

## **LO STATO DI DIRITTO, L'INDIPENDENZA DELLA MAGISTRATURA E LA PROTEZIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI: LA TRAGICA DERIVA DELLA TURCHIA DAL 2013**

Cos'è accaduto alla democrazia turca? Perché, dopo il tentativo del colpo di stato del luglio 2016 lo stato di diritto ha ceduto? Perché questo accanimento senza precedenti contro magistrati, poliziotti, avvocati, giornalisti ed accademici?

Con questo scritto non intendo proporre delle risposte a queste domande ma offrire una testimonianza, avendo avuto l'occasione di assistere da vicino alla trasformazione dell'ordinamento giudiziario turco, al rafforzamento e poi al repentino declino dello stato di diritto, alla speranza, poi tradita, dell'affermazione dei diritti fondamentali.

Consegno una cronologia di fatti che riguardano per lo più il sistema giudiziario turco, nella convinzione che questa cronologia possa offrire una chiave di lettura degli accadimenti, diversa da quella strettamente legata al tentativo del colpo di stato ed alla reazione del governo.

La sequenza degli eventi dell'ultimo decennio consente di distinguere due periodi: un primo che ha inizio con l'apertura dei negoziati per l'adesione della Turchia all'Unione Europea ed un secondo periodo, quello della deriva dello stato di diritto, che ha inizio ben tre anni prima della sua degenerazione più visibile e clamorosa, nel 2013, l'anno delle proteste di Gezi park e delle indagini sulla corruzione dei membri del Governo turco.

Dal 2005 al 2013 il sistema giudiziario turco ha conosciuto una trasformazione profonda. La sfida era quella di creare uno spirito di indipendenza ed un'attenzione al "servizio" in una magistratura fortemente condizionata dalle gerarchie esterne ed interne, attenta agli interessi dello Stato e poco incline alla tutela dei diritti individuali, soprattutto a quelli delle minoranze e della minoranza curda in particolare.

Il periodo che va dal 2008 alla metà del 2013, quello che secondo il Presidente turco corrisponderebbe in gran parte (quantomeno dal 2010) alla fase della costruzione di uno Stato nello Stato (lo Stato parallelo degli affiliati al movimento "gülenista"), fu interessato da riforme feconde. Gli aspetti più visibili del rafforzamento dello stato di diritto e dell'attenzione alla tutela dei diritti fondamentali furono le riforme costituzionali del 2010 e la relativa attuazione. Alla fine del 2010 si svolse l'elezione libera ed a voto segreto di un Consiglio superiore della magistratura indipendente, composto per la maggior parte da magistrati, in gran parte rappresentativi delle giurisdizioni di merito ed eletti da magistrati. Nello stesso anno fu introdotto il ricorso

individuale alla Corte costituzionale per la tutela dei diritti fondamentali, che la Corte, a partire del 2012, amministrava con efficienza ed effettività.

Al contempo, la giustizia penale, che era stata sovente feroce nella applicazione delle misure restrittive della libertà personale, si dimostrava più attenta, nella legge e nella pratica, ai diritti dei minori ed alle garanzie della difesa nel corso delle indagini e nel processo, in una progressiva ricerca di aderenza alle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Si trattava di una trasformazione progressiva, anche se lenta, con la persistenza di problemi di indipendenza interna della magistratura, di violazioni -anche gravi- dei diritti degli indagati nei procedimenti penali. Inoltre restava immutata e minacciosa la legge anti terrore, amministrata da procure e tribunali anti terrore, con gli arresti ed i processi "di massa", specialmente nei confronti dei curdi, e con le repressioni della libertà di stampa.

Ma la strada imboccata era quella giusta e ne fanno fede i *progress reports* della Commissione europea.

Dopo Gezi Park, nel maggio 2013, che mostrò ad un pubblico internazionale l'uso sproporzionato della forza dello Stato contro una popolazione laica e pacifica, le indagini del dicembre 2013 sulla corruzione del governo rappresentarono il punto di svolta e l'occasione per una prepotente repressione dell'indipendenza della magistratura e della libertà di stampa. La decadenza dello stato di diritto non è coincisa con la reazione del Governo al tentativo di colpo di stato ma ha ben salde le sue radici negli interventi del Governo su polizia e magistratura della fine del 2013 ed inizio del 2014 e nella legislazione del febbraio 2014 (la cosiddetta *omnibus law*). Le rimozioni e gli arresti di poliziotti e magistrati cominciarono ben prima del luglio 2016. Le liste di proscrizione, rese note il giorno successivo al tentativo del colpo di stato, erano già state utilizzate per trasferimenti di massa di giudici e pubblici ministeri, talvolta a processo in corso.

Inoltre, con il "pacchetto sicurezza" del marzo 2015 la Turchia scivolava verso lo stato di polizia.

Non si può dunque dimenticare che in questo contesto, nel novembre 2015, l'Unione Europea concordava con il Governo turco di rilanciare il processo di adesione della Turchia all'Unione Europea e di accelerare la tabella di marcia per la liberalizzazione dei visti, in cambio dell'impegno della Turchia di contribuire alla soluzione della "crisi migratoria".

Seguiva il tentativo del colpo di stato e la reazione del Governo. E non è un caso che i primi due arresti abbiano colpito due giudici della corte costituzionale, Alparslan ALTAN and Erdal TERCAN, perché proprio la

Corte costituzionale turca continuò, anche dopo il 2013, a rappresentare un baluardo per la difesa dello stato di diritto, provvedendo, ad esempio, in sede di ricorso individuale per la tutela dei diritti fondamentali, a “riaprire *il social network Twitter*” che era stato colpito dalla censura del Governo, a liberare dalla custodia cautelare parlamentari appartenenti al partito filo curdo BDP ed al partito di opposizione, a liberare dalla custodia cautelare il direttore del quotidiano *Cumhuriyet*, Can Dündar, nonché il direttore dell’ufficio di Ankara, Erdem Gül, che erano stati arrestati con l’accusa di rivelazione di segreti di stato e spionaggio, per avere pubblicato notizie giornalistiche riguardanti la perquisizione ed il fermo da parte della procura di due camion, appartenente i a servizi segreti turchi, che sarebbero stati in procinto di trasportare illegalmente armi in Siria. Fu la corte costituzionale ad annullare per contrarietà alla costituzione la legge che svuotò il Consiglio superiore della magistratura della sua indipendenza.

È possibile in Turchia ritornare allo stato di diritto? La risposta è superiore alle mie capacità di analisi. Le purghe hanno profondamente inciso la società civile, la stampa, l’accademia. I giudici sono stati licenziati e sostituiti da altri assunti a tempi di record, secondo una procedura che non ne garantisce l’imparzialità.

Sono invece certi gli insegnamenti della storia turca, insegnamenti noti ma che è bene ripetere a noi stessi:

- che l’indipendenza della magistratura, di giudici e pubblici ministeri, il libero associazionismo dei giudici ed un’avvocatura libera e forte, sono cardini dello stato di diritto, così come lo è la libertà di stampa;
- che sui diritti fondamentali, ossia le basi della convivenza comune europea, non è ammesso nessun cedimento.

## INDICE

➤ Prologo ed epilogo. Il tentativo di colpo di stato e la reazione del Governo turco.....	5
➤ Le ragioni del Governo turco.....	9
➤ La Turchia e la sua posizione nel consiglio d'Europa e verso l'Unione Europea. Precisazioni metodologiche.....	11
➤ L'indipendenza della giustizia turca.....	13
➤ Il Sistema penale, la legge anti terrore e le corti speciali.....	16
• La legge anti terrore.....	19
• I tribunali speciali anti terrore.....	22
➤ Gli anni dal 2008 al 2013. La progressiva trasformazione della giustizia turca nel percorso di adesione all'Unione Europea.....	24
• Le modifiche costituzionali del 2010: la svolta per il rafforzamento dell'indipendenza della magistratura e della protezione dei diritti fondamentali .....	25
• I Progressi nella legislazione penale e minorile.....	28
• Il terzo e quarto pacchetto di riforme giudiziarie. Verso una tutela dei diritti fondamentali nel processo penale.....	29
• Verso una formazione giudiziaria indipendente.....	30
• Il progressivo miglioramento dell'indipendenza interna della magistratura.....	31
➤ Maggio 2013: Gezi park. Inizia la regressione dallo stato di diritto allo stato di polizia.....	31
➤ Le indagini sulla corruzione del dicembre 2013 e la frantumazione dello stato di diritto.....	32
➤ La repressione verso i giudici: dai trasferimenti alle rimozioni ed all'arresto per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali.....	37
➤ La Turchia diventa uno stato di polizia?.....	38
➤ La reazione dell'Unione Europea. I negoziati per la liberalizzazione dei visti e l'accordo sui profughi.....	40
➤ Il Tentativo di colpo di stato e la reazione del Governo.....	41
➤ Lo stato di emergenza e la sospensione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.....	44
➤ L'assenza di controllo di costituzionalità sui decreti emergenziali e le decisioni di irricevibilità dei primi ricorsi da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo.....	45
➤ Le reazioni di organismi giudiziari italiani e delle Reti europee dei Consigli di giustizia e della formazione giudiziaria.....	47
➤ La risoluzione del Parlamento europeo del 24 novembre 2016 sulle relazioni UE-Turchia.....	48

## **PROLOGO ED EPILOGO**

### **IL TENTATIVO DI COLPO DI STATO E LA REAZIONE DEL GOVERNO TURCO**

Nel mese di giugno 2015, il giudice turco Ohran<sup>1</sup>, che aveva lavorato nel periodo tra il 2008 ed il 2014 presso il dipartimento internazionale del Ministero della Giustizia turco, venne in visita personale in Italia.

Ohran mi aveva accompagnato, su designazione del Ministero della giustizia, in alcune missioni di valutazione che avevo svolto negli anni precedenti in Turchia, quale esperto indipendente dell'Unione Europea, nell'ambito del percorso di negoziati per l'accesso della Turchia all'Unione.

Le missioni, della durata di una settimana, partivano sempre da Ankara, sede del Ministero della giustizia, dell'alto Consiglio di giudici e pubblici ministeri (di seguito: Consiglio superiore della magistratura), della Corte costituzionale, della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato e delle supreme Corti militari; ma raggiungevano poi altre località della Turchia, nelle quali la Commissione Europea e l'esperto chiedevano di incontrare magistrati, avvocati, rappresentanti delle forze dell'ordine, rappresentanti della società civile, giornalisti ed accademici. Istanbul, sede dei più importanti tribunali di primo grado e delle principali università del paese era una destinazione frequente. Con altrettanta frequenza le missioni furono localizzate a Diyarbakir, la grande "capitale" della Turchia curda, nel sud-est della Turchia.

A Diyarbakir Ohran aveva svolto il suo primo incarico di giudice per quattro anni. Fui colpito nel constatare che gli avvocati curdi, che non nascondevano ostilità nei confronti dei rappresentanti dello Stato turco e dei magistrati in generale ed una forte diffidenza anche nei confronti dei rappresentanti della Unione Europea, dimostravano invece verso Ohran affetto e riconoscenza, per come aveva amministrato la giustizia durante il suo mandato.

Nel 2015, al tempo della visita di Ohran in Italia, la garanzia dello stato di diritto e la condizione di indipendenza dei giudici in Turchia erano già profondamente compromesse dagli interventi del Governo e dalle leggi adottate dal Parlamento dopo lo indagini giudiziarie del Dicembre 2013 sulla corruzione di alcuni esponenti del Governo; Ohran e pressoché tutti gli altri magistrati che avevano lavorato nel ministero della giustizia ai negoziati sul "capitolo 23" erano stati trasferiti d'imperio in uffici giudiziari spesso periferici.

Nell'incontrare il presidente del Tribunale di Verona, Ohran, citando la situazione in Turchia e le gravi restrizioni all'indipendenza dei giudici, disse che "la Giustizia è come l'aria, più manca e più se ne sente il bisogno".

---

<sup>1</sup> Il nome non corrisponde alla vera identità della persona.

Come è noto il 15 luglio 2016, un gruppo di militari delle forzate armate turche tentò un colpo di stato. Secondo le informazioni rilasciate dal Comando delle forze armate furono coinvolti 8651 militari, con 35 aerei, 37 elicotteri, 246 carri armati e 4000 armi leggere. Nell'attentato morirono 248 persone e 2200 restarono ferite.

Il tentativo di colpo di stato fu condannato da tutte le forze politiche e dalla comunità internazionale.

Il giorno successivo, 16 luglio, il Consiglio superiore della magistratura (HSYK) tenne una seduta straordinaria e decise di sospendere 2745 giudici e di rimuovere 5 componenti dello stesso Consiglio, per presunti legami con il movimento facente capo a Fetullah Gulen (FETO), accusato di avere orchestrato il colpo di Stato.

Lo stesso 16 luglio furono arrestati due componenti della Corte costituzionale, Alparslan ALTAN and Erdal TERCAN che furono poi licenziati dalla Corte il successivo 4 agosto.

Quindi furono emessi mandati di arresto per 140 componenti della Corte di cassazione (Yargitay) e 40 membri del Consiglio di Stato (Danistay).

Il 18 luglio, 755 tra giudici e pubblici ministeri erano tratti in arresto, oltre a più di 8000 soldati e più di 8000 unità delle forze di polizia e di sicurezza.

Il 19 luglio il Consiglio supremo delle radio e delle televisioni decise di revocare le concessioni televisive e radiofoniche a società accusate di avere legami con la organizzazione terroristica Gulenista.

Il 20 luglio il Presidente Erdogan annunciò che la Turchia avrebbe dichiarato lo stato di emergenza per tre mesi, in base all'articolo 120 della Costituzione.

Il 21 luglio le autorità turche notificarono al Segretario generale del Consiglio d'Europa la volontà di derogare alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Il nome di Ohran era incluso nella lista degli oltre 2500 giudici sospesi dalle funzioni, così come erano inclusi nella lista gli altri magistrati che avevano lavorato con la Commissione Europea alla "trasformazione" del sistema giudiziario turco negli anni tra il 2008 ed il 2013. Ohran fu, quindi, arrestato con l'accusa di "terrorismo".

L'arresto avvenne in un mutato quadro normativo, stabilito dallo stato di emergenza, per il quale il fermo di polizia avrebbe potuto protrarsi per 30 giorni prima che l'arrestato potesse incontrare un giudice, con la possibilità di comunicare con la famiglia per pochi minuti ogni quindici giorni, con la negazione del diritto ad incontrare un difensore per i primi cinque giorni, e la negazione ad un incontro successivo per ulteriori quindici giorni.

Altri magistrati che avevano lavorato nel Ministero della giustizia e con cui avevo stabilito nel tempo rapporti di amicizia furono arrestati negli stessi giorni; con alcuni di loro restai in contatto via *WhatsApp* fino al momento

dell'arresto; di altri ho ricevuto informazioni frammentarie avendo trovato i telefoni spenti. Uno è fuggito con moglie e due figli affidandosi ai trafficanti di esseri umani ed ha chiesto asilo in un Paese dell'Unione Europea. Un altro si trovava in Grecia nei giorni degli arresti ed ha domandato asilo in un Paese dell'Unione Europea, lasciando le due figlie in Turchia.

In base ai dati riportati in un documento dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa<sup>2</sup> del 12 dicembre 2016, in seguito al tentativo del colpo di stato del 15 luglio 2016, alla data del 14 ottobre 2016:

3456 giudici e pubblici ministeri erano stati licenziati,

2410 giudici e pubblici ministeri erano in stato di detenzione e 769 erano soggetti a misure alternative alla detenzione.

Il 15 novembre 2016, il consiglio sospendeva altri 203 giudici e pubblici ministeri.

Il 29 novembre 2016, il Consiglio superiore della magistratura nominava 3940 nuovi giudici e pubblici ministeri.

