziale il suo intento di riformare la Costituzione, trasformando la Repubblica da parlamentare a presidenziale. Il suo manifesto politico, comprendente anche la soluzione della questione curda, la prosecuzione dei negoziati di adesione con l'UE e l'avanzamento nel processo democratico, erano risultati inusuali per una carica che non aveva poteri esecutivi, nonostante la legittimazione popolare diretta[85], con ciò confermando l'intento di un ruolo politicamente attivo come conseguenza della legittimazione popolare.

7. I poteri del presidente

La revisione del 2017 attribuisce al Presidente della Repubblica rilevanti poteri, che non costituiscono una novità nella classificazione delle forme di governo definite come regimi presidenzialisti[86], caratterizzate dal riconoscimento al Capo dello Stato di poteri normativi, del potere di scioglimento del Parlamento, del potere di dichiarare lo stato di emergenza e del potere di nomina, soprattutto all'interno dell'ordinamento giudiziario. Una democrazia presidenziale, come è noto, non si basa solo sulla duplice legittimazione popolare del Parlamento e del Capo dello Stato, che è anche Capo del governo, ma anche sull'incapacità dei poteri di esautorarsi vicendevolmente e sull'esistenza di un giudiziario indipendente, competente ad intervenire a garanzia del bilanciamento dei poteri[87]. Nel sistema turco mancano entrambe queste caratteristiche.

La riforma costituzionale del 2007, come già visto, aveva introdotto l'elezione presidenziale diretta a suffragio universale, con un sistema maggioritario a doppio turno, per un

---

[84] Cfr. I. Ö. KABOGLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel* cit., p. 116. A settembre del 1999 si organizzava in Francia un convegno sull'opportunità di una riforma in senso presidenziale, delineando delle analogie tra la situazione allora esistente in Turchia e la IV Repubblica francese, in termini di instabilità governativa. Dal convegno emergevano tre diverse tesi, in merito al diverso modo in cui era configurabile una forma di governo semipresidenziale. La prima sottolineava che all'elezione presidenziale non doveva conseguire un cambiamento del ruolo neutrale del Capo dello Stato. La seconda tesi indicava la necessità di attribuire dei poteri forti al Capo dello Stato, alla stregua del sistema francese, ma indicava necessario altresì costruire dei contrappesi al ruolo presidenziale. La terza tesi proponeva l'introduzione di una forma di governo presidenziale, ponendo come punto di riferimento il sistema statunitense, con la previsione dei contrappesi caratterizzanti tale forma di governo, cfr. A. BOCKEL, H. ROUSSILLON, E. TERIÇ, *Un président elù par le peuple: une bonne solution*?, Toulouse, Service des Presses de l'Université Toulouse , 1999.

[85] Cfr. ISPI, *Turchia* cit., p.3. I motivi dell'Akp a favore del sistema presidenziale possono riassumersi nella necessità di rendere le decisioni più veloci; nel bisogno di far venir meno la confusione tra il ruolo del Primo ministro e quello del Presidente, per evitare governi di coalizioni in modo da avere maggiore stabilità governativa. Per maggiore completezza cfr. www.akparti.org.tr.

[86] Si fa riferimento alla definizione del regime presidenzialista riportato in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 439.

[87] Per una critica valutazione sulle differenze tra un'autocrazia presidenziale e una democrazia presidenziale cfr. S. VON STEINSDORFF, *Presidentialism* cit., pp. 1 ss.

mandato di cinque anni, rinnovabile una sola volta[88]. La revisione del 2017 ha stabilito che l'elezione presidenziale si debba svolgere contestualmente all'elezione dell'Assemblea parlamentare[89], di cui viene modificata la legislatura dai 4 ai 5 anni[90] e i cui membri vengono aumentati da 550 a 600[91]. La contestualità delle elezioni accentua la *presidenzializzazione* della forma di governo, assicurando al Capo dello Stato la maggioranza parlamentare[92].

Differentemente, nel sistema statunitense, prototipo della forma di governo presidenziale, le elezioni presidenziali, della Camera dei deputati e il rinnovo parziale del Senato, avvengono in modo da realizzare una continuità delle consultazioni popolari, tale da non riuscire a garantire la concordanza politica dei diversi organi costituzionali.

Il sistema statunitense, inoltre, per la particolare caratteristica dei propri partiti, debolmente strutturati a livello federale, non determina una maggioranza in seno al Congresso in modo simile a quanto si realizza nelle forme di governo parlamentari europee. Il che trova conferma nel fatto che i costituzionalisti statunitensi siano soliti esprimere con il verbo "*to bargain*", l'attività che il Presidente deve esercitare per trovare l'appoggio parlamentare. Inoltre, funge da limite ai poteri presidenziali la previsione di una separazione verticale dei poteri, assente invece nel sistema turco, dove resta saldo il principio della centralità dello Stato.

Il sistema presidenziale turco lega, invece, come caratteristica del sistema, il Presidente e il Parlamento, permettendo anche che entrambi gli organi costituzionali possano venir meno secondo il principio *simul stabunt simul cadent*. Tale principio è però soggetto ad una particolare applicazione che ha l'effetto di vanificarne la *ratio*. Il Presidente ha, infatti, piena discrezionalità di sciogliere il Parlamento, determinando anche la cessazione della propria carica, mentre il Parlamento per determinare nuove elezioni presidenziali deve approvare un autoscioglimento con la maggioranza particolarmente elevata dei 3/5 dei propri membri[93]. Peraltro, il potere di autoscioglimento, se esercitato durante il secondo mandato presidenziale, consentirebbe un'ulteriore candidatura presidenziale, derogando al limite dei due soli mandati. Tale eccezione sarebbe consentita anche se l'autoscioglimento avvenisse durante il terzo mandato, permettendo di prolungare di volta in volta la possibilità di proseguire il mandato presidenziale. In un sistema presidenziale, la durata fissa del mandato è un fattore politico essenziale, tanto da essere considerato una delle caratteristiche fondamentali: il processo politico è suddiviso in periodi di tempo che sono fissi, predeterminati, senza che possano svolgersi degli aggiustamenti[94]. Nell'esperienza costituzionale statunitense

---

[88] Art. 7 cost.

[89] Art. 116 cost.

[90] Art. 77 cost.

[91] Art. 75 cost.

[92] Nel sistema francese la dottrina suole parlare di *presidenzializzazione* della forma di governo, per sottolineare come la previsione dell'elezione presidenziale che anticipa temporalmente di poche settimane quella dell'Assemblea nazionale, determina un forte condizionamento dei risultati elettorali parlamentari, difficilmente di diverso colore politico rispetto al partito di appartenenza del presidente. Cfr. M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in www.astrid-online.it/, p. 6.

[93] Art. 116 cost.

[94] Cfr. J.J. LINZ, *Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare*, in J.J. LINZ E A. VENEZUELA, *Il*

nessun organo è capace di esautorare l'altro, ma è presente un sistema di *checks and balances* che consente a ciascun potere di controllare e di partecipare all'esercizio delle funzioni rispettivamente attribuite loro.

Tra i criteri necessari ai fini della eleggibilità alla carica presidenziale, così come era stato determinato nella revisione del 2007, si richiede oltre la nazionalità turca e il compimento dei 40 anni di età, il completamento del ciclo di istruzione secondaria. Tale criterio risulta estremamente limitativo, poiché solo una bassa percentuale di popolazione possiede tale titolo. Questa scelta, che concretizza una soluzione di carattere elitario, mal si concilia con la riduzione dell'età richiesta ai fini dell'elettorato attivo parlamentare, che viene invece ora diminuita dai 25 ai 18 anni[95].

Con la revisione del 2017 si specifica che la carica del Capo dello Stato non è cumulabile con quella parlamentare, in conformità con il sistema presidenziale. Tale disposizione stona con l'estensione delle immunità parlamentari ai membri del governo.

A differenza di quanto era previsto nel testo costituzionale precedente, la revisione permette che il Presidente possa essere il leader del proprio partito. Al riguardo la Commissione di Venezia ha espresso le sue perplessità[96], sottolineando una contraddizione tra il ruolo simbolico, neutrale di rappresentante della Repubblica turca e dell'unità della nazione descritto in Costituzione[97] e l'affiliazione partitica consentita dalla revisione.

La preoccupazione, più che risiedere nel ruolo politico attivo della carica presidenziale, che discende dalla stessa introduzione del sistema presidenziale e che giustifica un ruolo di indirizzo politico attivo del Presidente, deriva anche dal connubio del suo ruolo con la struttura dei partiti propria della cultura politica turca. Essi, infatti, sono stati caratterizzati da leader carismatici che hanno costituito il vertice di strutture di partito fortemente gerarchizzate, in cui hanno esercitato un forte controllo compreso nella designazione dei candidati[98].