Una fonte mantenuta anonima per ragioni di sicurezza, ma dichiarata conosciuta dall'editore svizzero Thomas Stadelmann, riferisce sulla rivista svizzera *on-line tsjustice.info* che<sup>3</sup>, dopo il tentativo di colpo di stato, tutti i giudici e pubblici ministeri, che si erano candidati come "indipendenti" alle elezioni dell'Ottobre 2014 per il Consiglio superiore della magistratura, ossia coloro che non sono identificabili con l'appartenenza all'associazione di giudici YPB e che complessivamente ottennero circa 5000 voti contro i circa 5500 degli eletti, sono stati licenziati dalla magistratura ed arrestati in seguito al tentativo di colpo di stato. Si tratta dei seguenti giudici e pubblici ministeri: Ahmet BERBEROĞLU, Mahmut ŞEN, Sadettin KOCABAŞ, Ali BİLEN, Egemen DEVRİM DURMUŞ, İlker ÇETİN, Orhan GÖDEL, Levent ÜNSAL, Yeşim SAYILDI, İdris BERBER, Yaşar AKYILDIZ, Ayşe Neşe GÜL, Mehmet KAYA, Nesibe ÖZER, Hasan ÜNAL.

La stessa fonte riferisce della detenzione di otto componenti del precedente Consiglio superiore: İbrahim OKUR, Teoman GÖKÇE, Nesibe ÖZER, Ömer KÖROĞLU, Hüseyin SERTER, Ahmet KAYA, Ahmet BERBEROĞLU, Resul YILDIRIM. Si tratta dei candidati più votati alle elezioni del 2010 e che ricevettero tra il 60 ed il 70% dei voti dei colleghi.

---

<sup>2</sup> AS/Mon/Inf (2016) 14 rev3. Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee). Post-monitoring dialogue with Turkey. *The failed coup in Turkey of 15 July 2016: some facts and figures*. Co-rapporteurs: Ms Ingebjørg GODSKESEN, Norway, European Conservatives Group, and Ms Marianne MIKKO, Estonia, Socialist Group

<sup>3</sup> L'articolo può essere ritrovato al seguente collegamento: <http://tsjustice.info/wordpress/2017/01/18/punishing-silencing-opposition-turkish-judiciary/>.

Amnesty International pubblicava il 25 luglio 2016 un rapporto in cui riferiva di maltrattamenti e segni di tortura nei confronti degli arrestati<sup>4</sup>.

Il 29 luglio 2016 un giudice dell'associazione di giudici turchi Yarsav scriveva il seguente drammatico messaggio alla *mailing list* della associazione internazionale di giudici MEDEL:

*“Ankara Prosecution Office ordered that all possessions/properties of the number of 3049 judges and prosecutors who are under the investigation will be confiscated as of today. Don't go abroad, don't work, not paid, don't sell property..... We don't have anything now. No home, no car, no insurance for kids anymore Getting worse and worse.*

*It is time to die”.*

Il 5 agosto 2016 l'organizzazione non governativa Human Rights Watch pubblicava un dossier dal titolo *“Turkey: Judges, Prosecutors Unfairly Jailed”*<sup>5</sup>, nel quale, dopo avere esaminato provvedimenti di custodia cautelare riguardanti 8 giudici ed avere intervistato familiari dei giudici arrestati, avvocati ed alcuni tra i pochi magistrati rilasciati, concludeva che le decisioni di arresto erano state assunte solo perché i nomi dei giudici erano contenuti nelle liste dei sospetti, senza nessuna prova di commissione di reati<sup>6</sup>.

Uno dei giudici arrestati e poi rilasciati riferiva a HRW che il pubblico ministero aveva una lista scritta di dieci-quindici domande delle quali ricordava le seguenti:

quali scuole hai frequentato?

Dove hai vissuto al tempo della frequentazione della scuola e dell'università?

Sei stato incoraggiato a non votare per l'AKP durante le elezioni?

Quali candidati hai sostenuto alle elezioni per il Consiglio superiore della magistratura?

Hai fatto propaganda per qualcuno durante il periodo elettorale?

Hai mandato i tuoi figli a scuole collegate con FETÖ?

Quale scuola ha frequentato tua moglie?

---

<sup>4</sup> Il rapporto può essere rinvenuto al seguente collegamento: <https://www.amnesty.org.uk/aftermath-failed-turkey-coup-torture-beatings-and-rape>

<sup>5</sup> Il rapporto può essere rinvenuto al seguente collegamento: <https://www.hrw.org/news/2016/08/05/turkey-judges-prosecutors-unfairly-jailed>

<sup>6</sup> *In cases Human Rights Watch examined, decisions to arrest and detain someone pending investigation appear to have been made simply because their names appear on a list of alleged suspects, or because of alleged associations with a terrorist organization and “national security threats.” The authorities have presented no evidence in courts to substantiate any alleged criminal conduct by those arrested.*

Hai mai versato denaro per beneficenza?<sup>7</sup>

Seguiva lo scioglimento della libera associazione di giudici e procuratori Yarsav, e, a distanza di alcuni mesi, l'arresto dei membri del suo comitato direttivo e del suo presidente Murat Arslan, avvenuto il 26 ottobre 2016.

In base ai dati riportati dal già citato documento dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa<sup>8</sup> del 12 dicembre 2016, in seguito al tentativo del colpo di stato del 15 luglio 2016, in Turchia, alla data del 9 dicembre 2016:

- erano state tratte in arresto 39378 persone
- oltre 125.000 persone "civili" erano state licenziate dal lavoro
- 177 organi di informazione erano stati ridotti al silenzio e solo 11 sono stati riaperti;
- più di 140 giornalisti e scrittori erano stati arrestati;
- circa 1800 associazioni e fondazioni erano state dissolte, e tra queste le libere associazioni di giudici e pubblici ministeri;
- circa 2100 tra scuole ed istituti di formazione, anche universitari, erano stati soppressi.

Come è possibile che si sia arrivati a tanto?

## LE RAGIONI DEL GOVERNO TURCO

Il 29 luglio 2016, di fronte all'indignazione della comunità internazionale, il Governo turco rilasciava una "nota informativa"<sup>9</sup> sul fallito colpo di stato,

---

<sup>7</sup> *The prosecutor had a list of 10 or 15 questions along the lines of: which high school and private prep school [to supplement state education system] did you go to; where did you live during high school and university years; were you encouraged not to vote for the AKP during the elections; which candidates did you support in the Higher Council of Judges and Prosecutors election in 2014; during the council election were you on duty and there when the votes were counted? Did you make election propaganda for any name during the election period? Do you send your children to any prep school connected with the FETÖ/PYD? Have you participated in programs at your children's school? Which school did your wife go to? Have you ever paid money as charity? Beyond that I was informed there was a secrecy order on the investigation.*

<sup>8</sup> AS/Mon/Inf (2016) 14 rev3. Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee). Post-monitoring dialogue with Turkey. *The failed coup in Turkey of 15 July 20162: some facts and figures* Co-rapporteurs: Ms Ingebjørg GODSKESEN, Norway, European Conservatives Group, and Ms Marianne MIKKO, Estonia, Socialist Group.

<sup>9</sup> La dichiarazione può essere trovata al seguente collegamento: <http://houston.cg.mfa.gov.tr/ShowAnnouncement.aspx?ID=310582>

attribuendone l'iniziativa ad una organizzazione definita terroristica e chiamata FETO (*Fethullah Gülen Terrorist Organization*).

In quella dichiarazione il Governo individuava una serie di azioni illegali, attribuite a FETO, idonee<sup>10</sup> a dimostrare la natura terroristica dell'organizzazione:

Tra queste azioni il Governo indicava:

- l'intercettazione di comunicazioni di politici del partito di governo e di opposizione, in particolare del Presidente, del Primo Ministro, di membri del Governo, di uomini di affari e di burocrati di alto livello;
- l'emissione di ordini di liberazione di membri dell'organizzazione detenuti da parte di giudici membri dell'organizzazione<sup>11</sup>.

Il Governo affermava poi che il potere di FETO raggiunse il suo picco con la "ristrutturazione" del Consiglio superiore della magistratura nel 2010 quando l'organizzazione "infiltrò" il Consiglio e nominò membri dell'organizzazione in posizioni "critiche" nell'apparato giudiziario<sup>12</sup>.

Inoltre, affermava il governo che i giudici ed i pubblici ministeri che iniziarono le indagini sulla corruzione nei confronti di esponenti del Governo tra il 17 e il 25 dicembre 2013 fossero da considerarsi membri della organizzazione criminale<sup>13</sup>.

Come si cercherà di chiarire in seguito, le libere elezioni a voto segreto del Consiglio superiore della magistratura del 2010, che il Governo turco considera il picco del potere dell'organizzazione terroristica, furono considerate dall'Unione Europea uno dei momenti di massima affermazione dell'indipendenza della giustizia turca.

---

<sup>10</sup> Secondo il Governo stesso.

<sup>11</sup> *FETO has so far carried out a great number of illegal acts appearing to be legal. In this regard, the acts of the organization include wiretapping the communications of the politicians from the ruling and opposition parties, in particular the President, the Prime Minister, the members of the Government, businessmen and high-ranking bureaucrats and using them in line with the aims of the organization; ensuring the employment of the members of the organization in the public institutions by manipulating the entrance exams held by such institutions as well as ensuring the delivery of orders of release in respect of the detained members of the organization by other unauthorized judges who are members of the organization.*

<sup>12</sup> *The power that FETÖ obtained in the judiciary due to the operations in question reached its peak with re-structuring of the High Council of Judges and Prosecutors in 2010. They infiltrated the Council and appointed members of the organisation were to critical positions in the judiciary.*

<sup>13</sup> *Judges and prosecutors initiating the investigations against the Government on 17-25 December 2013 are also the members of this organisation.*

Mentre i riferimenti ad intercettazioni di comunicazioni e l'emissione di ordini di liberazione si riferiscono evidentemente ad atti svolti da giudici e pubblici ministeri nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali. Certo è, invece, che le indagini del dicembre 2013 su casi di corruzione nel governo turco, che portarono alle dimissioni di tre ministri ed ad un rimpasto di governo che coinvolse ben 10 ministri, segnarono l'occasione per l'adozione da parte del Governo e del Parlamento di provvedimenti e leggi, poi dichiarati incostituzionali, che minarono profondamente l'indipendenza della giustizia turca e posero le basi per il rapido declino dello stato di diritto e della tutela dei diritti fondamentali in Turchia.

### **LA TURCHIA E LA SUA POSIZIONE NEL CONSIGLIO D'EUROPA E VERSO L'UNIONE EUROPEA. PRECISAZIONI METODOLOGICHE**

La Turchia è stata una Repubblica parlamentare dal 1924 (anno della prima costituzione) al 2017 quando una riforma della costituzione soggetta a referendum confermativo l'ha trasformata in una Repubblica presidenziale. Fu nel 1950 il tredicesimo Paese a diventare membro del Consiglio d'Europa e ratificò nel 1954 la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La vigente Costituzione della Repubblica della Turchia risale al 1982; essa è stata emendata nel 1995 e poi nel 2010, con significative modifiche volte a rafforzare l'indipendenza della magistratura, ed infine, da ultimo, nel gennaio 2017, con l'ultima riforma volta a concentrare poteri di governo nel Presidente della Repubblica.

La Turchia ha ottenuto lo status di paese candidato all'accesso all'Unione Europea nel 1999. Il 17 dicembre 2004 il Consiglio UE concordò di iniziare i negoziati per l'adesione della Turchia all'Unione a partire dal 3 ottobre 2005.

L'adesione di nuovi paesi all'Unione europea (UE) è disciplinata dall'articolo 49 del Trattato sull'Unione europea (TUE).

Un paese che intende aderire all'UE deve soddisfare 2 condizioni:

- deve essere uno Stato europeo;
- deve rispettare i valori comuni dei paesi dell'UE e deve impegnarsi a promuoverli. Questi valori sono la dignità umana, la libertà, la democrazia, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, compresi quelli delle minoranze (articolo 2 del TUE).

Il paese candidato deve dimostrare, nel percorso dei negoziati, di essere in grado di assumere tutti i diritti e gli obblighi derivanti dall'adesione all'UE in tutti e 35 capitoli dell'«acquis» dell'UE; quindi il Consiglio deve dare la sua approvazione all'unanimità e il Parlamento il suo consenso affinché sia firmato un trattato di adesione.

Il capitolo 23 dei negoziati riguarda l'indipendenza e l'effettività del sistema giudiziario ed il rispetto dei diritti fondamentali. Questo capitolo, pur oggetto di serrate negoziazioni e di rapporti di valutazione -nel cui contesto si collocano le missioni cui ho partecipato nella veste di esperto indipendente dell'UE- non è mai stato aperto in Turchia.

Ho, dunque, partecipato dal 2008 al 2014, quale esperto indipendente dell'Unione Europea, a 5 missioni (*peer reviews*) di valutazione dello stato delle riforme della Turchia, nel contesto delle negoziazioni per l'apertura del capitolo 23.

Ogni missione è conclusa da due incontri, uno con i rappresentanti degli Stati membri dell'UE nel Paese ospitante ed uno con i rappresentanti delle istituzioni giudiziarie locali, nel corso dei quali l'esperto condivide e discute i primi risultati della missione. Segue un rapporto scritto contenente fatti, valutazioni e raccomandazioni, il quale, dopo un esame preliminare in bozza ed in contraddittorio con il Governo locale, è poi completato dall'esperto ed inviato dalla Commissione europea al Paese candidato, perché ne possa tenere conto nel percorso delle riforme. In due distinte occasioni fui convocato dal Parlamento europeo (a Strasburgo e Bruxelles) a riferire alle commissioni competenti per l'«allargamento» dell'Unione Europea gli esiti dei rapporti e a discuterne in contraddittorio con i parlamentari.

I rapporti degli esperti indipendenti rappresentano le considerazioni dell'esperto e non impegnano la responsabilità politica della Commissione Europea. Le raccomandazioni dei rapporti sono tuttavia spesso confluite, nel loro nucleo essenziale, nel cd. *progress report* della Commissione Europea sul Paese. In Turchia, caso unico nel settore dell'allargamento<sup>14</sup>, i rapporti sono pubblicati nel sito web della delegazione dell'Unione Europea di Ankara, nella sezione dedicata ai negoziati<sup>15</sup>. Inoltre fino al 2013, in Turchia

---

<sup>14</sup> Ho partecipato, nella stessa veste di esperto indipendente dell'Unione Europea a missioni di valutazioni nel contesto del capitolo 23 in tre Paesi in cui esso era stato aperto (Croazia, Macedonia-FYROM, Montenegro). Ho inoltre partecipato, nella stessa veste, a missioni preliminari all'apertura del capitolo in Serbia e Albania. I rapporti finali sono stati sempre mantenuti confidenziali per volontà del Paese beneficiario.

<sup>15</sup> I rapporti sono stati sempre reperibili al seguente URL:

<http://avrupa.info.tr/de/eu-and-turkey/accesion-negotiations/peer-review-reports.html>.

Tuttavia, qualche giorno prima del completamento del presente scritto, la pagina web è scomparsa (il sito dell'Unione Europea dice che la pagina non è più esistente). Non è chiaro se si tratti di un problema tecnico o di una rimozione permanente. I rapporti possono essere

era invalsa la pratica di discutere le conclusioni dei rapporti in conferenze pubbliche, nel corso delle quali l'esperto illustrava le proprie posizioni e rispondeva alle domande dei diversi interlocutori. Anche in questo caso si trattava di un "esercizio di trasparenza e di dialogo" unico nel settore dell'"allargamento" dell'Unione Europea.

Nel presente scritto richiamerò in gran parte informazioni e valutazioni contenute nei suddetti rapporti ed in quelli, pubblicati nella stessa pagina *web* della delegazione dell'Unione Europea ad Ankara da un altro esperto indipendente, il professore tedesco Thomas Griegerich. Le fonti delle informazioni sono citate nei rapporti stessi.