Differentemente, nel sistema statunitense, i partiti, oltre che essere debolmente strutturati a livello federale non svolgono un ruolo determinante nella scelta dei candidati alla presidenza, affidata prevalentemente al sistema delle primarie. Questa caratteristica contribuisce a diminuire il ruolo dei partiti politici, di cui normalmente il candidato presidente non è il leader.

---

fallimento del presidenzialismo, Bologna, il Mulino, 1994, p. 32.

[95] Art. 76 cost. Cfr. S. ESEN, *Analysis* cit., l'Autrice considera che il rispetto di tali criteri escluda lo *status* di eleggibilità per gran parte della popolazione turca, poichè il 63, 87% è tra i 0-39 anni e solo il 13% della popolazione riesce a conseguire il diploma di istruzione secondaria. Vi è da aggiungere che in caso di elezione, il Presidente eletto cessa dalla carica di parlamentare. Prima della riforma le cariche di ministro e di parlamentare erano cumulabili, caratteristica che non costituisce una novità all'interno delle forme di governo parlamentari dove la carica ministeriale deve o può cumularsi con quella parlamentare; si pensi all'ordinamento britannico, a quello tedesco o a quello italiano.

[96] Cfr. 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*, parr. 48-57, in T. GROPPI, *Turchia 2017* cit., p. 17.

[97] Art. 104 cost.

[98] Cfr. S. ESEN, *Analysis* cit.; S.U. BAYRAKTAR, C. ALTAN, *Explaining Turkish Party Centralism*, in E. MASSICARD, N.F. WATTS, (a cura di), *Negotiating Political Power in Turkey*, 2013, Abingdon, Routledge, p.17.

Il fatto che nel sistema turco vi sia uno stretto collegamento con i partiti di appartenenza è reso, invece, evidente anche per il criterio di selezione dei candidati presidenti. Sono, infatti, i partiti politici o la coalizione di partiti che hanno ottenuto almeno il 5% dei voti alle precedenti elezioni parlamentari che possono nominare il candidato, anche se è prevista la presentazione di candidature indipendenti se supportate dal 100.000 firme[99].

In seguito alla riforma, il Presidente è titolare di un Esecutivo monocratico; sono infatti abolite sia la figura del Primo Ministro, sia quella del Consiglio dei Ministri[100]; al Presidente è attribuito il potere di nomina e di revoca dei ministri e degli alti funzionari dello stato[101]. L'autorità dell'Esecutivo discende quindi dal Presidente: l'Esecutivo non è politicamente responsabile davanti il Parlamento. La nomina, peraltro, non necessita dell'approvazione del Parlamento, nessun controllo è, infatti, previsto sul potere di *patronage* del Presidente.

Il Presidente ha il potere di nominare uno o più vice presidenti. In caso di vacanza presidenziale, permanente o temporanea, il vicepresidente può esercitare le funzioni presidenziali, nonostante la sua carica non derivi dalle elezioni popolari[102]. Il potere di nomina del Presidente è rilevante: conserva, infatti, quelli disciplinati nella Costituzione del 1982, ma che erano stati previsti all'interno della forma di governo parlamentare, e ne acquisisce di nuovi.

La revisione attribuisce ancora al Presidente poteri normativi, che si concretizzano nel potere di emanare decreti presidenziali[103]. Essi hanno caratteristiche simili ai decreti presidenziali di altri ordinamenti, quali l'Argentina, il Brasile, la Colombia e la Russia, in quanto la Costituzione impone il rispetto delle cosiddette *prohibiton clause* e del *rule of conflict*. Tali decreti sono, infatti, sottoposti a dei limiti per materia, poiché non possono disciplinare i diritti fondamentali e i diritti contenuti nel primo e secondo capitolo della Costituzione, e i diritti e doveri politici contenuti nel quarto capitolo della seconda parte della Costituzione[104]. Sono, altresì, escluse le materie sottoposte a riserva di legge dalla Costituzione, pena la loro nullità. L'art. 104 cost. prevede, inoltre, che in caso di conflitto tra la legge e i decreti presidenziali prevalga la fonte legislativa: nel caso di antinomia normativa i decreti possono infatti essere dichiarati nulli. E', però, assente nel testo costituzionale la disciplina inerente alle modalità di risoluzione dei conflitti tra le due fonti[105].

Il potere di approvare decreti presidenziali ha una portata molto più ampia rispetto quanto previsto per i decreti disciplinati nella Costituzione del 1982. Questa, infatti, dispone-

---

[99] Cfr. TRT-WORLD RESEARCH CENTRE, *Turkey's Constitutional Reform* cit., p. 13.

[100] Art. 109 cost.

[101] Art.104 cost.

[102] Cfr. S. ESEN, *Analysis* cit.

[103] Cfr. S. ESEN, *Analysis* cit., Con i poteri normativi attribuiti al Presidente gli si consente di istituire e abolire ministeri, art. 10 cost., il funzionamento del *State Supervisory Council* (Art 16.Ç), l'organizzazione e i doveri del *General Secretariat of the National Security* (Art 16.B) e l'organizzazione e i doveri della classe dirigente delle aziende pubbliche (Art 16.B), i principi e le procedure riguardanti la nomina degli alti funzionari (Art 8).

[104] Art. 91 cost. 1982

[105] Cfr. B.E. ODER, *Turkey's Ultimate Shift to a Presidential System: the most recent constitutional amendments in details*, in www.constitutionnet.org, 31 Gennaio 2017.

va che il Consiglio dei ministri potesse emanare dei decreti aventi forza di legge, previa autorizzazione del Parlamento che ne definiva gli scopi, i principi e i termini che si sarebbero dovuti rispettare. Inoltre, i decreti dovevano essere approvati dal Parlamento. In seguito alla revisione non è più richiesto il controllo parlamentare, è salva la possibilità del controllo della Corte costituzionale; anche se non sono prefissati dei limiti temporali per il sindacato della Corte, né un chiaro mandato ad operare tale controllo, permettendo al Presidente di potere abusare del suo potere[106].

Secondo la legge di revisione, il Presidente, a cui è affidato il potere di determinare la politica di sicurezza nazionale, può dichiarare lo stato di emergenza e, in tale occasione, assumere ulteriori poteri normativi. In tal caso i decreti presidenziali emergenziali hanno forza di legge e non sono soggetti ad alcun limite di materia. Al momento lo stato di emergenza, dichiarato dopo il tentativo di colpo di stato del 2016 è tutt'ora vigente. La revisione dispone che l'Assemblea parlamentare debba approvare lo stato di emergenza entro tre mesi, pena la nullità dei decreti. Vero è che, se il Presidente detiene la maggioranza parlamentare, il controllo può facilmente risolversi in una approvazione della decisione presidenziale. Nessun limite risulta, peraltro, previsto in merito alla possibilità del Presidente di riapprovare un decreto[107]. Inoltre, i decreti presidenziali emanati durante lo stato di emergenza non sono soggetti al giudizio della Corte costituzionale, in tal modo violando il principio del *rule of law* e della supremazia della Costituzione[108].

Il riconoscimento di poteri normativi al Presidente determina una violazione del principio della separazione dei poteri, che trova, normalmente, nei sistemi presidenziali una sua concretizzazione proprio nell'assetto dei poteri normativi attraverso la riserva della legislazione al Parlamento e del potere esecutivo al Presidente[109].

In merito ai rapporti tra esecutivo e legislativo va sottolineata la riduzione dei poteri di controllo del Parlamento sull'Esecutivo. Oltre al venir meno, in conformità con il carattere presidenziale della forma di governo, della possibilità di approvare mozioni di sfiducia, pur permanendo il potere di scioglimento presidenziale, nulla è previsto sul controllo delle nomine presidenziali. Inoltre, viene ridotto anche il potere parlamentare di controllo sul bilancio.

Nel caso, infatti, in cui l'Assemblea non approvi il bilancio prima dell'inizio del nuovo anno fiscale, è previsto che si debba fare riferimento al bilancio approvato l'anno precedente. In tal modo, non è necessario che il Presidente raggiunga un compromesso con il Parlamento per superare lo stallo politico-governativo e ottenere l'approvazione del bilancio. La nuova disposizione costituzionale consentirebbe, infatti, al Presidente di potere governare anche

---

[106] Cfr. S. VON STEINSDORFF, *Presidentialism* cit.p.2; F. PETERSON, Z. YANAŞMAYAN, *The Final Trick* cit., p.2.

[107] Cfr. S. ESEN, *Analysis* cit.

[108] Sulla giurisprudenza della Corte costituzionale turca in merito al sindacato del decreti emanati durante lo stato di emergenza cfr. B. BAĞLAYAN, *The Turkish State of Emergency Under Turkish Constitutional Law and International Human Rights Law,*https://www.asil.org/insights/volume/21/issue/1/turkish-state-emergency-under-turkish-constitutional-law-and-intenrational-human-righs/, Volume 21, 2017.

[109] Cfr. A. LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, Cedam, 2000, p. 155.

senza un'approvazione espressa dell'Assemblea sul nuovo bilancio, potendo lavorare sulla base di quello dell'esercizio precedente.