Richiamerò inoltre informazioni e valutazioni contenute nel rapporto conclusivo pubblico<sup>16</sup> di tre missioni che ho svolto, tra il 2014 e 2015, quale esperto indipendente del Consiglio d'Europa, coordinando un *team* di esperti provenienti dalle corti costituzionali tedesca e spagnola nonché tre esperti turchi (due accademici ed un avvocato). Le missioni ed il rapporto erano finalizzati alla valutazione dell'effettività del ricorso individuale alla Corte costituzionale turca per la tutela dei diritti fondamentali, introdotto dalla riforma costituzionale del 2010.

### L'INDIPENDENZA DELLA GIUSTIZIA TURCA

Il percorso dei negoziati, nell'ambito del capitolo 23, mirava a rafforzare l'indipendenza della magistratura turca e a promuoverne l'effettività nella tutela dei diritti<sup>17</sup>.

Il sistema giudiziario turco ha significative somiglianze con il modello italiano, perché giudici e pubblici ministeri condividono la stessa carriera che è amministrata da un unico Consiglio superiore della magistratura.

Prima delle riforme costituzionali del 2010, l'indipendenza della magistratura soffriva forti condizionamenti non solo esterni ma anche interni al corpo giudiziario.

I problemi di indipendenza esterna erano legati a tre principali fattori:

---

rinvenuti anche su diversi siti web che li hanno replicati. Il lettore che ne volesse ricevere una copia può contattare l'autore, rivolgendosi all'editore.

<sup>16</sup> Il Rapporto che fu presentato a Strasburgo alla presenza del Segretario generale del consiglio d'Europa e del Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo può essere reperito al seguente link: [http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/documentation/NA\\_Report\\_CC\\_Turkey\\_2014.pdf](http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/documentation/NA_Report_CC_Turkey_2014.pdf)

<sup>17</sup> Nel processo di "allargamento" dell'UE, indipendenza ed effettività della giustizia sono i due grandi "ambiti" del capitolo 23 dell'*acquis*, nei quali, l'Unione Europea ed il Paese candidato negoziano i *benchmarks*, ossia gli obiettivi che debbono essere raggiunti, per l'apertura e la chiusura del capitolo.

- un sistema di reclutamento di giudici e pubblici ministeri fortemente condizionato dall'intervento del Governo, perché il concorso di ingresso in magistratura era -e così è rimasto anche dopo le riforme costituzionali del 2010- amministrato da una commissione esaminatrice composta da sette membri, cinque dei quali erano, e sono, scelti dal Ministro tra i funzionari ministeriali ed i restanti due provengono dalle giurisdizioni superiori.

Questa commissione esaminatrice gode di un ampio margine di discrezionalità, in considerazione delle “materie” oggetto di un'intervista orale (la capacità di giudicare, la capacità di comprendere una particolare materia e di fare una sintesi, l'adeguatezza all'esercizio della professione, il comportamento e le reazioni, l'apertura ai progressi scientifici e tecnologici contemporanei)<sup>18</sup>, nella scelta dei futuri giudici e pubblici ministeri tra coloro che, in numero triplo rispetto ai posti disponibili, ottengono i migliori risultati nella risposta ad un questionario.

L'indipendenza del percorso di reclutamento dei futuri giudici e pubblici ministeri soffriva inoltre della limitata indipendenza dal Governo dell'Accademia giudiziaria turca, fondata nel 1985 e che la legge istitutiva aveva “affiliato” al Ministero della giustizia. I candidati che superano il concorso per l'accesso in magistratura sono, infatti, ammessi ad un periodo di formazione iniziale di due anni, divisi in cinque mesi di formazione residenziale presso l'Accademia giudiziaria di Ankara<sup>19</sup> e 17 mesi di tirocinio pratico presso diversi uffici giudiziari.

- Un Consiglio superiore della magistratura rappresentativo delle sole “gerarchie” giudiziarie e privo di strutture amministrative e di un bilancio indipendente. Nonostante, infatti, l'articolo 159 paragrafo 1 della Costituzione prevedesse che il Consiglio superiore dovesse esercitare le sue funzioni in modo da assicurare l'indipendenza dei giudici”, la composizione del consiglio e le sue concrete modalità operative attribuivano invece un'impropria influenza al Ministro della giustizia. Il Consiglio era infatti composto da sette membri, due di quali, con diritto di voto, erano, quali componenti di diritto, il Ministro della giustizia, che svolgeva anche le funzioni di Presidente, ed il sottosegretario alla giustizia; mentre i restanti cinque componenti erano designati dalla assemblea generale delle giurisdizioni superiori, due dalla Corte di cassazione (chiamata anche Corte di appello) e due dal

---

<sup>18</sup> Articolo 9A della legge n° 2802 del 24 febbraio 1983.

<sup>19</sup> La struttura è dotata di dormitori e di ampie strutture di supporto didattico.

Consiglio di Stato. Il Consiglio superiore non aveva struttura amministrativa né bilancio propri ma dipendeva interamente dalla struttura del Governo, ed in particolare da quelle del Ministero della giustizia.

- L'esistenza di un corpo ispettivo, alle dipendenze del Ministero della giustizia, che costituiva la "cinghia di trasmissione" tra il governo e i giudici ed i pubblici ministeri disseminati sull'ampio territorio turco e che serviva anche ad assicurare che i magistrati fossero a servizio di uno Stato fortemente accentrato e poco incline al rispetto dei diritti delle minoranze etniche e religiose.

Fortissime erano anche le limitazioni all'indipendenza interna della magistratura. I giudici erano -e lo sono tutt'ora- divisi in tre categorie che corrispondono ad altrettanti fasi della carriera e ad altrettanti gruppi di regioni, dalle più periferiche -sovente poste nelle aree poste a sud-est della Turchia ed abitate prevalentemente dai curdi- alle più centrali. I magistrati si spostano da una regione all'altra, secondo un principio di rotazione collegato alla progressione in carriera fondata su anzianità di servizio: un sistema quasi "militare" che è inoltre associato alla mancanza di garanzia di inamovibilità, intesa come diritto a non essere trasferito in assenza di consenso.

A ciò si accompagnava l'assenza di un sistema di valutazione di professionalità e l'assenza di regole chiare ed idonee a garantire il diritto di difesa degli accusati nel sistema disciplinare.

In definitiva, l'indipendenza interna era minata dalla sostanziale assenza di regole predefinite e di procedure trasparenti nel governo della carriera dei giudici nonché di regole che consentissero di verificare la qualità (e la quantità) del lavoro giudiziario. Una delle poche certezze era il sistema di rotazione con trasferimenti periodici. Non sorprende pertanto che i giudici e pubblici ministeri aspirassero -e considerassero un fattore di prestigio- ad applicazioni prolungate presso il Ministero e, dopo la riforma costituzionale del 2010, presso il Consiglio superiore.

I problemi di scarsa indipendenza dal Governo e da uno Stato accentrato, e poco propenso ad accogliere le istanze delle comunità locali e delle minoranze, e la mancanza di garanzie di indipendenza interna scoraggiavano i giudici dall'assumere posizioni di difesa dei diritti individuali dei cittadini ed a preferire, quando si imponesse questa scelta, gli interessi dello Stato. Non sorprende dunque che la Turchia sia stata costantemente uno degli Stati del Consiglio d'Europa più colpiti dalle decisioni di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Appariva, inoltre, lontana dalla cultura giudiziaria turca l'idea che la giustizia dovesse costituire un servizio a favore dei cittadini, prevalendo piuttosto l'idea del potere, ma non del potere diffuso quanto piuttosto di un potere accentrato.

Il centralismo della giustizia turca era poi assicurato dalla Corte di cassazione (Yargitay), chiamata anche Corte di appello, perché essa è l'unico giudice di secondo grado per la giurisdizione ordinaria anche se opera come un giudice di cassazione, con annullamento e rinvio al giudice di primo grado per la correzione del provvedimento, non di rado per ragioni di merito e non di legittimità. Non erano infrequenti i casi di annullamenti e rinvii ripetuti come nel caso, divenuto molto noto in Europa, di Pinar Selek<sup>20</sup>.

La giustizia era inoltre caratterizzata da inefficienza, sia sotto il profilo dell'accesso dei cittadini alla giustizia sia per l'insufficienza di organico e risorse.

Nel 2009, le vacanze di giudici e pubblici ministeri erano superiori alle 3800 unità a fronte di un organico teorico di giudici e pubblici ministeri di poco superiore alle 11.000 unità. Ciò aveva determinato un enorme arretrato di casi, soprattutto davanti alle corti superiori. Nel 2009 il numero di casi pendenti davanti alla Corte di cassazione ammontava a 1,8 milioni.

Nel 2005 la legge stabilì l'istituzione di corti di appello di merito. La riforma è, tuttavia, sempre rimasta soltanto sulla carta.

## IL SISTEMA PENALE. LA LEGGE ANTI TERRORE E LE CORTI SPECIALI

Inoltre, il sistema giudiziario turco soffriva gravissime debolezze con riguardo alla giustizia penale, per un verso con riguardo alla tutela dei diritti fondamentali connessi al trattamento dei minori e più in generale alle garanzie nel processo penale, e, per un altro verso, sotto il profilo dell'indipendenza, per la mancanza di poteri del pubblico ministero nella fase delle indagini.

Il primo giugno del 2005 entrò in vigore il nuovo codice di procedura penale, adottato dal Parlamento l'anno precedente, che affidava al pubblico ministero il ruolo di conduzione delle indagini tramite la polizia giudiziaria. In precedenza le indagini erano di competenza della polizia, mentre il pubblico ministero si limitava a formulare l'accusa, a richiedere il rinvio a giudizio ed a sostenere l'accusa in giudizio. La fase di transizione, dopo l'entrata in

---

<sup>20</sup> Pinar Selek, una sociologa turca residente in Francia, è stata processata dalla giustizia turca per 15 anni per l'accusa di avere causato un'esplosione mortale al bazar delle spezie di Istanbul nel 1998. Per tre volte (nel 2006, 2008 e 2011) Pinar Selek fu assolta dai giudici di primo grado e per tre volte la condanna fu cassata con rinvio ai giudici di merito. La donna fu definitivamente condannata all'ergastolo il 24 gennaio 2013.

vigore del codice, non fu semplice perché i pubblici ministeri e la polizia non erano stati formati a gestire le nuove regole ma anche e soprattutto per l'assenza di una polizia giudiziaria che fosse realmente dipendente, in via funzionale, dalla procura: essa continuava, di fatto, a sottostare alle direttive dei comandanti dei dipartimenti di polizia nei quali era organicamente inserita, sebbene, nel 2005, i Ministri dell'interno e della giustizia avessero adottato un regolamento volto a stabilire la dipendenza dalla procura della polizia giudiziaria.

La mancanza di una vera capacità di controllo sulle indagini da parte della procura si rifletteva sulla qualità delle indagini stesse: le richieste di rinvio a giudizio non raramente consistevano in decine se non centinaia o addirittura migliaia (nei casi più complessi) di pagine di trascrizione delle informative della polizia giudiziaria se non delle intercettazioni telefoniche<sup>21</sup>. Ciò finiva poi per ricadere sul diritto di difesa e sulla durata del processo.<sup>22</sup>

Con riguardo alla tutela dei diritti umani e garanzie nel processo penale, il problema maggiore era costituito dal ricorso frequente alla privazione della libertà personale ed alla durata di tale privazione. Ancora nel 2011 la percentuale dei detenuti in custodia cautelare rispetto alla popolazione carceraria era del 43% a fronte di una popolazione carceraria tra le più elevate nel contesto dei Paesi del Consiglio d'Europa (176 persone in carcere per 100.000 abitanti in Turchia contro i 109 dell'Italia nel 2011). Il ricorso alla custodia cautelare risultava pressoché automatico nel caso di accusa per i reati più gravi, e ciò perché, in base all'art. 100 paragrafo terzo del codice penale, in caso di grave sospetto di commissione dei gravi reati elencati nell'articolo (cosiddetti *catalogue crimes*), inclusi i reati di terrorismo ed i più gravi reato contro lo Stato, il giudice non era tenuto a motivare sull'esistenza delle esigenze cautelari<sup>23</sup>.

L'abitudine dei giudici turchi a non motivare i provvedimenti di privazione della libertà personali con riguardo alla necessità di tale privazione (e quindi con riferimento alle esigenze cautelari) ed al principio di proporzionalità della

---

<sup>21</sup> Il 10 aprile 2013, presso la tredicesima corte per i crimini gravi di Ankara, un gruppo di monitoraggio indipendente presenziò alla prima udienza di un processo noto come caso KcK, e riguardante accuse di terrorismo nei confronti un'organizzazione di curdi, con 72 imputati, di cui 22 in custodia cautelare. Il presidente della corte disse che il decreto di rinvio a giudizio, che consisteva di 1144 pagine, non sarebbe stato letto. Gli avvocati difensori affermavano che, nell'ambito delle 1144 pagine, la parte relativa agli indizi di prova contro gli indagati consisteva di sette pagine soltanto e mancava l'individualizzazione delle accuse per ciascun imputato.

<sup>22</sup> Si veda su questo punto il rapporto del Commissario dei diritti umani del Consiglio d'Europa Thomas Hammerber del gennaio 2012 "*Administration of justice and protection of human rights in Turkey*".

<sup>23</sup> La norma, nella traduzione inglese, è la seguente: "*if strong grounds for suspicion are present the ground for arrest with a warrant' may be deemed as existing.*"

misura cautelare rispetto al fatto o a motivare con motivazione fittizie -con le quali il giudice di limitava a ripetere la lettera della legge<sup>24</sup>- è caduta frequentemente sotto la lente della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha, nel tempo, emesso ripetute condanne contro la Turchia, ai sensi dell'art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>25</sup>.

Io stesso ebbi modo di leggere diversi provvedimenti cautelari di privazione della libertà personale, emessi per lo più nel contesto di arresti di massa di dimostranti curdi, dovendo constatare la sostanziale assenza di una motivazione sulle esigenze cautelari ma anche una scarsa attenzione ai fatti ed alla individualizzazione delle condotte.

Inoltre l'utilizzo di misure alternative alla detenzione era pressoché sconosciuta ai giudici turchi anche per i limiti legali posti dal codice di procedura penale all'utilizzo di queste misure<sup>26</sup>.

Va infine considerata, nella prospettiva della tutela dei diritti fondamentali, l'assenza di un rimedio effettivo per contestare la misura cautelare<sup>27</sup>. Le richieste di riesame della misura cautelare erano infatti adottate da un diverso giudice dello stesso ufficio sulla base del solo fascicolo e senza diritto d'udienza dell'arrestato, e talvolta dopo l'acquisizione del parere del solo pubblico ministero (e ciò in aperta violazione del principio di parità delle armi, articolo 6 della Convenzione europea).

Il quadro era fortemente aggravato dall'assenza, fino all'entrata in vigore del codice di procedura penale nel 2005, di un limite di durata massima delle misure cautelari custodiali. Il nuovo codice introdusse termini di durata massima che, però, per i reati più gravi, ed in forza dell'applicazione della

---

<sup>24</sup> Si veda su questo punto il rapporto del Commissario dei diritti umani del Consiglio d'Europa Thomas Hammerber del gennaio 2012 "*Administration of justice and protection of human rights in Turkey*".

<sup>25</sup> CEDU, *Cahit Demirel v. Turkey*, 7 luglio 2009, paragrafo 45. *The Court further observes that in almost all of its judgments against Turkey where there was a violation of Article 5 § 3, it found that the domestic courts ordered the applicants' continued detention pending trial using identical, stereotyped terms, such as "having regard to the nature of the offence, the state of the evidence and the content of the file" (see, among many others, Dereci v. Turkey, no. 77845/01, § 38, 24 May 2005; Solmaz, cited above, § 41; Akyol v. Turkey, no. 23438/02, § 30, 20 September 2007). The Court also found that the courts failed to give consideration to the application of other preventive measures foreseen by Turkish law, such as a prohibition on leaving the country or release on bail, other than the continued detention of the applicants (see Yavuz, cited above, § 40; Duyum v. Turkey, no. 57963/00, § 38, 27 March 2007; Getiren v. Turkey, cited above, § 107).*

<sup>26</sup> Si veda su questo punto il rapporto del Commissario dei diritti umani del Consiglio d'Europa Thomas Hammerber del gennaio 2012 "*Administration of justice and protection of human rights in Turkey*".

<sup>27</sup> Si veda CEDU, *Demirbaş and others v. Turkey*, 9 dicembre 2008; *Cahit Demirel v. Turkey*, 7 luglio 2009, cit..

legge anti terrore, era stabilito in dieci anni e cioè in un termine di per sé idoneo a violare il principio di proporzionalità della misura. Tale termine, secondo l'interpretazione offerta dalla Yargitay (la Corte di Cassazione), dopo un conflitto tra alcune sezioni della corte, era nel senso che questo termine andasse computato solo con riferimento al processo di primo grado mentre nessun termine dovesse applicarsi dopo la condanna di primo grado, essendo stata accertata la colpevolezza dell'indagato. Questa interpretazione consentì di mantenere in stato di custodia cautelare indagati che erano sotto processo da oltre un decennio<sup>28</sup>.

### LA LEGGE ANTI TERRORE

Il ricorso alla custodia cautelare era frequente ed esteso nel sud-est del Paese, dove erano anche ricorrenti arresti di massa di partecipanti curdi a manifestazioni di piazza.

Ciò era reso possibile dalla legge anti-terrore n. 3713 del 1991 che ha sempre costituito uno dei principali motivi di attenzione e preoccupazione da parte dell'Unione Europea (si veda il paragrafo sulla liberalizzazione dei visti) per la potenziale lesività dei diritti fondamentali. Ciononostante, la legge è rimasta immutata, nel suo nucleo essenziale, anche dopo le riforme del periodo 2010-2013.

In base all'art. 1 della legge speciale n. 3713, rileva ai fini della criminalizzazione, il fine -e quindi l'elemento soggettivo- di commissione delle azioni<sup>29</sup> e non gli elementi oggettivi della condotta, e ciò in chiaro contrasto con la definizione di terrorismo ricavabile dalle "decisioni quadro" del 13 giugno del 2002 e del novembre 2008 del Consiglio dell'Unione Europea sul contrasto al terrorismo.

Lo speciale "*rapporteur delle Nazioni Unite sulla tutela dei diritti fondamentali nelle attività di contrasto al terrorismo*" nel suo rapporto del 2006<sup>30</sup>, oltre ad affermare la "non necessità" di una legge speciale sul

---

<sup>28</sup> Su durata della detenzione e violazione dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo si veda CEDU *Solmaz v. Turkey*, 16 gennaio 2007.

<sup>29</sup> "*Any kind of act attempted by one or more persons belonging to an organisation with the aim of changing the characteristics of the Republic as specified in the Constitution, its political, legal, social, secular and economic system, damaging the indivisible unity of the State with its territory and nation, endangering the existence of the Turkish State and Republic, weakening or destroying or seizing the authority of the State, eliminating fundamental rights and freedoms, or damaging the internal and external security of the State, public order or general health by using pressure, force and violence with one of the methods such as terror, intimidation, oppression or threat*").

<sup>30</sup> Il rapporto può essere rinvenuto nel web al seguente collegamento: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/149/42/PDF/G0614942.pdf?OpenElement>

terrorismo separata dai codici penale e di procedura penale, evidenziava come la legge anti terrore fosse scritta in modo da consentire un'amplissima applicazione del concetto di terrorismo. Il *rapporteur* sottolineava che qualsiasi definizione di terrorismo, potendo la legge di contrasto al terrorismo condurre a serie restrizioni dei diritti fondamentali, dovesse essere invece molto precisa, con ambito di applicazione ristretto e riguardare reati di alta gravità, che implicino una minaccia alla vita o serio danno alla persona.

Anche il *Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite*, nelle sue osservazioni conclusive nel rapporto sulla Turchia adottato nella sessione centosei, svolta dal 15 ottobre al 2 novembre 2012<sup>31</sup>, concludeva che lo Stato turco avrebbe dovuto affrontare la vaghezza della definizione di terrorismo in modo da assicurare che la sua applicazione fosse limitata a reati che siano inequivocabilmente reati di terrorismo.

L'ampia e vaga definizione di terrorismo e la durezza delle pene delle leggi anti terrore consentivano pertanto la detenzione e la punizione, come terroristiche, di condotte che non necessariamente implicavano il ricorso alla violenza e che anzi, in diversi casi, potevano essere considerate l'espressione di diritti fondamentali -quali la libertà di espressione, la libertà di stampa o la libertà di riunione- protetti dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo. La legge anti terrore (art. 7) punisce, ad esempio, il reato di propaganda del terrorismo con la pena da 1 a 5 anni di reclusione e prevede che in caso di commissione del reato a mezzo stampa la pena possa essere aumentata fino alla metà

A ciò si deve aggiungere che tanto il codice penale (art 220 paragrafo 7) quanto la legge anti-terrore, puniscono con le pene previste per l'associazione criminale (che nel caso del terrorismo può condurre alla pena della reclusione da 5 a 10 anni) coloro che commettano un reato "in rappresentanza" dell'organizzazione anche se non siano membri di quella organizzazione o parte della sua struttura gerarchica.

Il complesso di queste previsioni, unite a quelle della legge sulle "marce e dimostrazioni" -che contempla vari tipi di reati- consentiva di ricondurre nell'ambito del terrorismo e di punire, in certi casi, con le pene previste per gli appartenenti "organici" delle organizzazioni terroristiche, le manifestazioni di piazza, e ciò specialmente nel sud-est della Turchia, ossia nella zona a larga maggioranza curda, con conseguenti arresti di massa.

---

<sup>31</sup> Le conclusioni possono essere rinvenute nel *web* al seguente collegamento: <http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAAAhUKEwi97ePE-svHAhXD1xoKHRucAb0&url=http%3A%2F%2Fwww2.ohchr.org%2Fenglish%2Fbodies%2Fhrc%2Fdocs%2Fco%2FCCPR-C-TUR-CO-1.doc&ei=CmzgVb3ANcOva5u4hugL&usg=AFQjCNFaiowXIZm6rXvpo4fFGo8RV3dNWQ>

Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa nel suo rapporto del 2009<sup>32</sup> notava, infatti, che la partecipazione a dimostrazioni di piazza, in seguito a pubbliche convocazioni dell'organizzazione illegale PKK erano ricondotte nell'ambito del sesto paragrafo dell'articolo 220 del codice penale in base ad una sentenza della Corte di Cassazione del marzo 2008.

Secondo un rapporto della NGO "Human Rights Watch" del 2010<sup>33</sup> (dal titolo "*Protesting as a terrorist offence*")<sup>34</sup>, basato sull'esame di 50 casi trattati dai tribunali di Diyarbakir ed Adana, l'articolo 220 paragrafo 6 del codice penale aveva trovato applicazione in centinaia di casi nei quali, persone partecipanti a proteste pacifiche, avrebbero commesso i reati -puniti dalla legge sulle marce e proteste- del lancio di pietre o incendio di copertoni. I questi casi gli adulti partecipanti alle proteste ricevevano pene della reclusione tra i sette ed i quindici anni. Oltre all'accusa di "associazione ad un'organizzazione armata" per avere commesso un reato in "rappresentanza dell'organizzazione, l'accusato era punito per lo specifico reato previsto dalla legge anti terrore o dalla legge sulle marce e dimostrazioni. Secondo HRW il complesso di accuse avrebbe potuto in teoria, in base alla legge anti terrore, condurre ad una pena finale di 28 anni di reclusione e persino ad una pena superiore in caso di pluralità di reati<sup>35</sup>.

Le statistiche sul lavoro dei tribunali speciali (si veda sotto) consegnano un quadro piuttosto chiaro del fenomeno della criminalizzazione di massa.

Il numero di casi trattati dalle corti speciali per i crimini gravi passò dai 4594 del 2004 ai 6881 del 2008. Nel 2009 il numero dei casi crebbe oltre sei volte. Nel 2010 i casi raggiunsero il picco di 68112.

---

<sup>32</sup> Report by the Commissioner for Human Rights following his visit to Turkey on 28 June-3 July 2009 about: *Human rights of minorities*, CommDHf2009)30 §36.

<sup>33</sup> Il rapporto può essere rinvenuto nel web al seguente collegamento: <http://www.hrw.org/reports/2010/11/01/protesting-terrorist-offense>.

<sup>34</sup> Il rapporto può essere rinvenuto nel web al seguente collegamento: <http://www.hrw.org/reports/2010/11/01/protesting-terrorist-offense>.

<sup>35</sup> Secondo HRW, la potenziale condanna a 28 anni di reclusione deriva dal seguente calcolo: 10 anni di reclusione per la partecipazione in una organizzazione armata, per avere commesso un reato in "rappresentanza" di un'organizzazione criminale, pur non essendone parte (articolo 314 paragrafo 2, 314 paragrafo 3 e 220 paragrafo 6 del codice penale), aumentati del 50% fino a 5 anni in base alla circostanza aggravante dell'articolo 5 della legge anti-terrore (per il fine di terrorismo), oltre a cinque anni di reclusione per il reato di propaganda in favore di un'organizzazione terroristica (in base all'articolo 7 della legge anti terrore) e ulteriori otto anni di reclusione per avere resistito con la forza alla dispersione della manifestazione. Senza considerare altre possibili accuse, quali il danno alle proprietà (articoli 151 paragrafo 1 e 152 paragrafo 1 del codice penale), che può comportare un aumento di pena fino a tre anni, il danno a proprietà pubbliche (articolo 152 paragrafo 1 del codice penale), con un aumento di pena fino a sei anni e la resistenza ad un pubblico ufficiale" (articolo 256 paragrafo 1).

Così il numero degli accusati passò dai 12547 del 2004 agli 86800 del picco del 2010.

Inoltre, la legge anti-terrore risultava particolarmente pericolosa per l'esercizio della libertà di stampa. L'articolo 6 della legge punisce con la reclusione da 1 a 3 anni (sempre che una pena di gran lunga maggiore non sia inflitta se il reato è considerato come eseguito in esecuzione di un mandato dell'organizzazione criminale) la pubblicazione di volantini o dichiarazioni di organizzazione terroristiche. Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa<sup>36</sup> osservava che l'applicazione della norma potesse condurre a violazioni della libertà di espressione, come già accertato dalla Corte europea<sup>37</sup>, perché la stessa non richiedeva ed i giudici erano soliti non operare la contestualizzazione della pubblicazione e verificare se essa costituisse un'istigazione alla violenza o apologia del terrorismo.

### I TRIBUNALI SPECIALI SPECIALI ANTI TERRORE

Il quadro di repressione degli accusati di terrorismo era aggravato dall'esistenza di tribunali speciali anti-terrore dotati di poteri speciali.

I reati di terrorismo e quelli contro la sicurezza dello Stato erano da lungo tempo affidati dalla legge turca a Tribunali speciali.

Questi tribunali erano addirittura contemplati dalla Costituzione che, nell'articolo 143, stabiliva una composizione mista della corte di giudici civili e militari (uno dei tre componenti effettivi ed uno dei due supplenti doveva essere un militare).

La costituzione fu modificata nel 1999 in seguito alle condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo che stabilì l'assenza di indipendenza dei tribunali per la presenza dei militari<sup>38</sup>.

Con l'adozione, nel 2004, del nuovo codice di procedura penale, ai tribunali speciali fu dedicata una disciplina specifica (articoli 250-251-252).

Con questa riforma, i tribunali per i crimini gravi furono sostanzialmente trasformati in sezioni specializzate<sup>39</sup>, perché, oltre ad essere essi regolati da codice e non da una legge speciale, i componenti, nominati dal Consiglio

---

<sup>36</sup> Report by the Commissioner for Human Rights following his visit to Turkey on 28 June-3 July 2009, Issue reviewed: Human rights of minorities, CommDH(2009)30.

<sup>37</sup> *Gozel and Ozery v. Turkey*, decisione del 6 luglio 2010.

<sup>38</sup> CEDU, *Incal v. Turkey*, 9 giugno 1998 e *Çıraklar v. Turkey*, 28 ottobre 1998.

<sup>39</sup> In realtà la comparazione è impossibile perché in Turchia ogni giudice singolo o ogni collegio è una corte (o tribunale che lo si voglia chiamare). Con la conseguenza che il palazzo di giustizia ospita molte o moltissime (ad esempio ad Ankara, Istanbul e Smirne) corti. Non esiste il presidente del tribunale come noi lo intendiamo ma solo il presidente dei tribunali collegiali. L'organizzazione e la gestione del palazzo di giustizia è affidata al procuratore capo.

superiore, erano soggetti alle stesse regole di carriera dei giudici di altri tribunali. Inoltre i casi erano assegnati automaticamente dal sistema informatico chiamato UYAP.

Nel 2011 80 giudici ed 82 pubblici ministeri erano assegnati a 25 tribunali speciali.

Ciononostante nell'opinione pubblica, ed in particolare tra i curdi, era molto forte lo scetticismo verso l'indipendenza interna di questi uffici che trattarono i casi più scottanti della storia giudiziaria turca del primo decennio degli anni 2000<sup>40</sup>.

La vera anomalia di questi uffici era rappresentata dai loro poteri speciali previsti dalla legge, che si traducevano in forti limitazioni dei diritti fondamentali degli accusati. Tra i poteri speciali vanno ricordati: il potere del pubblico ministero di limitare il numero di persone che potessero esser informate dello stato di arresto dell'indagato; il potere del giudice di imporre all'arrestato il divieto di comunicare con il difensore fino a 24 ore; i poteri del pubblico ministero di imporre una limitazione al numero di difensori durante l'arresto; di disporre il controllo della corrispondenza; di secretare il fascicolo delle indagini anche nel caso di misura cautelare o altri atti "irripetibili". Sia detto qui per inciso, si tratta certamente di restrizioni pesanti al diritto di difesa ma nemmeno comparabili con le gravissime restrizioni imposte con la dichiarazione dello stato di emergenza dopo il tentativo di colpo di stato del luglio 2016.

La ragione di allarme, in particolare dei curdi, riguardava il periodo intercorrente tra la cattura e l'intervento del giudice, nel corso del quale occorre le maggiori limitazioni del diritto di difesa; essi affermavano che si trattava del periodo nel quale non di rado avevano luogo le torture o i maltrattamenti degli indagati, così come aveva accertato in diversi casi la Corte europea dei diritti dell'uomo, spesso condannando la Turchia per la mancanza di sufficienti accertamenti da parte dello Stato in caso di denunce di torture -se non di morte conseguente ad azioni delle forze dell'ordine-<sup>41</sup>. Nel *progress report* sulla Turchia del 2008 la Commissione Europea

---

<sup>40</sup> Tra i processi più importanti, vanno menzionati, oltre a quelli riguardanti le organizzazioni criminali curde -o pretese tali come nel caso KcK già citati- i processi contro alti ranghi militari che erano accusati di avere imbastito dei progetti colpo di stato: in particolare vanno ricordati il processo noto come *Ergenekon*, che i turchi erano soliti paragonare al caso *Gladio* italiano ed il processo noto come *Balyoz*. Si trattava di processi caratterizzati dallo stato di prolungata custodia cautelare di centinaia di accusati, tra cui generali delle forze armate, molti dei quali in età decisamente avanzata.

<sup>41</sup> Si possono qui richiamare, a titolo di esempio, le seguenti decisioni della Corte europea: *Dizman v. Turkey* del 20 settembre 2005; *Tanrıkulu v. Turkey*, 8 luglio 1999; *Timurtaş v. Turkey*, 13 giugno 2000.

esprimeva una grossa preoccupazione per l'impunità delle forze di polizia nei casi di tortura<sup>42</sup>.