Sono, inoltre, ridotti i poteri di controllo esercitabili con le interrogazioni e le inchieste. Le prime, infatti, devono essere necessariamente scritte e possono essere rivolte ai vicepresidenti e ai ministri, ma non al Presidente[110]. Non sono più previste le interrogazioni orali, a cui era necessario venisse data una tempestiva risposta.

La revisione rende anche più difficile la procedura di *impeachment* del Presidente, richiedendo quorum molto elevati per l'iniziativa e la deliberazione. Essa è collegata ai reati commessi nello svolgimento delle funzioni del Presidente - ma può riguardare anche i vicepresidenti e i ministri[111]. L'iniziativa necessita, infatti, della richiesta della maggioranza dei 3/5 dell'Assemblea parlamentare; al termine, poi, dell'istruttoria svolta da un comitato parlamentare si deve richiedere una nuova deliberazione parlamentare con maggioranza dei 2/3 dei membri affinchè il caso possa essere sottoposto al giudizio della Corte costituzionale. Il collegamento politico tra Presidente e maggioranza parlamentare rende praticamente molto difficile l'esito positivo della conclusione della procedura di inchiesta. A ciò si deve aggiungere che i giudici che compongono la Corte costituzionale sono nominati per lo più dal Presidente[112]. Di fatto egli può operare sotto la garanzia di un'immunità, che risulta sproporzionata rispetto alle responsabilità attribuitegli[113].

La revisione introduce ancora il potere di veto presidenziale alle leggi approvate dal Parlamento, superabile solo con una nuova deliberazione parlamentare a maggioranza assoluta[114]. E', quindi, necessaria una larga maggioranza per superare il blocco presidenziale, rendendo difficile per il Parlamento decidere in senso contrario alla volontà del Presidente[115]. Questa disposizione va letta insieme al riconoscimento del potere normativo presidenziale. Sebbene i decreti del Presidente siano sottoposti a dei limiti per materia e siano subordinati, in caso di antinomia, alla legge, l'elevato numero di materie non disciplinato dalle leggi consentirebbe al Presidente di intervenire con i suoi decreti, di fatto riducendo il potere legislativo del Parlamento. Conclusivamente i due poteri – di veto e normativo – attribuiscono al Capo dello Stato la possibilità di intervenire nella produzione del diritto in modo consistente.

La revisione costituzionale incide, inoltre, in modo particolare sull'indipendenza del sistema giudiziario, in conformità con una politica che aveva, già in modo intenso, determinato dei limiti allo svolgimento della funzione giudiziaria. Formalmente, uno dei cambiamenti è stato l'aggiunta della parola "imparziale" nell'art. 9 cost., in cui si fa riferimento all'indipendenza delle corti.

Con la revisione del 2010 il Presidente aveva confermato il suo potere di nomina di una parte dei giudici della Corte costituzionale e dei membri del Consiglio dei giudici e dei

---

[110] Art. 98 cost. 2017
[111] Art. 105 cost. 2017
[112] Cfr. T. GROPPI, *Turchia 2017* cit., p. 17, nt. 87.
[113] Cfr. S. ESEN, *Analysis* cit.
[114] Art. 89 cost. 2017.
[115] Cfr. F. PETERSON, Z. YANAŞMAYAN, *The Final Trick* cit., p.2.

procuratori. Con la revisione del 2017 si modifica nuovamente la composizione del Consiglio dei giudici e dei procuratori, riducendo i membri a 13. E' da rilevare al riguardo che il Presidente può esercitare una influenza incisiva attraverso il suo potere di nomina, sia direttamente sia tramite la maggioranza parlamentare. Si conferma, infatti, la presidenza del Ministro della giustizia e la partecipazione del Sottosegretario alla giustizia come membri di diritto, entrambi di nomina presidenziale. Gli altri 11 membri sono scelti tra giudici, pubblici ministeri e professori universitari: 4 sono nominati dal Presidente, 7 eletti dal Parlamento a maggioranza dei 3/5[116]. La revisione determina, pertanto, l'influenza del Presidente, attraverso la conferma dei membri di diritto e aumentando il numero dei membri di nomina presidenziale.

In seguito alla revisione, i membri della Corte costituzionale sono diminuiti da 17 a 15, poiché vengono esclusi dalla partecipazione alla composizione dell'organo i giudici militari in tempo di pace: l'Alta corte militare di appello e l'Alta corte militare amministrativa non possono più nominare i due membri della Corte costituzionale.

Inoltre, la Corte costituzionale continua a risentire dell'influenza presidenziale attraverso la nomina dei suoi componenti, compito che si profilava con un diverso significato nella forma di governo parlamentare: 12 giudici sono, infatti, di nomina presidenziale e tre di nomina parlamentare, scelti sulla base di terne di nomi indicate dalle giurisdizioni superiori. Con la revisione si limita anche l'accesso diretto alla Corte, attribuendo il potere solo al Presidente, ai due gruppi parlamentari numericamente più consistenti e ad 1/5 dei membri del Parlamento.

La revisione costituzionale ha provveduto anche a modificare le relazioni tra il potere civile e quello militare. E' stata abolita la legge marziale e la giurisdizione delle corti militari è stata trasferita alle corti civili. E' venuto meno il ruolo del *General command of the gendarmerie* dal Consiglio di sicurezza nazionale. Infine, con la revisione, le sentenze del Consiglio supremo militare possono essere oggetto di *judicial review*[117].

Questa distribuzione dei poteri tra gli organi costituzionali, fortemente sbilanciata a favore del potere esecutivo e senza i contrappesi volti a favorire il necessario bilanciamento, si pone in contrasto con il principio della separazione dei poteri e dello stato di diritto che la Costituzione turca ha individuato come principi supremi dell'ordinamento e, pertanto, come limiti espliciti alla revisione. Il nuovo testo costituzionale, frutto della modifica del 2017, ha determinato, pertanto, non solo un cambiamento della forma di governo in senso presidenziale, ma anche un cambiamento della forma di stato, che, lungi dall'esprimere un rapporto di forma, individua l'essenza di un ordinamento delineandone l'identità.

---

[116] Cfr. T. GROPPI, *Turchia 2017* cit., p.17.
[117] Cfr. TRTWORLD, *Turkey's* cit., p. 26.

8. La regressione costituzionale dell'ordinamento ungherese: verso un regime di democrazia illiberale

Il cambiamento in senso illiberale dell'ordinamento turco è avvenuto attraverso la revisione della Costituzione, in conformità con le procedure prescritte. Le modalità con è avvenuta l'involuzione in senso illiberale presentano delle interessanti analogie con l'esperienza ungherese.

Anche in questo ordinamento si è assistito ad una serie di revisioni costituzionali che hanno determinato un affievolimento dello stato di diritto ed una sostanziale violazione del principio della separazione dei poteri, attraverso l'eliminazione dei *checks and balances* che erano stati introdotti con la revisione della Costituzione del 1989. Anche l'esperienza ungherese è, infatti, ascrivibile all'interno delle democrazie illiberali, dove sono tuttora esistenti organi di garanzia quali la Corte costituzionale o l'ombudsman, ma i loro poteri sono veramente esigui. Anche in questo caso esiste un catalogo di diritti, ma gli organi deputati alla loro tutela hanno, o per la modalità della loro composizione o per l'attenuazione dei poteri riconosciutegli, un ruolo decisamente limitato[118].

La nuova Costituzione nel 2012[119] è stata preceduta da diversi emendamenti della Costituzione previgente, che hanno facilitato la redazione del nuovo testo costituzionale, senza la partecipazione dell'opposizione parlamentare e senza il coinvolgimento della società civile. La dottrina ha definito, infatti, il nuovo testo costituzionale ungherese approvato nel 2012, come una *exclusive constitution* o una *partisan constitution*[120].

La Costituzione del 1989, così come modificata nel 1990, era frutto di una consistente revisione della Costituzione del 1949. Essa introduceva una forma di governo parlamentare razionalizzata[121], caratterizzata dalla supremazia del Primo ministro nei confronti dei ministri, tale da essere definito come un "regime governativo di cancellierato"[122]. Al Capo dello Stato veniva riconosciuto un ruolo non solo formale e rappresentativo, attribuendogli, in particolare, il potere di rinviare le leggi al Parlamento e di richiedere l'intervento della Corte costituzionale

---

[118] Cfr. G. HALMAI, *Illiberal Democracy and Beyond in Hungary*, *VerfBlog,* 2014/8/28, http://verfassungsblog.de/illiberal-democracy-beyond-hungary-2/.

[119] Sostiene che la Costituzione del 2011 sia in continuità con quella del 1949, definita "*historical constitution*", J. KIS, *From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law* , in G.A. TÓTH, (a cura di), *Constitution for a Disunited Nation*. *On Hungary's Fundamental Law* Budapest, Central European University Press, 2012, p. 4. Sul carattere transitorio della Costituzione del 1989, cfr. F. VECCHIO, *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Padova, Cedam, 2013, pp. 16 ss.

[120] Cfr. J.W. MÜLLER, *What is Populism* cit., p.65.

[121] Sull'idea che il parlamentarismo razionalizzato fosse la logica conseguenza del timore di figure di forte legittimazione carismatica cfr. G. SZOBOSZLAI, *Parliamentarism in the Making:Crisis and Political Transformation in Hungary*, in A. LIJPHART E C.H. WAISMAN (a cura di), *Institutional Design in new Democracies. Eastern Europe and Latin America*, Boulder, San Francisco, Oxford University Press, 1996, pp.117-136, p. 129; in L. MEZZETTI, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Padova, Cedam, 2003, nt. 214.

[122] Cfr. L. MEZZETTI, *Teoria e prassi* cit., p. 252.

per il sindacato di legittimità costituzionale delle leggi[123]. Gli si attribuiva, poi, un ruolo di moderatore, ricavabile anche dai poteri conferitigli in caso di emergenza. Il Capo dello Stato poteva, infatti, dichiarare lo stato di emergenza, poteva convocare il Consiglio nazionale di difesa, proclamare lo stato di necessità e lo stato di guerra, sostituendosi al Parlamento, ma operando in accordo con il Primo ministro, il presidente della Corte costituzionale e il presidente del Parlamento[124]. Si deve, poi, alla giurisprudenza costituzionale un'interpretazione in senso restrittivo dei poteri presidenziali, che avrebbe trovato, poi, conferma nella prassi costituzionale.

Alla Corte costituzionale, veniva attribuito non solo il potere di sindacare la legittimità delle leggi su richiesta dei giudici, ma anche di intervenire in molteplici passaggi del processo legislativo. Si disponeva, inoltre, un accesso diretto alla Corte, successivo all'entrata in vigore delle leggi, attraverso l'*actio popularis*, con cui poteva essere svolto un controllo astratto su tutte le leggi[125].

L'indipendenza dell'ordinamento giudiziario era garantita dal mancato riconoscimento del potere del Ministro di giustizia di nominare i presidenti delle corti, potere originariamente riconosciutogli, ma eliminato con la revisione costituzionale del 1997, in seguito a due diverse pronunce della Corte costituzionale[126]. Per garantire l'indipendenza dei giudici costituzionali si stabiliva la necessità di una duplice votazione per la loro elezione: la prima da parte di una commissione parlamentare composta dai rappresentanti di tutti i partiti e la seconda da parte del Parlamento a maggioranza dei 2/3 dei propri membri. In questo modo veniva garantita la partecipazione di tutte le forze politiche, rendendo difficile che la maggioranza parlamentare potesse influenzare in modo determinante la composizione della Corte. Per una migliore tutela dei diritti si istituivano, inoltre, quattro commissioni di ombudsmen[127].

Diversi contrappesi venivano previsti nei confronti del Parlamento unicamerale[128], attraverso la previsione di garanzie a favore dell'opposizione, soprattutto per la partecipazione alle commissioni parlamentari. Si disponeva, inoltre, per una maggiore trasparenza, che ogni

---

[123] Cfr. L. MEZZETTI, *Teoria e prassi* cit., p.214. Sul ruolo moderato, ma non debole del Capo dello Stato cfr. M. GANINO, *Le forme di governo dei paesi dell'Europa centro-orientale*, in L. MEZZETTI, V. PIERGIGLI, (a cira di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 379 ss.

[124] Art. 19 A, cost. ungherese del 1989. Peraltro, a garanzia della eccezionalità dello stato di emergenza la Costituzione disponeva che i decreti emanati dal Consiglio nazionale di difesa decadessero con la cessazione dello stato di necessità e che l'attività della Corte costituzionale non potesse essere sottoposta ad alcun limite. L. MEZZETTI, *Teoria e prassi* cit. p. 216.

[125] Cfr. M. BANKUTI, E. HAMAI, K.L. SCHEPPELE, *From Separation of Powers to a Government Without Checks: Hungary's Old and New Constitutions*, in G.A. TOTH, (a cura di), *Constitution for a Disunited Nation* cit., p. 249.

[126] Corte cost. ungherese, n. 53/1991; n. 38/1993.

[127] In particolare: *Ombudsperson* sui dati personali, la libertà di informazione, per i diritti delle minoranze, per i diritti delle generazioni future; cfr. M. BANKUTI, E. HAMAI, K.L. SCHEPPELE, *From Separation* cit., p. 249, nt. 22.

[128] Sulla centralità del Parlamento vd. L. MEZZETTI, *Teoria e prassi* cit p. 226. Si richiama, peraltro, l'art. 19 della Costituzione ungherese del 1989 che disponeva che "l'Assemblea nazionale è l'organo supremo del potere statale e della rappresentanza popolare nella Repubblica ungherese".

progetto di legge fosse oggetto di un adeguato dibattito che vedeva coinvolta la società civile e le autorità locali[129].

Una delle caratteristiche della Costituzione del 1989 era, infine, la previsione, per molteplici materie di interesse nazionale, dell'approvazione legislativa a maggioranza dei 2/3 dei deputati. Medesimo quorum era previsto per la procedura di revisione costituzionale, richiedendo un'unica votazione a maggioranza dei 2/3 dei membri del Parlamento. La semplicità della procedura di revisione costituzionale si è rivelata, in realtà, una grande debolezza del sistema ungherese.

Le elezioni parlamentari del 2010 hanno visto protagonista il partito Fidesz, che ha conquistato la maggioranza dei 2/3 dei seggi in Parlamento, avvantaggiato dalla legge elettorale con effetti fortemente disproporzionali. Il risultato elettorale ha permesso al partito di maggioranza di avere i numeri necessari per procedere alla revisione della Costituzione[130].

Innanzitutto, si è proceduto ad abrogare la norma costituzionale, introdotta nel 1995, che imponeva l'approvazione da parte dei 4/5 dei membri del Parlamento delle norme riguardanti i progetti di modifica della Costituzione[131]. In tal modo, con la maggioranza dei 2/3 dei membri del Parlamento, veniva eliminata la norma posta a tutela delle minoranze, fortemente voluta proprio per ovviare alla semplicità della procedura di revisione costituzionale.

Le prime revisioni costituzionali hanno riguardato il potere giudiziario, in particolare la composizione e la giurisdizione della Corte costituzionale. Nel giugno del 2010 è stata modificata la procedura di elezione dei giudici costituzionali, eliminando la necessità di una prima votazione sulla determinazione dei nominativi dei candidati giudici da parte della commissione rappresentativa dei diversi partiti aventi seggi in Parlamento. In tal modo, con il quorum dei 2/3 dei membri del Parlamento potevano essere nominati i componenti della Corte costituzionale, che venivano aumentati da 11 a 15, con ciò assicurando la nomina di nuovi giudici compiacenti le linee del partito.

Ad ottobre dello stesso anno si approvava un nuovo emendamento costituzionale che limitava il sindacato della Corte sulle leggi in materia di finanza pubblica[132], conferendo alla maggioranza la piena discrezionalità in materia finanziaria.

---

[129] Cfr. M. BANKUTI, E. HAMAI, K.L. SCHEPPELE, *From Separation* cit., p. 247, nt. 20.

[130] Il Primo ministro Orban va al governo nel 2010, dopo le elezioni parlamentari in cui il partito di cui è il leader, il Fidesz, ottiene la maggioranza. In base al sistema elettorale, il 53% dei voti si converte nella maggioranza dei 2/3 dei seggi in Parlamento, che si trasforma nel 68% dei seggi in Parlamento.

[131] Cfr. B. BUGARIČ , *Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge*, LEQS Paper N. 79/2014, pp. 8 ss.

[132] Il Governo aveva, infatti, promosso l'approvazione di leggi in materia fiscale volte a colpire il settore energetico, bancario e delle telecomunicazioni, oltre ad introdurre regole svantaggiose per i sottoscrittori di fondi pensione privati, introducendo tasse con effetti retroattivi. La Corte costituzionale, con la decisione n. 184 del 201 ne aveva dichiarato l'illegittimità. Si era così deciso di emendare la Costituzione, introducendo un limite di sindacabilità delle leggi, ossia la possibilità di un sindacato solo laddove si fossero violati i seguenti diritti: la dignità umana, la protezione dei dati personali, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione o il diritto di cittadinanza ungherese. Cfr F. VECCHIO, *Teorie* cit., p. 29. La Corte costituzionale, peraltro, ha continuato a sindacare l'illegittimità di tali leggi, usando la dignità umana come parametro.

Si sono poi susseguite una serie di riforme legislative che hanno modificato la composizione e i poteri di alcuni organi di garanzia: è stata modificata la composizione della Commissione elettorale, disponendo la scadenza dei suoi membri prima del termine; sono stati, poi, ampliati i poteri del *Media Council*, in modo da estendere il suo controllo anche sui media privati e su quelli online; si è disposto, inoltre, l'elezione di nuovi componenti di tale organo da parte del Parlamento[133].