Ciò si accompagnava all'assenza meccanismi indipendenti di indagine sulle torture ed inoltre al fatto che i medici legali, e quindi coloro che avrebbero dovuto accertare i segni delle torture, non erano medici indipendenti ma appartenevano all'istituto di medicina forense, ossia un dipartimento pubblico dipendente dal Ministero della giustizia.

### **GLI ANNI DAL 2008 AL 2013. LA PROGRESSIVA TRASFORMAZIONE DELLA GIUSTIZIA TURCA NEL PERCORSO DI ADESIONE ALL'UNIONE EUROPEA**

Dal 2008 al 2013 la giustizia turca conobbe un percorso di progressiva trasformazione e di adeguamento agli standard di indipendenza e di rispetto dei diritti umani che erano pretesi dall'Unione Europea e che derivavano dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nel 2008, a tre anni dall'apertura delle negoziazioni, la Turchia elaborava una strategia per le riforme della giustizia, per il rafforzamento dell'indipendenza, della imparzialità, dell'efficienza e della effettività del sistema giudiziario, con l'obbiettivo di aumentare la capacità professionale dei magistrati, di rafforzare la fiducia dei cittadini nella giustizia, di facilitare l'accesso alla giustizia e di migliorare il sistema carcerario.

Uno dei primi importanti risultati raggiunti da questa strategia riguardò la giustizia minorile, con l'istituzione, tra il 2009 ed il 2010, di giudici per i minorenni, assistiti da psicologi, e di centri detenzione per i minori. In precedenza i minori era tratti in stato di arresto insieme agli adulti ed erano poi processati unitamente agli adulti, spesso, nel caso degli arresti di massa dei curdi, dai tribunali speciali anti terrore e per accuse di terrorismo. La giustizia turca, mediamente lunga ed inefficiente, cominciò poi a dare priorità a casi in cui erano coinvolti minorenni.

---

<sup>42</sup> The progress report displays that despite of the fact that the Minister of Justice expressed a public apology for a recent case of death following torture in detention, however, impunity for human rights violations is a cause for concern. Per the report, there is a lack of prompt, impartial and independent investigation into allegations of human rights violations by members of security forces. None of the 70 complaints submitted to the prosecutor in relation to the Diyarbakir incidents in March 2006 have been closed so far. Furthermore, judicial proceedings into allegations of torture and ill treatment are often delayed by the lack of efficient trial procedures or abuse of such procedures.

**LE MODIFICHE COSTITUZIONALI DEL 2010:  
LA SVOLTA PER IL RAFFORZAMENTO DELL'INDIPENDENZA DELLA  
MAGISTRATURA E DELLA PROTEZIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI**

La vera svolta per il rafforzamento dell'indipendenza della magistratura e la tutela dei diritti fondamentali si ebbe nel 2010 con le modifiche alla Costituzione, adottate nel settembre 2010 e poi confermate da un referendum. Il pacchetto di riforme costituzionali fu presentato nel marzo 2010 dal Governo al Parlamento, con una proposta di emendamenti alla parte terza della Costituzione con riguardo agli articoli da 144 a 159, 156 e 157 e 159. La riforma fu votata il 7 maggio 2010 senza ottenere la necessaria maggioranza qualificata di due terzi per la efficacia immediata ma, ottenendo comunque una maggioranza dei tre quinti del parlamento, fu sottoposta a referendum confermativo. Il referendum fu approvato dal 58% dei voti con una partecipazione al voto del 74% degli elettori.

La parte centrale della riforma riguardava appunto il sistema giudiziario ed in particolare l'indipendenza della magistratura, con la modifica della composizione e l'estensione dei poteri di Corte costituzionale e Consiglio superiore della magistratura.

Fu dunque creato un Consiglio della magistratura indipendente con l'adesione allo *standard* considerato esemplare dalle raccomandazioni del Consiglio d'Europa<sup>43</sup>, ossia un consiglio eletto per la maggioranza da magistrati ed in larga parte rappresentativo dei magistrati di "merito".

L'1 dicembre 2010, il Parlamento approvò la nuova legge sul Consiglio superiore.

Al Consiglio fu poi assegnato un bilancio ampio e sufficiente per le sue funzioni.

La prima elezione dei componenti del Consiglio si tenne nell'ottobre 2010. Il sistema elettorale, che era stato concepito in modo oculato dal legislatore (un voto per elettore) con il fine di garantire la rappresentanza delle minoranze, fu modificato dalla Corte Costituzionale in seguito al ricorso di Yarsav, una delle associazioni dei giudici. La Corte Costituzionale stabilì, con una decisione del 7 luglio 2010 -di non facile comprensione- che ogni candidato avrebbe avuto un numero di voti pari agli eleggibili. Questo sistema elettorale ebbe l'effetto di annientare i "gruppi associati di minoranza", con la conseguenza che tutti i candidati delle associazioni di giudici e pubblici

---

<sup>43</sup> Il riferimento va al paragrafo 46 della raccomandazione n. 12 del 2010 del Consiglio d'Europa che può essere reperita al seguente link: [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2010\)12E\\_%20judges.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2010)12E_%20judges.pdf)

ministeri (Yarsav inclusa) non riuscirono ad entrare nel Consiglio. Si diffuse inoltre la voce che tutti i candidati eletti facessero parte di una lista non ufficiale promossa dal Ministero della giustizia (e che successivamente, dopo il colpo di stato, il Presidente cominciò ad accusare di essere affiliati a Gulen).

In base al nuovo articolo 159 della Costituzione, il Consiglio superiore della magistratura ha 22 membri effettivi (contro i 7 della precedente composizione) e dodici supplenti. Il Consiglio risponde ai principi, promossi dal Consiglio d'Europa, di pluralismo e rappresentatività dell'intera magistratura<sup>44</sup>. È stata, infatti, eliminata la prevalenza delle rappresentatività delle giurisdizioni superiori. Tre componenti continuano ad essere di provenienza dalla Corte di cassazione e due dal Consiglio di Stato, essendo designati dalle relative assemblee generali, ma 10 magistrati su 22 componenti (e quindi il maggior gruppo della compagine consiliare) provengono dalla giurisdizione di merito: 7 (e 4 supplenti) sono giudici o pubblici ministeri provenienti dalla giurisdizione ordinaria mentre 3 (e due supplenti) dalla giurisdizione amministrativa di primo grado. I giudici e pubblici ministeri di primo grado sono eletti a voto segreto da tutti i giudici e pubblici ministeri.

Il Presidente della Repubblica nomina 4 componenti individuati tra professori universitari od avvocati.

Ai componenti eletti o nominati si aggiungono i componenti del diritto, ossia il Ministro della giustizia ed il sottosegretario alla giustizia.

Sotto questo ultimo profilo -la presenza di esponenti del governo nel Consiglio- il nuovo modello turco si distanziava dalle raccomandazioni del Consiglio consultivo dei giudici europei del Consiglio d'Europa<sup>45</sup>, anche in considerazione del fatto che il Ministero della Giustizia restava quale presidente di diritto del Consiglio.

Ma i progressi rispetto al passato erano comunque molto significativi.

L'altra importante novità fu rappresentata dalla introduzione del ricorso individuale diretto alla Corte costituzionale<sup>46</sup> per la tutela dei diritti

---

<sup>44</sup> Paragrafo 46 della raccomandazione n. 12 del 2010 del Consiglio d'Europa.

<sup>45</sup> Il parere n. 10 del 2007 del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) e la Magna Carta of Judges indicano che i Consigli di giustizia dovrebbero, per una maggioranza "sostanziale", essere composti da giudici eletti da giudici. Inoltre dovrebbero essere eletti con un sistema elettorale che garantisca la più alta rappresentanza della magistratura ad ogni livello. I componenti del Consiglio nn dovrebbero essere politici attivi, membri del Governo, del Parlamento o della pubblica amministrazione.

<sup>46</sup> Anche la composizione della Corte costituzionale fu modificata dalla riforma del 2010. Essa è composta da 17 membri, due dei quali scelti tra i magistrati della corte dei conti, tre della Corte di cassazione, due del Consiglio di Stato, uno tra quelli della Corte di cassazione militare ed uno della alta corte amministrativa militare. Tre debbono essere professori provenienti da alte istituzioni accademiche in materia di diritto, economia o scienze politiche.

fondamentali, sull'esempio dei modelli tedesco e spagnolo (art. 148 della Costituzione turca).

Il nuovo sistema, che richiese anche l'adozione di una legge costituzionale, cominciò ad operare solo il 23 settembre 2012, perché fu necessario un rafforzamento della Corte costituzionale, con l'iniezione di un consistente numero di quelli che noi chiamiamo "assistenti di studio" ed un varo di procedure per fronteggiare il prevedibile afflusso di migliaia di ricorsi.

Il procedimento davanti alla Corte costituzionale diventava, infatti, un rimedio interno che avrebbe dovuto essere "esaurito" secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo prima che i cittadini (ma sarebbe meglio dire le persone o gli individui) avessero la possibilità di adire la Corte europea. Ed in effetti, oltre alla volontà di rafforzare la tutela interna dei diritti fondamentali, uno degli obiettivi dichiarati della riforma era quello di "liberare" la Corte europea dal peso dei ricorsi contro la Turchia, che, da sempre, rappresentavano una percentuale significativa del contenzioso della Corte.

La preparazione della Corte costituzionale, che godeva di un *budget* e di strutture adeguate, fu molto efficace al punto che essa riuscì nel primo anno e mezzo di attività a far fronte ad un numero elevato di ricorsi.

Alla data del gennaio 2014, quando fu realizzata la nostra visita di esperti nell'ambito della missione del Consiglio d'Europa, la Corte costituzionale aveva ricevuto 11974 ricorsi individuali, dei quali 9897 solo nell'intero 2013; si trattava di un numero di casi più o meno equivalenti a quelli trattati dalla Corte europea nello stesso anno con riguardo alla Turchia (ma introdotti prima che entrasse in vigore il rimedio interno). È importante notare che la grande maggioranza dei ricorsi, 10454 su 11974, riguardava il principio del giusto processo (in molti casi si trattava della durata dei procedimenti) e la durata o la proporzionalità della custodia cautelare. Numerosi casi erano però anche relativi alla libertà di manifestazione del pensiero ed alla libertà di stampa.

Ed è molto importante evidenziare che il rimedio funzionava, non solo in termini di efficienza del meccanismo (ossia di capacità della Corte di tenere il passo con il numero dei ricorsi) ma anche con in termini di effettività, ossia di garantire la tutela dei diritti dei richiedenti.

---

Dei cinque restanti uno solo deve essere un avvocato, mentre gli altri 4 possono essere scelti tra avvocati, funzionari della pubblica amministrazione, giudici e pubblici ministeri di prima categoria o referendari presso la stessa Corte costituzionale. A differenza del sistema previgente, nel quale tutti i componenti erano scelti dal Presidente della Repubblica, dopo la riforma 3 dei 17 membri sono designati dal Parlamento. Anche la Corte costituzionale fu dotata di un bilancio indipendente e sufficiente.

Fu infatti la Corte costituzionale che il 2 aprile del 2014 decise che il bando imposto il 21 marzo dal Governo all'utilizzo di Twitter, sul presupposto che il *social network* avesse conservato traccia delle le accuse di corruzione nei confronti di alti funzionari dello Stato, violasse la libertà di espressione.

Alla fine del 2013 la Corte costituzionale assunse ripetute decisioni che condussero alla liberazione dalla custodia cautelare di sei parlamentari<sup>47</sup>, quattro dei quali appartenenti al partito filo curdo BDP che erano stati eletti mentre si trovavano in stato di custodia cautelare.

Mentre il 23 febbraio 2016 la Corte costituzionale ordinò la liberazione per violazione della libertà di espressione e della libertà di stampa del direttore del quotidiano *Cumhuriyet*, Can Dündar, nonché del direttore dell'ufficio di Ankara, Erdem Gül, i quali erano stati arrestati nel novembre precedente con l'accusa di rivelazione di segreti di stato e spionaggio, per avere pubblicato notizie giornalistiche riguardanti la perquisizione ed il fermo da parte della procura nel maggio precedente di due camion, appartenenti ai servizi segreti turchi, che sarebbero stati in procinto di trasportare illegalmente armi in Siria (fatto quest'ultimo smentito dai servizi segreti).

Insomma la Corte Costituzionale dimostrava che i diritti fondamentali potevano trovare protezione giudiziaria in Turchia e che essa costituiva un baluardo dello stato di diritto.

La stessa Corte europea dei diritti dell'uomo, nel primo caso giunto al suo esame<sup>48</sup> stabilì che il rimedio alla Corte costituzionale potesse essere giudicato un rimedio "accessibile".

## I PROGRESSI NELLA LEGISLAZIONE PENALE E MINORILE

In quell'anno, 2010, anche nella legislazione ordinaria, erano visibili progressi vistosi nella direzione della tutela dei diritti fondamentali e del rafforzamento dello stato di diritto, con particolare riguardo alla giustizia minorile. In particolare fu modificata la famigerata legge anti terrore, con l'introduzione di una norma (l'articolo 34/A), in base alla quale il reato di associazione criminale a fini di terrorismo non sarebbe stato più applicabile ai minori che avessero preso parte a riunioni e dimostrazioni di "stampo terroristico" o avessero, nel contesto di quelle riunioni e dimostrazioni, commesso atti di resistenza verso i pubblici ufficiali, (salva l'applicazione della pena per il reato di resistenza e di partecipazione a manifestazioni illegali e salva ancora l'applicabilità del reato di associazione criminale a fini

---

<sup>47</sup> Mustafa BALBAY del partito secolare CHP, nonché Gulser YILDIRIM, Ibrahim AYHAN, Selma IRMAKAND, Faysal SARIYILDIZ, del Kurdish Peace and Democracy Party (BDP) e l'indipendente Kemal AKTAS.

<sup>48</sup> Hasan Uzun v. Türkiye, decisione del 30 aprile 2013.

di terrorismo a tutti coloro che non fossero minori). La legge anti terrore fu anche emendata nel senso che molteplici circostanze aggravanti da essa prevista non fossero applicabili ai minori.

Inoltre fu modificato il codice di procedura penale con la espressa previsione che i minori fossero processati da giudici o tribunali per i minorenni, anche nel caso di accuse per reati di particolare gravità (quelli contemplati nella famigerata lista dell'articolo 100 del codice penale). Alla previsione normativa si andava adattando anche la pratica, perché furono progressivamente istituiti tribunali minorili in diverse regioni della Turchia.

### **IL TERZO E QUARTO PACCHETTO DI RIFORME GIUDIZIARIE. VERSO UNA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL PROCESSO PENALE.**

Nel luglio 2012 il cosiddetto “terzo pacchetto di riforme giudiziarie” affrontò seriamente il problema della eccessiva restrizione della libertà personale e dell'utilizzo eccessivo della custodia cautelare, tenendo in considerazione la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Furono adottate quattro diverse misure:

- fu innalzata da uno a due anni la pena tabellare massima per l'applicazione delle misure cautelari personali.
- Fu estesa l'applicabilità delle misure alternative alla detenzione.
- Fu espressamente chiarito l'obbligo dei giudici di motivare le misure cautelari.
- Furono istituiti giudici della libertà che avessero il compito di trattare le cosiddette misure “protettive” (con funzioni analoghe a quelle dei nostri giudici per le indagini preliminari) e quindi competenti a decidere sulle misure che potessero incidere sui diritti fondamentali degli indagati: misure cautelari privative della libertà personale, ispezioni personali e reali, sequestri, intercettazione delle comunicazioni.

Dopo l'adozione del terzo pacchetto, si registrò un significativo decremento nell'utilizzo delle misure cautelari personali e l'aumento delle misure alternative alla detenzione.