Sebbene il partito di maggioranza, il Fidesz, non avesse fatto menzione nella campagna elettorale della necessità di modificare la Costituzione, si è deciso di procedere in tal senso, con un procedimento che si è distinto in due diverse fasi.

In una prima, si è istituita una commissione parlamentare con il compito di redigere i principi fondamentali che si sarebbero dovuti rispettare nella redazione del nuovo testo costituzionale. La stesura dei principi sarebbe dovuta avvenire con il coinvolgimento della società civile e delle forze politiche dell'opposizione, la cui partecipazione è stata richiesta, ma le cui proposte non risultano avere avuto alcun seguito. I principi sono stati approvati con una risoluzione parlamentare che, al contempo, specificava che si sarebbe potuto disattenderli. La seconda fase si è caratterizzata per la segretezza dei lavori e si è conclusa con l'approvazione da parte del Parlamento[134].

La revisione costituzionale è stata tecnicamente perfetta, le regole procedurali sono state rispettate. Diverso è il discorso sulla legittimazione del procedimento: questo è stato, infatti, avviato da un Parlamento non eletto con lo scopo di redigere una nuova Costituzione ed è stato caratterizzato dall'assenza di una ratifica popolare. La legittimazione, che è essenziale per la democraticità del processo costituente sia nella fase ascendente, sia in quella procedurale sia nella fase discendente, è stata elusa a causa della non inclusività del processo di redazione della nuova Costituzione, per il mancato ascolto dell'opposizione e per l'avvenuta approvazione con il solo supporto della forza politica di maggioranza[135].

Il nuovo testo costituzionale ha introdotto dei limiti alla giurisdizione della Corte costituzionale, restringendo le modalità di accesso, eliminando l'*actio popularis*[136] e introducendo limiti al sindacato della Corte in materia di finanza pubblica.

---

[133] Rispettivamente cfr. art. 109(1) del *Media Act*; art. 125(1) del *Media Act*, cfr. M. BANKUTI, E. HAMAI, K.L. SCHEPPELE, *From Separation* cit., nt. 33 e 34 p. 257. Il mancato pluralismo nella composizione di questo organo, garante della libertà di espressione e della diversità delle opinioni è stato fortemente criticato dalla comunità internazionale. Come avverrà, poi, in Turchia, i limiti alla libertà di stampa porteranno al licenziamento di molti giornalisti e alla chiusura di programmi televisivi e radiofonici.

[134] Cfr. K.L.SCHEPPELLE, *Constitutional Coup* cit., p. 453.

[135] Cfr. J. ELSTER, *Lo studio dei processi costituenti: uno schema generale*, in G. ZAGRELBESKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER, (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, pp. 216 ss.

[136] Cfr. M. CONVERTINI, *Hungarian Constitutional Reform, The Fundamental Law in Hungary's Democratic Framework*, in www.academia.edu/11717454/Hungarian_Constitutional_Reform._The_Fundamental_Law_in_HungarysDemocratic_Framework, 2014, pp. 23 ss.

Si sono, poi, modificati i criteri di nomina dei giudici ordinari e si è ridotta l'età prevista per la conclusione del mandato da 70 a 62 anni, con ciò obbligandone un gran numero ad andare in pensione e consentendo la loro sostituzione sulla base dei nuovi requisiti[137].

Anche il sistema degli ombudsmen è stato modificato, con la diminuzione delle quattro commissioni previste ad una sola e affidando la tutela dei dati personali ad una agenzia governativa, priva di reale indipendenza[138]. E' stato, poi, istituito un *Budget Council*, con un potere di veto su ogni proposta di bilancio capace di aumentare il debito nazionale[139]. Sempre a garanzia del predominio dell'Esecutivo in materia finanziaria, si è introdotto il potere del Presidente della Repubblica di sciogliere il Parlamento e di indire nuove elezioni, nel caso in cui non si riuscisse ad approvare il bilancio entro il termine del 31 marzo di ogni anno. Nessun termine dilatorio è stato stabilito a favore del Parlamento al fine di consentirne l'approvazione[140].

Si è, poi, provveduto, con leggi approvate a maggioranza dei 2/3 del Parlamento, a nominare il Procuratore generale (per un termine di 9 anni), il Presidente della Corte suprema (per 9 anni), il capo dello *State Audit Office* (per 12 anni), il capo del nuovo *National Judicial Office* (per 9 anni), i nuovi giudici della Corte costituzionale (per 12 anni) e, dal 2013, anche il Presidente della *National Bank*, per 6 anni[141].

Va anche considerato che l'approvazione delle leggi con la maggioranza dei 2/3 ha posto un limite alla loro emendabilità, subordinandola al raggiungimento del medesimo quorum[142]: il futuro legislatore sarà, quindi, vincolato al rispetto di tale regola procedurale, che rende più complessa l'approvazione di emendamenti legislativi.

A marzo del 2013 si è avuta un'ulteriore revisione, con cui si è disposta la caducazione delle sentenze della Corte costituzionale antecedenti al 1 gennaio 2012 ed, al contempo, si è imposto alla Corte Costituzionale il divieto di utilizzare la giurisprudenza costituzionale pregressa, precludendo un valido strumento per la tutela dei diritti. Inoltre, si è limitato il sindacato della Corte costituzionale sulle leggi di revisione costituzionale alla sola forma [143].

La revisione ha anche disposto che il Presidente della Corte costituzionale, prima eletto dallo stesso collegio, debba essere eletto dal Parlamento. La legge sul sistema giudiziario, ha poi stabilito un nuovo limite per la nomina del Presidente della Corte costituzionale,

---

[137] Cfr. M. BANKUTI, E. HAMAI, K.L. SCHEPPELE, *From Separation* cit., p. 262 ss.

[138] In base *all'Act on Informational Self-Determination and Freedom of Information*, adottato nel 2011 ed entrato in vigore il 1 Gennaio 2012, è stata costituita una *National Agency for Data Protection and Freedom of Information*, il cui Presidente è scelto dal Primo Ministro e nominato dal Presidente della Repubblica per 9 anni; cfr. M. BANKUTI, E. HAMAI, K.L. SCHEPPELE, *From Separation* cit., p.266.

[139] Cfr. M. BANKUTI, E. HAMAI, K.L. SCHEPPELE, *From Separation* cit., pp.263 ss.

[140] Cfr. K.L. SCHEPPELE, *Understanding Hungary* cit., p. 122.

[141] L'*Act on the National Bank* ha aumentato il numero dei vice-presidenti da due a tre e ha dato al Primo ministro il potere di revoca. Prima era il Presidente della Banca nazionale a selezionare i vice-presidenti e il Presidente della Repubblica li nominava. Ora è il Primo ministro che ha un ruolo centrale. I vice- presidenti della *National Bank* sono membri del *Monetary Council*, che decide sui tassi di interesse. I membri del *Monetary Council* sono stati anche essi aumentati da 7 a 9.

[142] Cfr. M. BANKUTI, E. HAMAI, K.L. SCHEPPELE, *From Separation* cit., p. 267.

[143] Cfr. K.L. SCHEPPELE, *Understanding Hungary* cit., p. 117.

richiedendo il possesso di almeno cinque anni di esperienza nel sistema giudiziario ungherese[144].

La legge di revisione ha, ancora, introdotto dei limiti alle campagne elettorali, in particolare disponendo che solo i partiti con liste nazionali possano avere accesso ai media, con la conseguenza di limitare la partecipazione di nuovi partiti alla competizione elettorale. In seguito alla decisione della Corte costituzionale con cui si è dichiarata l'illegittimità di tali disposizioni, si è, poi, provveduto a emendare nuovamente la Costituzione, introducendo il medesimo divieto nel testo costituzionale, in teoria non suscettibile di controllo da parte della Corte costituzionale se non per motivi procedurali[145].

Con la revisione del 2013 sono stati ulteriormente estesi i poteri del Presidente dell'Ufficio nazionale della magistratura, attribuendogli tra l'altro la prerogativa di assegnare discrezionalmente i casi alle corti di pari competenza e di rimuoverli. In seguito alle critiche della comunità internazionale, con l'approvazione del V emendamento alla Costituzione, si è riconosciuto il ruolo del Consiglio giudiziario nella selezione dei giudici e si è eliminato il potere del Presidente dell'Ufficio nazionale della magistratura di rimuovere i casi assegnati, senza però riconoscere un effetto retroattivo alla disposizione[146].