Inoltre, il 4 luglio del 2013 vi fu un importante decisione della Corte costituzionale turca che dichiarò incostituzionale l'articolo 10 della legge anti-terrore, che consentiva, per i reati più gravi, una custodia cautelare della durata fino a 10 anni. In conseguenza di questa decisione la durata massima della custodia cautelare fu ridotta per legge a 5 anni.

Il terzo pacchetto di riforme giudiziarie conteneva inoltre importanti novità con riferimento alla legge anti terrore e libertà di espressione, perché introdusse una sorta di sospensione condizionale di processo ed esecuzione

della pena per reati di terrorismo connessi con la libertà di stampa (pubblicazioni ritenute di matrice terroristica), purché non sopravvenisse una nuova condanna; introdusse, inoltre, circostanze attenuanti per coloro che avessero ricevuto una condanna per la commissione di reati in “rappresentanza” di un’organizzazione terroristica ma in assenza dell’appartenenza organica all’associazione. L’attenuante fu applicata anche in sede di esecuzione della pena, con liberazione di numerosi detenuti con condanna definitiva.

Il terzo pacchetto lasciava però immutata la definizione dei reati di terrorismo.

Inoltre, la pressione dell’opinione pubblica e l’attenzione degli osservatori internazionali condussero all’abolizione dei tribunali speciali. Senonché si trattò di un intervento di pura cosmesi perché contestualmente nuovi tribunali speciali anti-terrore furono istituiti con la modifica dell’art. 10 della legge anti-terrore.

Una norma transitoria stabilì che i processi pendenti dovessero essere completati dai collegi dei tribunali soppressi.

Il quarto pacchetto di riforme giudiziarie, adottato nell’aprile 2013, introdusse nuove modifiche al codice di procedura penale volte ad assicurare la parità delle armi tra accusa e difesa nei procedimenti per l’applicazione e quelli di riesame delle misure cautelari ed un controllo periodico (ogni 30 giorni) in udienza sulla persistenza delle esigenze cautelari da parte dei giudici. Esso intervenne, inoltre, sugli articoli 6 ed 8 della legge anti-terrore per limitarne le interferenze con la libertà di stampa e di espressione, prevedendo che la pubblicazione di volantini e dichiarazione di organizzazione terroristiche costituissero reato ed il reato di propaganda fosse consumato solo nel caso in cui le pubblicazioni o le dichiarazioni esprimessero giustificazione od apprezzamento per azioni violente o minacce delle organizzazioni terroristiche.

#### **VERSO UNA FORMAZIONE GIUDIZIARIA INDIPENDENTE**

La legge 6494 del 27 giugno 2013 stabiliva che la formazione giudiziaria fosse un diritto ed obbligo dei magistrati e trasferiva la responsabilità della formazione giudiziaria dal Ministero della giustizia al Consiglio superiore della magistratura, che avrebbe così regolato, attraverso normazione secondaria, le procedure ed i principi della formazione giudiziaria. L’esecuzione dell’attività di formazione sarebbe rimasta in capo alla Accademia giudiziaria.

## **IL PROGRESSIVO MIGLIORAMENTO DELL' INDIPENDENZA INTERNA DELLA MAGISTRATURA**

Dal punto di vista dell'indipendenza interna, il Consiglio superiore della magistratura andava progressivamente consolidando le regole di amministrazione dell'autogoverno, secondo criteri di maggiore trasparenza e responsabilità. Ciò avveniva attraverso la produzione di normativa secondaria. I componenti del Consiglio organizzavano inoltre, in diverse zone del Paese, periodici incontri di confronto e di discussione con i giudici di primo grado.

L'indipendenza interna di giudici e pubblici ministeri restava, peraltro, in chiaroscuro per la permanenza dell'attitudine del Consiglio a disporre di trasferimenti disciplinari di giudici e pubblici ministeri a processi pendenti o dei procuratori capo -in assenza di regole del Consiglio- a disporre l'avocazione dei procedimenti nei casi di maggiore rilievo politico<sup>49</sup>.

Inoltre, in quegli anni, un altro fondamentale fattore di sviluppo dello spirito d'indipendenza della magistratura fu lo sviluppo dell'associazionismo giudiziario. Va ricordata in particolare l'associazione Yarsav, fondata nel 2006, che aderiva poco dopo a MEDEL ed all'Associazione internazionale dei giudici (IAJ), partecipando regolarmente alle attività associative; nonché l'Unione democratica dei giudici.

## **MAGGIO 2013 GEZI PARK INIZIA LA REGRESSIONE DALLO STATO DI DIRITTO ALLO STATO DI POLIZIA**

Le note proteste di Gezi Park ebbero inizio nel tardo pomeriggio del 31 maggio 2013 e proseguirono nei giorni successivi.

Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Nils Muiznieks, facendo seguito alla sua visita ufficiale avvenuta in Turchia tra il primo ed il

---

<sup>49</sup> I giudici Zafer BASKURT, presidente della decima corte dei crimini gravi di Istanbul ed i giudici Erkan CANAK and Koksal SENGUN, tutti coinvolti nel caso *Ergenekon*, furono sottoposti a sanzioni disciplinari e quindi trasferiti ad altre funzioni dal Consiglio. Nel processo *Baylioz* o *Sledgehammer*, il vice-procuratore capo Turan COLAKKADI ed i sostituti procuratori Bilal BAYRAKTAR e Mehmet BERK furono esclusi dal caso dal procuratore capo Aykut Cengiz ENGIN, dopo che avevano richiesto l'arresto di 95 esponenti delle forze armate. Nel caso *KCK*, il sostituto procuratore Sadrettin SARIKAYA, che stava conducendo indagini riguardanti i servizi segreti turchi (MIT- National Intelligence Organisation), fu rimosso dal caso dal procuratore.

cinque luglio 2013, pubblicò un rapporto<sup>50</sup>, con il quale evidenziava che gli incidenti di Gezi avevano scoperchiato il grave problema della violenza esercitata dalla polizia in seguito alle numerose e particolarmente serie denunce di uso eccessivo della forza contro i dimostranti; osservava il commissario come la violenza esercitata dalla polizia avesse giocato un ruolo molto rilevante per l'*escalation* delle tensioni. Il Commissario evidenziava che i fatti di Gezi avrebbero dovuto essere considerati alla luce di una crescente numero di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che, nel passato, avevano messo in luce un uso eccessivo della forza contro dimostranti pacifici. Osservava il Commissario che le citate sentenze della Corte europea avrebbero confermato la natura sistemica del problema dell'eccessivo uso della forza in Turchia. Fino al mese di luglio 2013, quando avvennero i fatti di Gezi, la Corte europea aveva infatti emesso oltre quaranta decisioni in situazioni nelle quali i pesanti interventi delle forze dell'ordine, nel corso di dimostrazioni di piazza oppure l'inizio di processi penali contro dimostranti pacifici, avevano determinato una violazione dell'articolo 3 della Convenzione (che pone il divieto della tortura e dei trattamenti disumani e degradanti) e dell'articolo 11 della Convenzione che riguarda le libertà di assemblea e di associazione.

L'anomalia di Gezi era data dal fatto che la repressione della polizia non aveva investito i curdi o altre minoranze del Paese ma direttamente la classe civile laica ed in particolare la gioventù laica del Paese. Di fronte al mondo intero il Governo turco apparve come repressivo ed oscurantista.

#### **LE INDAGINI SULLA CORRUZIONE DEL DICEMBRE 2013 E LA FRANTUMAZIONE DELLO STATO DI DIRITTO**

Nel dicembre 2013 furono tratte in arresto alcune decine di persone che erano in qualche modo collegate con il partito al governo, Giustizia e Sviluppo (AKP)<sup>51</sup>.

L'indagine che riguardava reati di corruzione, riciclaggio di danaro ed oro coinvolse importanti uomini di affari e diversi familiari di Ministri, inclusi i figli dei Ministri degli interni, dell'economia e dell'ambiente. I tre ministri rassegnarono le dimissioni dal Governo.

---

<sup>50</sup> Il rapporto può essere trovato nel *web* al seguente collegamento: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2395759&SecMode=1&DocId=2079692&Usage=2>

<sup>51</sup> Di seguito il collegamento della notizia riportata da the Guardian: <https://www.theguardian.com/world/2013/dec/17/turkish-ministers-sons-arrested-corruption-investigation>

Diversi giornali riportarono che una seconda ondata di provvedimenti giudiziari, attesa per il 26 dicembre 2013, avrebbe investito anche i figli del primo ministro. Il Primo Ministro Erdoğan descriveva alla stampa l'intera vicenda come un colpo di stato giudiziario intentato da una struttura parallela dello Stato ed in particolare dal movimento facente capo a Fetullah Gülen, sostenuto da poteri stranieri.

La sequenza dei fatti che seguirono è riportata nel rapporto del 2015 dell'esperto indipendente dell'Unione Europea, dott. Thomas Griegerich.

Il 19 dicembre, il Governo modificava il regolamento sulla polizia giudiziaria imponendo alla polizia, nei casi in cui la stessa eseguisse le istruzioni dei procuratori, di informare e rendere conto alle gerarchie della polizia stessa.

Il 25 dicembre vi fu un "rimpasto" di Governo che coinvolse 10 ministri. Fu sostituito anche il Ministro della giustizia. Il nuovo Ministro della giustizia, che divenne automaticamente il Presidente del Consiglio superiore della magistratura, nominò un nuovo sottosegretario alla giustizia che pure divenne automaticamente membro del Consiglio e della prima Commissione del Consiglio, addetta ai trasferimenti.

Il 25 dicembre la polizia non dava esecuzione alle istruzioni emesse dalla procura con riguardo all'arresto di due sospetti nell'ambito delle indagini sull'accusa di corruzione.

Il 26 dicembre il Consiglio superiore della magistratura emetteva una dichiarazione con la quale criticava l'emendamento al regolamento di polizia giudiziaria, sostenendo che lo stesso fosse contrario al principio dell'indipendenza della magistratura.

Il 27 dicembre il Consiglio di Stato sospendeva l'esecuzione dell'emendamento al regolamento di polizia giudiziaria per contrarietà al codice di procedura penale.

Il 30 dicembre, il Ministero della giustizia, nella sua qualità di Presidente del Consiglio superiore della magistratura, decideva che ogni dichiarazione del Consiglio avrebbe dovuto ricevere la sua preventiva approvazione.

Il 15 gennaio 2014, presiedendo i lavori del Consiglio, il Ministro propose di porre all'ordine dei giorni dei lavori la modifica della composizione delle tre commissioni del consiglio, giustificando la proposta con la necessità di una maggiore efficienza dei lavori del Consiglio stesso.

L'assemblea plenaria del Consiglio rivalutò, singolarmente, la posizione dei componenti delle commissioni, decidendo se lasciarli nella posizione in precedenza assegnata oppure se trasferirli ad un'altra Commissione. Il risultato fu che due membri della prima commissione furono sostituiti, uno con un componente della seconda commissione ed uno con un componente della terza.

Il giorno successivo, la prima commissione, nella nuova composizione, emise un decreto a maggioranza di sei componenti (compresi i tre nuovi membri) contro uno.

Con quel decreto, immediatamente esecutivo, la prima commissione trasferì ad altre destinazioni i procuratori che erano considerati responsabili delle indagini contro i componenti del governo o le loro famiglie. La decisione fu giustificata con la motivazione che vi erano state irregolarità nelle indagini e che il tempismo delle indagini evidenziava che era stato realizzato un attacco al Governo coordinato da “circoli stranieri” e da una “struttura parallela” dello Stato.

Furono, dunque, trasferiti i procuratori titolari dell’indagine ed anche i procuratori capo perché non avevano controllato in modo adeguato i loro sostituti.

I trasferimenti furono decisi dalla prima commissione del Consiglio al di fuori di procedimenti disciplinari (che sarebbero stati di competenza delle commissioni seconda, quanto alle indagini, e terza, quanto al rinvio a giudizio). La decisione della commissione fu giustificata da ragioni di urgenza, per la necessità di evitare un danno irreparabile, che non consentiva di ricorrere alla procedura regolare.

Nelle Procure interessate dalle indagini furono nominati nuovi procuratori capo che decisero di riassegnare i casi ad altri sostituti.

Le indagini furono definitivamente archiviate il 16 dicembre 2014, dopo che il capo della procura di Istanbul annunciò di avere respinto gli appelli proposti contro la richiesta di archiviazione riguardante 53 indagati, sospettati di corruzione.

Dopo poco più di un mese, il 15 febbraio 2014, il Parlamento approvava la legge No. 6524, cd. “*Omnibus Law*”, che interveniva pesantemente sulla indipendenza del Consiglio superiore e della formazione giudiziaria.

La legge dissolveva gli effetti di una delle riforme più importanti della legislazione del 2010, quella cioè che aveva trasferito il servizio di ispettorato dal Ministero della giustizia al Consiglio superiore.

La legge n. 6524 disponeva la restituzione del potere di nomina dell’ispettore capo e del suo vice dal Consiglio al Ministro nella sua capacità di Presidente del Consiglio superiore, il quale avrebbe anche esercitato la sua “supervisione” sull’attività dell’ispettorato.

La legge introduceva, poi, il potere del Ministro della giustizia di “autorizzare” le azioni disciplinari nei confronti di giudici e pubblici ministeri, così conferendogli non solo il potere di prevenire l’avvio di un’azione disciplinare ma anche quello di darvi impulso. Essa attribuiva inoltre al Ministro il potere dell’azione disciplinare nei confronti dei componenti del Consiglio.

Al Ministro fu poi conferito il potere di decidere, in luogo dell’assemblea plenaria del Consiglio, la distribuzione dei componenti del Consiglio tra le tre Commissioni.

Al Ministro furono attribuiti significativi poteri nella scelta del segretario generale e dei magistrati segretari del Consiglio, nella distribuzione del lavoro tra i magistrati segretari e nella fissazione dell'agenda dei lavori del Consiglio.

Al ministro fu poi assegnato il potere di assunzione del personale del Consiglio. Contestualmente la legge stabilì l'immediata decadenza di tutto il personale del Consiglio (centinaia di persone), incluso il segretario generale ed il suo vice e l'obbligo di procedere alla selezione del nuovo personale entro 10 giorni.

La legge revocava inoltre tutte le circolari fino ad allora emesse dal Consiglio. Dei 137 ispettori: 57 furono riassunti mentre 80 furono trasferiti ad altre funzioni; 18 magistrati segretari furono confermati mentre 29 furono trasferiti ad altre funzioni; 228 dei 270 componenti del personale amministrativo furono confermati, anche se 195 solo su base temporanea.

La stessa legge minava in radice l'indipendenza della formazione giudiziaria, prevedendo che il direttore ed il vice direttore della Accademia giudiziaria fossero di nomina fiduciaria del Ministro della giustizia e trasferendo la responsabilità della formazione dal Consiglio superiore all'Accademia giudiziaria.

Con decisione del 10 aprile del 2014, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 1 maggio, la Corte costituzionale decise che la legge 6524 violava la Costituzione in più parti, con riguardo al principio di indipendenza della magistratura. La Corte costituzionale annullava così numerose previsioni della legge, tra le quali: il potere del Ministro di nominare capo e vice capo dell'Ispettorato; il potere del Ministro di distribuire i membri del Consiglio tra le commissioni; il potere del Ministro di interferire nella scelta dei Presidenti delle commissioni e del segretario generale del Consiglio; il potere disciplinare del Ministro nei confronti dei membri del Consiglio; la norma sulla decadenza di tutto il personale del Consiglio.

Senonché la decisione della Corte costituzionale non aveva, come tutte le decisioni della Corte, effetti retroattivi e, nel frattempo, il Consiglio aveva cambiato completamente struttura e composizione personale ed aveva provveduto a trasferire d'ufficio centinaia di giudici e pubblici ministeri.

Il 12 ottobre 2014, in questo clima di gravissima interferenza del Governo nella indipendenza della magistratura, si tennero le elezioni per il rinnovo del Consiglio superiore della magistratura, con riguardo ai 10 componenti provenienti dalle corti di merito; 8 dei dieci candidati eletti appartengono ad una nuova associazione di giudici e pubblici ministeri, chiamata YPB. Nessuno dei candidati indicati da Yarsav o dalla Unione dei giudici fu invece eletto. Tutti i candidati e gli eletti, che non appartenevano alla associazione

YPB, sarebbero poi stati arrestati nella reazione del Governo al tentativo di colpo di stato del luglio 2016.

La reazione del Governo allo scandalo sulla Corruzione è descritta dalla Commissione Europea nel progress report dell'anno 2014 sulla Turchia nel modo seguente: “la risposta del Governo alle accuse di corruzione che hanno riguardato personalità di alto livello, inclusi membri del Governo e le loro famiglie, destano serie preoccupazioni per l'indipendenza della magistratura e lo stato di diritto. Questa risposta si è tradotta in emendamenti alla legge sul Consiglio superiore della magistratura e susseguenti numerosi trasferimenti e licenziamenti di giudici e pubblici ministeri, così come trasferimenti, licenziamenti e persino arresti di un vasto numero di poliziotti. Tutto ciò induce preoccupazioni con riguardo alle capacità operative della magistratura e solleva seri dubbi sulla possibilità di condurre le indagini sulle accuse di corruzione in modo non discriminatorio, trasparente ed imparziale. (...) I pervasivi trasferimenti ed i licenziamenti di ufficiali di polizia, giudici e pubblici ministeri, a dispetto dell'affermazione del Governo che non fossero collegati alle indagini sulla corruzione, hanno inciso sull'effettivo funzionamento delle relative istituzioni e sollevano dubbi sulla gestione delle procedure con cui si è pervenuti a tali trasferimenti e licenziamenti. È di cruciale importanza che le indagini sulle accuse di corruzione siano condotte in piena trasparenza e che siano assicurate le capacità operative di polizia e magistratura”<sup>52</sup>.

Nel febbraio 2014 la legge n. 6526, chiamata “Omnibus law” intervenne pesantemente anche sul processo penale.

---

<sup>52</sup> Il rapporto può essere rinvenuto nel web: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2014/20141008-turkey-progress-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf)

On the other hand, the government's response to allegations of corruption targeting high-level personalities, including members of the government and their families, raised serious concerns over the independence of judiciary and the rule of law. This response consisted in particular in amendments to the Law on the High Council of Judges and Prosecutors and subsequent numerous reassignments and dismissals of judges and prosecutors, as well as reassignments, dismissals, or even detention, of a large number of police officers. This raised concerns with regard to the operational capabilities of the judiciary and the police and cast serious doubts on their ability to conduct the investigations into corruption allegations in a non-discriminatory, transparent and impartial manner (page 3).

(..) The widespread reassignments and dismissals of police officers, judges and prosecutors, despite the government's claim that these were not linked to the anti-corruption case, have impacted on the effective functioning of the relevant institutions, and raise questions as to the way procedures were used to formalise these. It is crucial that the investigations into corruption allegations are properly conducted in full transparency and the operational capabilities of the judiciary and the police are assured (page 2).

Innanzitutto essa provvide ad abolire i tribunali speciali anti terrore e le relative procure speciali, che erano stati istituiti solo due anni prima con la modifica dell'art. 10 della legge anti-terrore, in sostituzione dei tribunali specializzati in precedenza regolati dagli articoli 250-252 del codice di procedura penale. La scelta, che fu giustificata con la necessità di accogliere le raccomandazioni delle istituzioni internazionali, ebbe l'effetto di travolgere le indagini ed i processi in corso, perché non fu prevista una norma transitoria che consentisse la prosecuzione dei processi.

I giudici ed i procuratori di quegli uffici giudiziari furono trasferiti in pochi giorni ad altre funzioni ed i casi furono riassegnati.

La legge abolì inoltre i tribunali della libertà che avevano dimostrato di poter operare con sufficiente indipendenza.

Inoltre la legge, con il pretesto della maggiore tutela delle libertà individuali, annichiliva i poteri della procura della Repubblica. La legge stabiliva infatti che per l'adozione delle cosiddette "misure protettive" (perquisizioni, sequestri ed intercettazioni) il presupposto legale fosse il grave sospetto, basato su di "una prova solida" della commissione di un reato. La legge stabiliva inoltre che le intercettazioni telefoniche, che tanta importanza avevano avuto nelle indagini sulla corruzione, dovessero essere autorizzate da un collegio di tre giudici all'unanimità, sia in primo che in secondo grado. Al contempo la legge ampliava invece i poteri di intercettazione delle conversazioni da parte dei servizi segreti al di fuori dei controlli giurisdizionali.

#### **LA REPRESSIONE VERSO I GIUDICI: DAI TRASFERIMENTI ALLE RIMOZIONI E ALL'ARRESTO PER L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI GIURISDIZIONALI**

Il 30 aprile 2015, la seconda Corte criminale di Bakırköy disponeva una misura cautelare detentiva nei confronti del giudice Metin ÖZÇELİK della ventinovesima corte di primo grado di Istanbul e del giudice Mustafa BAŞER della trentaduesima corte di primo grado, i quali erano accusati di terrorismo perchè avevano disposto la liberazione del giornalista Hidayet Karaca e di 63 ufficiali di polizia giudiziaria che erano stati tratti in arresto per un mese e mezzo. Tre giorni prima i due giudici erano stati sospesi dalla professione dal Consiglio superiore della magistratura.

Il 6 ed il 7 maggio 2015 il procuratore capo di Adana, Süleyman BAĞRIYANIK, il suo vice Ahmet KARACA, i due sostituti procuratori Aziz TAKÇI and Özcan ŞIŞMAN e il comandante della gendarmeria provinciale di Adana, colonnello Özkan ÇOKAY, erano tratti in arresto per un ordine

emesso dalla seconda Corte per i crimini gravi di Tarsus. Secondo le informazioni di stampa, erano accusati di reati contro la sicurezza dello Stato, perché erano stati a diverso titolo coinvolti, nel gennaio 2014, nella decisione e nella esecuzione di una perquisizione di due camion che erano risultati appartenere ai servizi segreti turchi<sup>53</sup>. I due camion erano stati fermati nelle Province di Hatay ed Adana dopo che i procuratori avevano ricevuto l'informazione che essi trasportavano illegalmente armi in Siria. Ciò che fu rinvenuto nei veicoli non è stato mostrato alla stampa. I servizi segreti turchi affermarono successivamente che i camion contenevano aiuti umanitari diretti in Siria. Prima dell'arresto i procuratori erano stati sospesi dalla funzione dal Consiglio Superiore della magistratura.

Il 12 maggio 2016, la seconda commissione del Consiglio superiore della magistratura, votando a maggioranza (cinque voti contro due), decise di espellere dalla professione i procuratori Zekeriya ÖZ, Celal KARA, Mehmet YÜZGEÇ and Muammer AKKAŞ così come il giudice Süleyman KARAÇÖL. I quattro pubblici ministeri e il giudice presero parte alle indagini sulla corruzione nel Governo. Il procuratore Öz si era occupato anche di altri casi importanti incluse le indagini sul caso di cospirazione contro lo Stato noto come *Ergenekon*.

### LA TURCHIA DIVENTA UNO STATO DI POLIZIA?

Va poi ricordato che dalla fine del 2012 e nel corso del 2013 il Governo turco aveva perseguito una strategia di distensione nel sud est della Turchia, abitata dai curdi. La ricerca di soluzione alla questione curda, nota alla stampa come “processo di pace”, da un lato aveva allentato la reazione dello Stato alle azioni di protesta dei curdi e da un altro lato aveva portato, nel marzo del 2013, secondo quanto riportato dalla stampa<sup>54</sup>, Abdullah Öcalan, lo storico leader del partito curdo dei lavoratori PKK, rinchiuso in una prigione in un'isola del Bosforo, a chiamare un “cessate il fuoco”.

Nell'anno seguente il rapporto tra il Governo e la comunità curda si era nuovamente deteriorato, anche in concomitanza con le battaglie combattute dai curdi del nord della Siria contro l'ISIS. Nell'ottobre del 2014, i curdi ritornarono in piazza per protestare per il mancato sostegno del Governo turco

---

<sup>53</sup> The National Intelligence Organization (MİT).

<sup>54</sup> Si legga qui un articolo on-line del The Guardian: <https://www.theguardian.com/world/2013/mar/21/kurdish-ceasefire-peace-process-turkey>

ai combattenti curdi del nord dell'Iraq. Secondo le cronache di stampa gli scontri con le forze dell'ordine lasciarono sulla strada 19 morti e feriti<sup>55</sup>.

Si avvicinavano inoltre le elezioni politiche programmate per il 7 giugno 2015. Il sistema elettorale stabiliva uno sbarramento per l'ingresso in Parlamento dei partiti che non avessero ottenuto il 10% dei voti, soglia che rappresentava un serio ostacolo per il partito filo curdo HDP, guidato da Selahattin DEMIRTAŞ e Figen YÜKSEKDAĞ, che sarebbero stati poi entrambi arrestati dopo il tentativo di colpo di stato del Luglio 2016.

Il 27 marzo del 2015, il Parlamento turco adattava una legge conosciuta come "Pacchetto sicurezza" con la quale modificava diverse leggi.

Il preambolo della legge rende chiaro il "contesto" dell'adozione del pacchetto legislativo, facendo riferimento a "recenti eventi sociali che si sono trasformati in propaganda per le organizzazioni criminali e nei quali i dimostranti costituiscono una minaccia per la sicurezza della vita e della proprietà dei cittadini".

Le organizzazioni non governative turche a difesa dei diritti fondamentali immediatamente evidenziavano il grave rischio di violazione dei diritti fondamentali di questo nuovo "pacchetto" legislativo, che, tra l'altro, trasferiva ai rappresentanti del Governo nelle province il potere, che il codice di procedura penale assegna ai pubblici ministeri, di dare istruzioni alla polizia per il perseguimento di reati e sospetti. Inoltre, esso aumentava i poteri della polizia giudiziaria in situazioni potenzialmente lesive dei diritti fondamentali della persona, senza il controllo di garanzia di pubblici ministeri e giudici, oltre ad aumentare le pene contro i dimostranti di piazza.

La legge, tra l'altro, ampliava i poteri della polizia di procedere a perquisizioni e sequestri in assenza di una preventiva autorizzazione di giudici e pubblici ministeri. Conferiva alla polizia il potere di arrestare e mantenere in stato di detenzione i sospetti fino a 48 ore per ragioni di "protezione" della pubblica sicurezza, allargando pertanto il periodo nel quale gli indagati restavano "a disposizione" della polizia in assenza della garanzia dell'intervento dell'autorità giudiziaria.

Adirittura consentiva alla polizia l'utilizzo delle armi da fuoco per prevenire attacchi in un luogo pubblico contro non solo persone ma anche contro edifici o veicoli, e ciò in evidente contrasto con il principio di proporzionalità che deve guidare ogni azione che possa incidere sul diritto fondamentale alla vita (art. 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

Colpiva inoltre l'articolo 10 del "pacchetto sicurezza" che prevede che in caso di riunioni e marce di dimostranti che si "trasformano in propaganda di organizzazioni terroristiche" coloro che coprono il viso in tutto o in parte "per

---

<sup>55</sup> Si legga qui un articolo on-line della BBC: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-29530640>

nascondere la loro identità” dovessero essere puniti con la reclusione da tre a cinque anni.

#### LA REAZIONE DELL’UNIONE EUROPEA. I NEGOZIATI PER LA LIBERALIZZAZIONE DEI VISTI E L’ACCORDO SUI PROFUGHI

Mentre il capitolo 23 dell’*acquis non* è mai stato aperto, l’Unione Europea negoziava da tempo con la Turchia la liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi nei movimenti verso l’Unione Europea. In tale ambito le parti avevano concordato una *roadmap* che potesse condurre all’obiettivo della liberalizzazione dei visti.

Una delle condizioni essenziali, poste dall’Unione Europea, per la liberalizzazione dei visti era ed è costituita dal rispetto dei diritti fondamentali della persona, in particolare nel settore della legislazione anti terrore, nella sua dimensione teorica ed applicativa.

Uno dei *benchmarks* della *roadmap* riguardava espressamente la revisione della cornice normativa sul terrorismo e sul crimine organizzato, la sua interpretazione ed applicazione da parte dei giudici, l’applicazione da parte delle forze di sicurezza in linea con la Convenzione Europea per la protezione dei diritti dell’Uomo, la giurisprudenza della Corte, l’*acquis* dell’Unione Europea e con le pratiche degli Stati Membri dell’Unione. Con l’obiettivo finale di assicurare i diritti alla libertà e alla sicurezza personale (*the right to liberty and security* dell’art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo), il diritto ad un giusto processo, le libertà di associazione e di espressione.

In particolare, nel suo rapporto al Parlamento Europeo e al Consiglio del 20 ottobre 2014, relativo ai progressi della Turchia nel perseguimento degli obiettivi stabiliti lungo il percorso di liberalizzazione dei visti, la Commissione Europea raccomandava:

- a) l’adozione di misure idonee ad assicurare l’effettività del diritto individuale di ricorso alla Corte costituzionale per la tutela dei diritti fondamentali ed il rafforzamento dell’Istituto Nazionale per i diritti umani.
- b) La continua revisione della legge anti terrore, in linea con gli standard dell’Unione Europea ed in collaborazione con le organizzazioni della società civile.
- c) La continua attuazione del piano di azione per la prevenzione della violazione dei diritti fondamentali.
- d) L’adozione di tutte le misure necessarie ad assicurare che le forze di pubblica sicurezza, i giudici ed i pubblici ministeri interpretino la legislazione anti terrore, tenendo in considerazione le previsioni della

Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della corte europea, con idonee azioni di formazione.

- e) L'istituzione di un'autorità indipendente ed imparziale per le indagini sugli abusi commessi dalle forze dell'ordine.

Nel maggio del 2015, quando condussi, quale esperto indipendente dell'Unione Europea, una missione nel sud est della Turchia proprio in materia di liberalizzazione dei visti, risultava evidente non solo che il percorso per la realizzazione di una parte significativa dei benchmarks non aveva compiuto passi significativi (lettere c) e) ma anche che, in seguito all'adozione del "pacchetto sicurezza", il rispetto e la garanzia per i diritti fondamentali nella revisione della legge anti terrore legge (lettera b) e nella sua applicazione (lettera d) avevano subito un netto arretramento.

Ciononostante, il 29 novembre 2015, dopo la ripetizione delle elezioni politiche avvenute il 1 novembre 2015, con un importante successo del partito di maggioranza AKP, i capi di Stato o di governo dell'UE svolgevano una riunione con la Turchia che segnava una tappa importante nello sviluppo delle relazioni UE-Turchia sia nell'ambito del processo di adesione all'UE che per la negoziazione della liberalizzazione de visti, alla luce dell'impegno della Turchia di contribuire alla gestione "della crisi migratoria". L'UE e la Turchia decidevano nel corso di quell'incontro di rilanciare il processo di adesione della Turchia all'Unione Europea e di rafforzare il dialogo ad alto livello tra le due parti attraverso incontri più frequenti e strutturati, compresa l'organizzazione di due vertici all'anno. Il 7 marzo 2016 i capi di Stato o di governo dell'UE svolgevano una seconda riunione con la Turchia per rafforzare la cooperazione riguardo alla crisi migratoria e dei rifugiati siriani. Durante la riunione ed a seguito del Consiglio europeo del 17 e 18 marzo 2016 i leader dell'UE e la Turchia decidevano di accelerare la tabella di marcia sulla liberalizzazione dei visti, con l'obiettivo di abolire l'obbligo del visto per i cittadini turchi entro la fine di giugno 2016, a condizione che tutti i parametri di riferimento fossero soddisfatti. Riconfermavano, inoltre, il loro impegno di rilanciare il processo di adesione enunciato nella dichiarazione congiunta del 29 novembre 2015 e decidevano, come nuova tappa, di aprire un nuovo capitolo delle negoziazioni (il capitolo 33) durante la presidenza dei Paesi Bassi.