Nel 2014, si sono svolte le elezioni del Parlamento; la competizione elettorale si è risolta nuovamente con la vittoria della maggioranza del partito Fidesz, che, fruendo dei vantaggi concessi dalla legge elettorale, ha confermato i 2/3 dei seggi in Parlamento[147]. Anche in questo caso non è mancata, pertanto, la legittimazione popolare del potere, ma il clima politico non garantito da adeguata libertà di espressione, i limiti al potere giudiziario e la modalità di designazione dei membri degli organi garanzia, eletti senza la partecipazione dell'opposizione parlamentare, hanno praticamente reso l'ordinamento in palese contrasto con i principi della separazione dei poteri e dello stato di diritto.

Nel 2016 la Costituzione ungherese è stata oggetto di un ulteriore emendamento volto a rafforzare i poteri dell'Esecutivo a tutela della sicurezza dello Stato contro il terrorismo, introducendo misure straordinarie idonee a sospendere diritti e libertà fondamentali[148].

---

[144] Le modifiche introdotte nel sistema giudiziario hanno riguardato, tra l'altro, l'automatica cessazione delle funzioni del Presidente della Corte suprema e del Consiglio nazionale di giustizia, introducendo nuovi requisiti per l'elezione del Presidente della Corte, ossia l'avere maturato un'esperienza quinquennale nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, con l'esclusione dal computo di ogni esperienza nelle giurisdizioni internazionali. In questo modo Baka, Presidente della Corte suprema, nonostante i suoi 16 anni di esperienza come giudice presso la Corte Edu, non ha potuto ricandidarsi. Cfr. C. CARUSO, *Sul caso Baka c. Ungheria: la Corte Edu condanna la "distruzione" della separazione dei poteri (e della libertà di espressione),* su www.diritticomparati.it, 2014; C. BOLOGNA, *Baka c. Ungheria: Strasburgo condanna il prepensionamento del Presidente della Corte suprema per le opinioni espresse,* in www.forumcostituzionale.it, 2014.

[145] Cfr. K.L. SCHEPPELE, *Understanding Hungary* cit., p. 121.

[146] Cfr. M. DE SIMONE, *Ungheria: note sul quarto e quinto emendamento alla Legge Fondamentale, in Forum di quaderni costituzionali,* 14 gennaio 2014.

[147] Cfr. G. HALMAI, *Illiberal Democracy* cit., p.3

[148] Cfr. A.R., NAGY-NÁDASDI, B. KŐHALMI, *Hungarian Constitutional Identity and the ECJ Decision on Refugee Quota*, VerfBlog, 2017/9/08, http://verfassungsblog.de/hungarian-constitutional-identityand-the-ecj-decision-on-refugee-quota. G. HALMAI, *Hungary's Anti-European Immigration Laws*, in

9. Le analogie dell'involuzione illiberale dell'ordinamento turco e dell'ordinamento ungherese

Dall'esame delle esperienze turca ed ungherese è possibile cogliere diverse analogie. In entrambi gli ordinamenti i partiti di maggioranza hanno raggiunto il potere nel rispetto delle regole democratiche. Solo dopo avere conseguito la maggioranza necessaria per procedere alla revisione costituzionale, si è proceduto ad emendare più volte il testo della Costituzione, smantellando gli strumenti necessari a garantire il bilanciamento dei poteri, in modo da favorirne una maggiore concentrazione a favore del potere esecutivo.

Si è, infatti, provveduto, in entrambi gli ordinamenti, a limitare l'indipendenza della Corte costituzionale, modificandone la composizione e stabilendo nuovi metodi di selezione tali da consentire una maggiore influenza del potere esecutivo sul potere giudiziario.

La limitazione dell'indipendenza degli organi di giustizia costituzionale non stupisce: i meccanismi di giustizia costituzionale svolgono un importante funzione di garanzia nei confronti delle minoranze contro le manifestazioni di volontà della maggioranza contrarie a Costituzione[149].

Si sono poi modificate in senso illiberale le leggi sulla stampa e i media, limitando la possibilità di una libera formazione delle opinioni, necessaria per garantire un reale pluralismo. Si è, quindi, proceduto a redigere nuove Costituzioni, in cui si è accentuato il primato dell'esecutivo sugli altri poteri, rendendo difficile, per via delle nuove regole stabilite nel testo costituzionale, l'alternarsi al potere delle diverse forze politiche. Questo è stato reso possibile sia in un sistema parlamentare, quale quello ungherese, caratterizzato da un saldo rapporto tra l'esecutivo e la maggioranza parlamentare, sia nel sistema presidenzialistico, quale quello turco, attraverso l'obbligo della contestualità delle elezioni del Presidente della Repubblica e del Parlamento, la cui elezione risulta subordinata a quello del Capo dello Stato, leader del partito di maggioranza parlamentare.

Come già detto in apertura del lavoro, entrambi gli ordinamenti sembrano potersi ricondurre nell'alveo dell'*abusive constitutionalism*, ovvero dell'uso del costituzionalismo liberale per raggiungere finalità non liberali[150]: la regressione costituzionale ha determinato un regime con delle caratteristiche tipiche di quello autoritario, consacrato dal voto popolare. Il cambiamento, nei due ordinamenti, è cominciato con delle modifiche che, considerate singolarmente, avrebbero anche potuto non lasciare presagire il mutamento in senso illiberale che si sarebbe realizzato: modificare la modalità di acceso alla Corte costituzionale o la sua composizione accentuandone l'influenza politica di per sé potrebbe non costituire un peggio-

---

http://www.iwm.at/transit/transit-online/hungarys-anti-european-immigration-laws/.

[149] Cfr. T. GROPPI, *La legittimazione della giustizia costituzionale. Una prospettiva comparata*, in *Percorsi costituzionali*, 2010, n.2, pp. 121 ss.

[150] Cfr. M. TUSHNET, *Varities of Constitutionalism*, in /www.iconnectblog.com/2016/04/varieties-of-constitutionalism-i%C2%B7con-14-issue-1-editorial/, 14 Aprile 2016.

ramento[151]. Esistono molteplici modalità con cui adire una Corte costituzionale e i giudici costituzionali sono normalmente designati da organi politici anche nelle altre esperienze costituzionali. Ciò che è venuto meno è stata la garanzia del pluralismo nel processo di nomina e il conseguente venir meno dell'indipendenza degli organi di giustizia costituzionale.

L'uso, poi, di diversi espedienti, quale la possibilità di svincolare l'attività del governo dalla necessaria approvazione parlamentare della legge di bilancio, la determinazione di nuove modalità di designazione dei membri di organi di controllo, l'influenza del potere esecutivo nella nomina dei giudici, hanno avuto l'effetto di contribuire a realizzare la violazione dei principi del *rule of law*[152].

Dall'analisi svolta sembra che la definizione di *constitutional coup*, elaborata dalla dottrina con riferimento all'esperienza ungherese, possa essere estesa anche a quella turca[153]. L'insieme delle riforme approvate ha, infatti, reso possibile che il partito di maggioranza potesse modificare in senso radicale la Costituzione, introducendo un regime privo della separazione dei poteri e istituendo un ordinamento al di fuori del principio del *rule of law*.

Si è anche sottolineato come l'ascesa delle democrazie illiberali, sia in Turchia sia in Ungheria, sia stata favorita dalla scelta di garantire mercati aperti e, in generale, dalla politica macroeconomica perseguita. La dottrina ha sottolineato, infatti, come nel lungo termine, prudenti politiche economiche costituiscano una strategia di successo per la salvaguardia dei regimi, al contrario di quanto consegue a politiche protezionistiche o a politiche volte ad utilizzare stimoli fiscali a breve termine per accrescere la popolarità. A conferma di ciò, si sotto-

---

[151] La dottrina definisce questo fenomeno come una regressione democratica, cfr. T. GROPPI, *Turchia* cit., 18, con ciò intendendo il "tentativo di instaurare un regime autoritario in via incrementale, attraverso interventi normativi che, presi singolarmente, potrebbero anche non apparire pericolosi".

[152] Cfr. S. LEVITSKY, L. A. WAY, *Competitive Authoritarianism* cit. p. 5.

[153] Medesima definizione è stata usata per descrivere le modifiche che sono state apportate nell'ordinamento polacco. Anche in Polonia si è intervenuti limitando l'indipendenza delle corti. A dicembre del 2017, il Presidente polacco ha promulgato due leggi concernenti il potere giudiziario con cui si sono apportate delle modifiche ai procedimenti di formazione e alle funzioni della Corte Suprema e del Consiglio Nazionale della Magistratura, attribuendo al potere esecutivo o alla maggioranza parlamentare un incisivo controllo sulla composizione e sull'attività di tali organi. Inoltre, tali leggi hanno assoggettato il Tribunale Costituzionale al potere politico, incidendo sulla sua composizione e riducendone la funzionalità, cfr. M.A. ORLANDI, *La Polonia di Kaczyński: l'approvazione del "pacchetto giustizia" e l'avvio della procedura dell'art. 7 TUE*, in *DPCEonline*, 2017, 4, 1013 ss. A luglio del 2016 era stata promulgata una legge che attribuiva al Ministro della Giustizia il potere di nominare e di deporre i Presidenti dei Tribunali distrettuali e delle Corti d'appello, con ciò incidendo nello svolgimento dei procedimenti ordinari. Sulle modifiche già approvate all'ordinamento giudiziario cfr. W. SADURSKI, M. STEINBEIS, *What is Going on in Poland is an Attack against Democracy*, VerfBlog, 2016/7/15, http://verfassungsblog.de/what-is-going-on-in-poland-is-an-attackagainst-democracy/; M. MAZZINI, *For Central Europe's Illiberal Democracies, the Worst is yet to Come*, VerfBlog, 2017/7/16, http://verfassungsblog.de/for-central-europes-illiberal-democracies-the-worst-is-yetto-come/. Si fa notare come in Polonia, il partito Diritto e Giustizia non ha la maggioranza in Parlamento e non ha i numeri per cambiare la Costituzione, mentre in Ungheria il partito Fidesz gode della maggioranza parlamentare. Le leggi approvate dal Parlamento ungherese possono, pertanto, definirsi come illiberali, populiste, ma non incostituzionali. Inoltre, l'Autore sottolinea il diverso atteggiamento che il capo del governo polacco e ungherese hanno nei confronti dell'UE: si sottolinea una maggiore ostilità del governo polacco rispetto quello ungherese.

linea come Erdogan non abbia messo in discussione l'unione doganale con l'UE, nonostante le critiche ricevute per la politica illiberale svolta[154].

Come diceva Thomas Paine, "*The constitution of a country is not the act of its government, but of the people constituting a government*"[155]. Riprendendo le sue parole, ciò che è venuto a mancare, in entrambe le esperienze costituzionali esaminate, è una reale partecipazione al cambiamento dell'assetto costituzionale delle forze di opposizione e della società civile e di conseguenza una condivisione dei principi accolti nel nuovo testo costituzionale, approvato durante la vigenza di leggi capaci di limitare libertà fondamentali o durante lo stato di emergenza, con la sola partecipazione del partito governativo. Il carattere non inclusivo del processo di revisione costituzionale ha dirette ripercussioni sulla crisi del sistema di giustizia costituzionale, capace di funzionare solo se venga garantito il pluralismo delle forze costituzionali, in modo che tutte le forze politico-sociali possano esprimere nel testo costituzionale l'insieme condiviso dei valori di cui ciascuno ne rappresenta un frammento, ma che nella Costituzione sovrana trovano un pieno riconoscimento.

10. Prospettive di tutela dello Stato costituzionale

La trasformazione dell'ordinamento turco sollecita una urgente riflessione su come tutelare lo Stato costituzionale da quelle modifiche approvate dalla maggioranza politica, nel rispetto delle procedure di revisione costituzionale[156].

In tal senso le due esperienze esaminate manifestano differenze interessanti. Negli ordinamenti considerati, infatti, la procedura di emendamento costituzionale prevede forme che sono particolarmente semplici in Ungheria[157] e più complesse in Turchia, dove, però, al raggiungimento almeno della maggioranza dei 3/5 dei membri del Parlamento consegue l'esercizio del potere discrezionale del Presidente di rinviare la legge di revisione al Parlamento e, soprattutto, l'obbligo di indire un referendum confermativo. La diversità nella procedura di emendamento ha importanti conseguenze.

Come si è detto, in Ungheria per modificare la Costituzione sono richiesti i voti favorevoli dei 2/3 dei deputati; medesima maggioranza è prevista per l'approvazione delle cosiddette leggi cardinali, definite come leggi organiche[158]. La semplicità della procedura di revisione favorisce la definizione della Costituzione ungherese come "sostanzialmente flessibi-

---

[154] Cfr. D. GROS, *Il pericoloso successo dei leader illiberali*, in http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2017-08-05/il-pericoloso-successo-leader-illiberali-181033.shtml?uuid=AEQaWp8B.

[155] Cfr. T. Paine, *Rights of Man*, New York, Dover, 1999, p. 33 in G. A. TÓTH, *Illiberal Rule of Law? Changing Features of Hungarias Constitutionalism,* in M. ADAMS, A. MEUWESE E. H. BALLIN (a cura di), *Constitutionalism* cit., p. 415.

[156] Cfr. T. GROPPI, *Turchia* cit., pp. 20 ss.

[157] Sulla mancanza nel testo costituzionale di disposizioni che contemplino una particolare salvaguardia di determinate norme, e sulla mancata possibilità di distinguere tra potere costituente e legislativo, cfr. M. GANINO, *La revisione costituzionale in Europa orientale*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 469.

[158] Cfr. M. GANINO, *La revisione* cit., p. 469.

le", data sia la facilità con cui è possibile emendarla, sia la possibilità di approvare leggi con la medesima maggioranza[159]. La dottrina ha sottolineato come in questi casi nessuna distinzione si può, quindi, delineare tra potere legislativo e potere costituente: il Parlamento è organo titolare di entrambi i poteri. Questo ha consentito al governo di promuovere revisioni costituzionali per introdurre nel testo costituzionale disposizioni legislative precedentemente dichiarate incostituzionali, confidando nel limite di sindacabilità sulla sola procedura prevista per gli emendamenti costituzionali[160].

Inoltre, nel testo costituzionale sono assenti disposizioni volte a salvaguardare norme della Costituzione: nessun limite è posto alla revisione. Nel sistema turco, l'esistenza di limiti espliciti alla revisione ha consentito, invece, alla Corte costituzionale di intervenire con il suo sindacato, fondando la propria legittimazione sulla difesa dei principi intangibili della Costituzione.

La previsione di forme aggravate di revisione costituzionale, per quelle disposizioni che attengono alla distribuzione del potere tra gli organi costituzionali, avrebbe l'effetto di evitare che occasionali maggioranze politiche possano avere i numeri sufficienti per emendare la Costituzione, procedendo a realizzare una concentrazione dei poteri. Come asseriva, infatti, Madison nel Federalist n.47 "*The accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary, in the same hands, whether of one, a few, or many, and whether hereditary, self-appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyrann*y"[161].

Lo Stato costituzionale per proteggere la democrazia nei confronti della maggioranza politica, ha potenziato la tutela dei diritti fondamentali attraverso la rigidità della Costituzione[162], ma le esperienze esaminate si sono caratterizzate per avere instaurato regimi illiberali senza modificare il catalogo dei diritti, intervenendo unicamente sul sistema di *checks and balances*, rendendo vana la separazione dei poteri soprattutto a scapito del potere giudiziario, deputato a garantire la conformità delle leggi al testo costituzionale, in particolare rispetto alla tutela dei diritti. In tal senso si è affermato che "*constitutionalism, as it was understood by its greatest eighteenth century exponents, such as Montesquieu and Madison, is a complicated system of checks and balances designed to prevent the accumulation of power and the abuse of office. This is done not by simply writing up a list of rights but by constructing a system in which government will not violate those rights*"[163]. La previsione di procedure a rigidità variabile consentirebbe di rendere più gravosa la procedura di emendamento della Co-

---

[159] Cfr. M. GANINO, *La revisione* cit., 469. Sul timore, diffuso anche in altri ordinamenti, che la maggioranza parlamentare possa in futuro modificare la Costituzione, se in disaccordo con la decisione di altre autorità pubbliche cfr. M. DOMIN, *Slovak Parliament has Abolished Presidential Amnesties: A Brief Outline of the Story. Is there a Happy Ending?*, in https://iacl-aidc-blog.org/2017/09/10/slovak-parliament-has-abolished-presidential-amnesties-a-brief-outline-of-the-story-is-there-a-happy-ending/.

[160] Sul tema cfr. Y. ROZNAI, *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

[161] Cfr. J. MADISON, *Separation of Powers, Federalist No 47* , 30 Gennaio 1788, 323–31, in K. L. SCHEPPELE *Understanding Hungary* cit., p. 114.

[162] Cfr. T. GROPPI, *Turchia* cit., pp. 18 ss.

[163] Cfr. F. ZAKARIA, *The Rise* cit., p.41.

stituzione per ciò che attiene i poteri dello stato. Ovviamente si è ben consci che, difficilmente, in sistemi di debole democrazia si approverebbero procedure orientate in tal senso.

Potrebbe opporsi alla maggioranza politica il potere delle Corti costituzionali di sindacare le leggi di revisione costituzionali a salvaguardia dell'identità costituzionale. I principi e i valori che costituiscono l'identità di un ordinamento sono riconducibili alla sua forma di stato, in ragione della connessione tra principio democratico e tutela dei diritti[164].

Il ruolo degli organi di giustizia costituzionale assume una specifica rilevanza a proposito del sindacato sulle leggi di revisione costituzionale, anche laddove nelle Costituzioni sia previsto un sindacato solo formale su tali leggi.

In particolare, in Turchia la Costituzione del 1982 ha disposto, all'art. 148 cost., che la Corte costituzionale possa svolgere sulle leggi di revisione costituzionale un sindacato solo formale[165], con ciò differenziandosi rispetto al precedente testo costituzionale, in cui non vi era una disposizione espressa che riguardava il sindacato delle leggi di revisione. La Corte aveva interpretato il silenzio della Costituzione come un implicito riconoscimento di tale potere[166], estendendo il sindacato sulle leggi di revisione anche nel merito, al fine di garantire il cd. nocciolo duro della Costituzione.

La Corte costituzionale, sotto la vigenza dell'attuale testo costituzionale, ha ripreso tale orientamento, svolgendo un controllo sul merito con una sentenza storica del 2008, volta a sindacare una legge di revisione costituzionale in contrasto con il principio di laicità. Ha affermato, infatti, la Corte costituzionale turca[167] che dal combinato disposto degli artt. 148[168] e 4 cost. le è consentito non solo un controllo sulla procedura, ma anche un controllo sul contenuto della revisione, al fine di garantire il rispetto dei principi e dei valori contenuti nei primi tre articoli della Costituzione[169]. In particolare, il sindacato trovava il suo fondamento nella non conformità con il principio di laicità previsto nell'art. 2 cost. come caratteristica della Repubblica turca, art. 1 cost.

I principi contenuti nei primi tre articoli della Costituzione costituiscono le cosiddette *clausole eterne*: disposizioni costituenti limiti espressi alla revisione, che non possono quindi essere oggetto di emendamento. Le argomentazioni della Corte turca riprendono quelle della

---

[164] Cfr. F. POLITI, *Attuazione e tutela dei principi fondamentali della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC,* 2005.

[165] I vizi formali sono indicati dall'art. 175 cost. La Corte può essere adita in tale circostanza entro 10 giorni dalla pubblicazione della legge dal Presidente della Repubblica e da 1/5 dei deputati. I vizi attengono, pertanto, alla verifica del rispetto delle maggioranze richieste nella fase dell'iniziativa (1/3 dei deputati) e della deliberazione (3/5). Inoltre, gli emendamenti non devono essere stati approvati secondo la procedura di urgenza. In pratica viene escluso un controllo materiale.

[166] Cfr. A. BARAK, *Unconstitutional Constitutional Amendments*, 44 *Isr. L. Rev*. , 2011, pp. 321 ss.

[167] Corte cost. 2008/116, 5 Giugno 2008.

[168] Art. 148, co.2 cost. "*The verification of constitutional amendments shall be restricted to consideration of whether the requisite majorities were obtained for the proposal and in the ballot, and whether the prohibition on debates under urgent procedure was complied with*."

[169] Cfr. I. Ö. KABOGLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel* cit., pp. 97 ss.,

Corte costituzionale tedesca, che ha riconosciuto il proprio sindacato sulle leggi di revisione costituzionale[170], individuandone il fondamento proprio nelle clausole eterne[171].

Parte della dottrina ha sostenuto che, in mancanza di una esplicita disposizione che riconosca il potere di un sindacato sul contenuto delle leggi di revisione, si debba escludere che la Corte possa esercitare un simile controllo, né è possibile riconoscerlo implicitamente. Diversamente, si sostiene che non vi è una reale differenza tra il sindacato di legittimità di una legge e quello inerente ad una legge di revisione costituzionale[172]: in entrambi i casi, infatti, si risponde alla *ratio* di salvaguardare la Costituzione e il suo contenuto. La necessità del sindacato di legittimità costituzionale è volta, infatti, a proteggere le minoranze dagli abusi della maggioranza, sia nel caso di leggi ordinarie sia nel caso di leggi costituzionali. In tal senso, le Corti costituzionali di ordinamenti diversi, quali quello indiano o colombiano, si sono attribuite il potere di sindacare della legittimità degli emendamenti costituzionali anche in assenza di limiti espressi alla revisione, riferendosi ai principi strutturali o alla "*basic structure*" della Costituzione, in modo da sindacare l'illegittimità di emendamenti costituzionali incostituzionali.

Da questo punto di vista, partendo dalla distinzione tra potere costituente e quello costituito, si sottolinea come il potere di revisionare la Costituzione non possa includere quello di istituirne una nuova. Peraltro, la valutazione se gli emendamenti costituzionali determino l'introduzione di una nuova Costituzione o meno non dipende dalla quantità di disposizioni modificate[173].

Il riconoscimento del potere delle Corti costituzionali di sindacare le leggi di revisione assolverebbe al ruolo di proteggere la Costituzione e di prevenire distorsioni nella distribuzione del potere, compresi quelli attinenti alla composizione della Corte stessa. In tal caso, infatti, la Corte non proteggerebbe sé medesima, ma la Costituzione. Ogni emendamento, pertanto, che determinasse la modifica dei principi fondamentali dell'ordinamento consentirebbe alla Corte costituzionale di poter svolgere il suo sindacato per proteggere la stessa Costituzione e i suoi valori.

Vi è da considerare, infine, l'importanza dell'intervento della comunità internazionale: l'UE e la Commissione di Venezia hanno manifestato più volte, tramite risoluzioni e pareri, la loro ferma contrarietà in merito alle riforme compiute, fino all'avvio della procedura nei confronti dell'Ungheria, ai sensi dell'art. 7 del TUE.

---

[170] Cfr. L. MEZZETTI, *La revisione costituzionale e i suoi limiti: l'esperienza tedesca*, in S. GAMBINO E G. D'IGNAZIO, (a cura di), *La revisione costituzionale* cit., p. 269.

[171] Cfr. R. PASSCHIER, M. STREMLER, *Unconstitutional Constitutional Amendments in European Union Law: Considering the Existence of Substantive Constraints on Treaty Revision*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, (2016) Volume 5, 2, p. 347.

[172] Cfr. M.C. PONTHOREAU, J. ZILLER, *The Experience of the French Conseil Constitutionnel: Political and Social Context and Current Legal-Theoretical Debates*, in S. WOJCIECH (a cura di), *Constitutional Justice, East and West: Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*, Berlino, Springer, 2002, pp. 139 ss.

[173] Cfr. A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità di revisioni costituzionali dal contenuto organico o eterogeneo*, in *Rivista AIC*, 2017, 2, p. 5.

Al riguardo, la partecipazione dell'Ungheria all'UE sembra avere avuto un, seppur piccolo, peso. L'approvazione del V emendamento, volto a limitare i poteri del Presidente del *National Judicial Office*, che erano stati precedentemente estesi, è stata una risposta alle crescenti pressioni derivanti dall'UE. In tal senso, nell'esperienza ungherese pare persistere lo sforzo di mantenere una Costituzione di facciata[174]. La necessaria condivisione di principi su cui si fonda l'Unione europea sembra avere determinato, comunque, una maggiore attenzione al rispetto delle forme, più di quanto non stia avvenendo in Turchia, dove i continui arresti di massa e la mancanza di adeguata tutela dei diritti dei cittadini, fa propendere sempre più verso una svolta non solo illiberale, ma anche non democratica. La politica di Erdogan pare, infatti, meno sensibile agli interventi della comunità internazionale, che non sono riusciti ad evitare una deriva in senso autoritario dell'ordinamento turco[175].

Dalle vicende esaminate si evince come non basti più la risposta che il costituzionalismo del '900 aveva dato alla crescente domanda di tutela dei diritti fondamentali e dei principi costituzionali fondamentali attraverso la rigidità della Costituzione e del controllo di legittimità costituzionale: la garanzia dei diritti richiede oggi un approfondimento del ruolo delle Corti costituzionali che è, però, sempre più facilmente messo in discussione da revisioni, formalmente conformi alle regole costituzionali, ma che determinano in realtà rotture costituzionali, nascondendo l'esercizio di un potere costituente sotto la maschera di quello costituito. Occorre, pertanto, accentuare i limiti sostanziali alla revisione delle Costituzioni, affinchè i pesi e i contrappesi che contraddistinguono lo Stato di diritto siano salvaguardati da modifiche, idonee a determinare un'involuzione in senso illiberale dell'ordinamento, approvate dalla contingente maggioranza politica.

---

[174] Cfr. D. S. LAW, M. VERSTEEG, *Sham Constitutions*, (2013) 101 *California Law Review* 863. A garanzia dell'indipendenza del giudiziario e al fine di cogliere quelle modifiche che possono lasciar intendere un'alterazione del principio della separazione dei poteri, si è proposto un cosiddetto stress test da somministrare a tutti gli stati membri dell'UE per verificare non solo il livello di indipendenza del sistema giudiziario, ma anche la cultura e la tradizione politica in questa materia, cfr. al riguardo E. HOLMØYVIK, A. SANDERS, *A Stress Test for Europe's Judiciaries*, in *VerfBlog*, 2017/8/23, http://verfassungsblog.de/a-stress-test-for-europes-judiciaries/.

[175] Cfr. Il rapporto di *Freedom House* del 2018, consultabile in https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/turkey.