## **IL TENTATIVO DI COLPO DI STATO E LA REAZIONE DEL GOVERNO**

Dopo il colpo di stato ed in forza della dichiarazione dello stato di emergenza, il governo turco emanò numerosi decreti con forza di legge, con i quali si stabiliva, tra l'altro:

- il licenziamento di giudici e pubblici ministeri, di impiegati, di militari e di polizotti i cui nomi erano contenuti nelle liste allegate ai decreti. I decreti stabilivano che le persone licenziate non avrebbero più potuto assumere un impiego pubblico; i loro passaporti venivano ritirati.
- La chiusura di case di cura ed ospedali privati, di istituti di istruzione privati, di associazioni e fondazioni, di unioni sindacali, federazioni e confederazioni, sul presupposto che esse “appartenessero, fossero collegate o fossero in comunicazione con l’organizzazione terroristica FETO; tutti i beni mobili, proprietà immobiliari, diritti di ogni natura e documenti delle istituzioni di cui fu ordinata la chiusura furono confiscati e trasferiti allo Stato.
- La chiusura di radio e televisioni private, di giornali e periodici.

Il 3 ottobre 2016 il Governo estendeva lo stato di emergenza di ulteriori tre mesi a partire dal 19 ottobre 2016. Un’ulteriore estensione era decisa il 3 gennaio 2017. Entrambe le estensioni erano approvate dal Parlamento.

In base ai dati riportati del già citato documento dell’assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa<sup>56</sup> del 12 dicembre 2016, in seguito al tentativo del colpo di stato del 15 luglio 2016, l’azione del Governo colpiva, oltre che i giudici ed i pubblici ministeri, forze dell’ordine e rappresentanti delle forze armate, anche ampie fasce della società civile, inclusi parlamentari dei partiti filo curdi, sindaci dei municipi posti ad est e sud-est del Paese, accademici, avvocati:

- l’11 settembre 2016, 28 comuni furono commissariati sulla base dell’accusa di avere dato supporto al partito dei lavoratori turchi (PKK), considerato un’organizzazione terroristica; Seguirono gli arresti di 55 co-sindaci appartenenti al partito BDP, mentre altri 70 furono licenziati<sup>57</sup>.
- Il 4 novembre 2016, 12 membri del Parlamento appartenenti al Partito democratico del popolo (HDP) – inclusi i due capi del partito Selahattin DEMIRTAŞ and Figen YÜKSEKDAĞ – erano tratti in arresto; tre erano successivamente rilasciati su cauzione. Il 7 novembre era arrestato un ulteriore parlamentare del partito HDP, Nihat AKDAĞON, mentre ulteriori due mandati di arresto erano

---

<sup>56</sup> AS/Mon/Inf (2016) 14 rev3. Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee). Post-monitoring dialogue with Turkey. *The failed coup in Turkey of 15 July 2016*: some facts and figures Co-rapporteurs: Ms Ingebjørg GODSKESEN, Norway, European Conservatives Group, and Ms Marianne MIKKO, Estonia, Socialist Group

<sup>57</sup> I dati qui riportati sono estratti per lo più dal documento dell’assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa.

emessi nei confronti di altri due parlamentari dello stesso partito, Faysal SARIYILDIZ and Tuğba Hezer ÖZTÜRK, che si trovano all'estero. Nel mese di maggio 2016, il Parlamento turco aveva infatti adottato un emendamento alla costituzione con il quale privava i parlamentari dell'immunità in caso di accuse di terrorismo.

- Il documento parlamentare del Consiglio d'Europa stima che siano state licenziate 125 000 persone dal momento della esecuzione del colpo di stato. In 85 casi si trattava di liste di nomi allegate ai decreti legge emessi sulla base dello stato di emergenza. Tra i licenziati vi sono 1267 accademici, 24 dei quali appartenenti alla Accademia per la pace.
- Secondo lo stesso documento, il licenziamento dei componenti delle forze armate ha superato le 150.000 unità ed ha determinato un decremento di oltre un terzo del numero delle forze armate turche: da 518 166 al primo luglio 2016 a 351 176 al 9 settembre 2016
- Alla data del 29 settembre 2016, 10 canali televisivi furono rimossi dalla piattaforma satellitare TÜRKSAT. Il giorno successive. 30 settembre, furono chiusi 12 canali televisivi e undici canali radiofonici. Secondo il sindacato della stampa 2500 giornalisti sono stati licenziati. Dopo la pubblicazione dei decreti legge del 3 ottobre 2016, 15 media curdi furono chiusi. Il 31 ottobre 2016 furono arrestati 13 giornalisti, inclusi l'editore capo del quotidiano Cumhuriyet, Murat SABUNCU. Nove giornalisti furono tratti in custodia cautelare mentre 4 furono rilasciati. Secondo l'associazione dei giornalisti turchi, il numero di giornalisti arrestati supera il numero di 140 mentre un giornalista su quattro è rimasto senza lavoro. Secondo un'indagine condotta da *World Press Freedom index* nel 2016, la Turchia si colloca nel 2016 al 151 posto su 180 paesi per la libertà di stampa.

Il paradosso è che alcuni di quei liberali e democratici che espressero forte opposizione al colpo di stato, furono poi puniti e ridotti al silenzio. Tra i giornalisti arrestati vanno ricordati lo stimato linguista Necmiye ALPAY; la novellista Aslı ERDOĞAN; il novellista Ahmet ALTAN; il giornalista Şahin ALPAY.

Va poi ricordato il caso, anch'esso paradossale, dell'arresto del giornalista Ahmet ŞIK che, con il giornalista Nedim ŞENER, fu arrestato nel 2012 per una ricerca di giornalismo investigativo sul ruolo rivestito dai seguaci di Gulen all'interno delle istituzioni. I due giornalisti furono rilasciati il 12 marzo 2012, e cioè lo stesso giorno in cui ebbe inizio una delle missioni dell'Unione Europea che aveva in agenda anche il tema del rispetto della libertà di stampa da parte delle istituzioni giudiziarie. Ebbene lo stesso Ahmet ŞIK è stato nuovamente arrestato il 29 dicembre 2016.

Va infine ricordato che il primo settembre 2016, 33838 prigionieri e detenuti furono rilasciati al fine di ridurre la popolazione carceraria e far posto alle nuove persone arrestate.

#### **LO STATO DI EMERGENZA E LA SOSPENSIONE DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO**

Come detto, il governo turco, ai sensi degli articoli 15 e 120 della Costituzione turca, ha dichiarato lo stato di emergenza in tutto il territorio per una durata di tre mesi, poi prorogata due volte per altri sei mesi complessivi. Ed ha notificato questa decisione al Segretario Generale del Consiglio d'Europa (CoE), affermando che *“in this process, measures taken may involve derogation from the obligations under the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, permissible in art. 15 of the Convention”*.

Un primo gruppo di misure emergenziali, contenuto nell'articolo 6, lett. a) del decreto legge n. 667, fissa in 30 giorni la durata massima del fermo di polizia, prima della comparizione del fermato dinanzi ad un giudice. La disposizione si pone in chiaro conflitto con l'articolo 5, paragrafo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che sancisce il diritto della persona arrestata ad essere tradotta *“al più presto dinanzi a un giudice o a un altro magistrato autorizzato dalla legge a esercitare funzioni giudiziarie”*, affinché questi possa verificare la legalità della privazione della libertà personale.

Lo stesso decreto legge pone poi gravissime limitazioni al diritto di difesa, limitando l'accesso ad un avvocato per 5 giorni dopo il fermo di polizia e per ulteriori 15 giorni dopo la prima visita e prevedendo il potere delle autorità di polizia turche a presenziare e registrare i colloqui tra arrestato e difensore. Le disposizioni si pongono in conflitto con l'articolo 6 della Convenzione.

La Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa<sup>58</sup>, nel parere n.865 / 2016 del 12 dicembre 2016 sui decreti legge emergenziali nn. 667-675, osserva che le limitazioni al diritto di entrare in contatto con un avvocato sarebbero lecite solo in situazioni eccezionali ed individuali di comprovata esistenza di un rischio per la sicurezza, dovrebbero avere una durata limitata nel tempo e dovrebbero essere soggette a controllo giurisdizionale.

Più in generale, con riguardo allo stato di emergenza ed ai decreti emessi dal Governo, la Commissione di Venezia ha concluso che sebbene esistessero i presupposti per la dichiarazione dello stato di emergenza, questo stato avrebbe dovuto essere contenuto nei limiti stabiliti dalla Costituzione e dalle obbligazioni nazionali e d'internazionali. La commissione di Venezia ha

---

<sup>58</sup> European commission for democracy through law.

ritenuto che invece il Governo turco abbia interpretato troppo estensivamente i propri poteri ed abbia adottato misure che vanno oltre quanto consentito dalla stessa Costituzione turca e dal diritto internazionale. La maggiore preoccupazione della Commissione di Venezia è che, dopo la dichiarazione dello stato di emergenza, al Governo sia stato di fatto consentito di legiferare senza controlli da parte del Parlamento e della Corte costituzionale. Il Governo ha inoltre adottato misure permanenti che vanno ben oltre lo stato di misure temporanee dettate dall'emergenza, perché, osserva la Commissione di Venezia, i pubblici dipendenti sono state licenziati e non solo sospesi, organizzazioni e fondazione sono state dissolte ed i loro patrimoni sono stati confiscati, invece di essere poste sotto il controllo temporaneo dello Stato. Inoltre, il Governo ha effettuato una serie di cambiamenti strutturali alle leggi, che dovrebbero invece seguire l'iter parlamentare di approvazione. Il Governo ha poi dato attuazione al regime di emergenza con una legislazione "ad hominem". In particolare decine di migliaia di dipendenti pubblici sono stati licenziati sulla base di una lista allegata ai decreti legge governativi. Alcune misure associate al licenziamento hanno in modo improprio penalizzato i membri delle famiglie dei pubblici dipendenti licenziati. Sulle procedure di destituzione di massa, la Commissione di Venezia osserva che i funzionari pubblici licenziati sono stati individuati sulla base di liste, senza indicazione di elementi di prova verificabili a carico dei singoli, e senza garanzia di un effettivo controllo giurisdizionale.

La Commissione di Venezia conclude il suo parere ricordando che il fine principale di uno stato di emergenza è quello di ricostituire l'ordine legale e democratico, per cui il regime di emergenza non dovrebbe essere impropriamente protratto; altrimenti il Governo perderebbe inevitabilmente la sua legittimazione democratica.

Inoltre, nel corso del periodo emergenziale, diritti inderogabili non possono subire restrizioni, ed ogni altra restrizione dei diritti fondamentali deve essere dimostrata come strettamente necessaria alla luce delle esigenze dello stato di emergenza. Nessuna eccezione è invece consentita al divieto di tortura.

#### **L'ASSENZA DI CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ SUI DECRETI EMERGENZIALI E LE PRIME DECISIONI DI IRRICEVIBILITÀ DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO**

Nell'ordinamento turco -sistema che, come detto ammette il ricorso diretto alla Corte costituzionale- i decreti legge emanati durante lo stato d'emergenza "non sono soggetti, per volontà dell'art. 148 della Costituzione, al controllo della corte costituzionale sulla "sostanza" dei decreti stessi".

Con sentenza del 12 ottobre 2016<sup>59</sup>, la Corte costituzionale, investita della questione di legittimità dei decreti nn. 668, 669, 670 et 671, confermava che i decreti legge adottati durante lo stato di emergenza non sono suscettibili di controllo di costituzionalità, né di forma né di merito.

La questione del rispetto dei diritti fondamentali nell'esecuzione dei decreti emergenziali è stata dunque portata all'attenzione diretta della Corte europea dei diritti dell'uomo con due ricorsi individuali ex art. 34 CEDU, che hanno "saltato" il rimedio interno ricorso individuale alla Corte costituzionale turca. Nel primo caso<sup>60</sup>, Zeynep MERCAN, un giudice di trent'anni del tribunale di Giresun, era stata arrestata il 17 luglio e sottoposta a custodia cautelare il 18 luglio. Il tribunale di Ordu rigettava la sua richiesta di riesame l'8 agosto. Il 2 settembre il giudice MERCAN proponeva ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, dolendosi di plurime violazioni della Convenzione, sotto il profilo dell'art. 5 paragrafi primo e terzo, perché la detenzione era stata disposta in assenza di prove, per l'assenza di motivazione a sostegno dell'ordine di detenzione cautelare e per la durata della detenzione. Si doleva inoltre della violazione dell'art. 3 per le condizioni della detenzione e dell'articolo 6.

La ricorrente giustificava la decisione di ricorrere direttamente alla Corte europea, senza prima avere esaurito il rimedio interno del ricorso alla Corte costituzionale turca, perché due giudici della Corte costituzionale erano stati arrestati e posti in custodia cautelare e così alcuni assistenti di studio della Corte e questo faceva dubitare della imparzialità della Corte stessa.

Si deve qui osservare che l'aver riservato i primi arresti dei "decreti emergenziali" a due giudici della Corte costituzionale ebbe un forte valore simbolico, perché fu proprio la Corte costituzionale, come sopra evidenziato a costituire un argine alla deriva dello stato di diritto dopo la svolta autoritaria del 2013, perché fu la Corte a riaprire i media che erano caduti sotto la scure della censura del Governo (caso *Twitter*), a liberare dallo stato di detenzione cautelare i neoeletti parlamentari dei partiti filo curdi e dell'opposizione laica, a liberare dalla detenzione cautelare i giornalisti che avevano avuto il torto di raccontare fatti sgraditi al Governo, a dichiarare incostituzionale la legge che aveva mutilato l'indipendenza del Consiglio superiore della magistratura.

Ebbene la sezione di sette giudici (con Presidenza estone, e componenti turco, croato, montenegrino, danese, moldavo e del principato di Monaco) dichiarava il ricorso irricevibile per mancato esaurimento del ricorso alla Corte costituzionale. Rispondeva la Corte europea richiamando un proprio precedente contro la Turchia del febbraio 2016, e quindi anteriore al tentativo di colpo di stato, per affermare come il timore espresso dalla ricorrente circa la mancanza di imparzialità dei giudici nazionali non la sollevasse dal

---

<sup>59</sup> Citata dalla Corte europea dei diritti umani in *Zihni c. Turchia*, sentenza del 29 novembre 2016, par. 14-17.

<sup>60</sup> *Mercan c. Turchia*, decisione del 17 novembre 2016.

presentare prima il ricorso alla Corte costituzionale, come previsto dall'articolo 35, par. 1 della Convenzione europea e non fosse idoneo a porre in dubbio l'effettività del rimedio davanti alla Corte costituzionale stessa. Soggiungeva la Corte di non intravedere circostanze speciali che potessero dispensare la ricorrente dal percorrere le vie del ricorso interno.

Seguiva il 29 novembre 2016 una seconda decisione<sup>61</sup> di irricevibilità per omesso esaurimento del ricorso alla Corte costituzionale. In questo caso si trattava di un professore licenziato, in seguito alla esecuzione del decreto emergenziale 672, che aveva condotto al licenziamento di 50875 pubblici impiegati. Il ricorrente Akif ZIHN si lamentava di plurime violazioni della convenzione: del diritto di accesso ad un tribunale (art. 6) e con un rimedio effettivo (art. 13); del principio di presunzione di innocenza (articolo 6 paragrafo 2); del diritto ad essere informato delle accuse contro di lui (articolo 6 paragrafo 3); del principio nulla poena sine lege (art. 7), essendo stato licenziato in assenza di base legale; il principio che tutela la vita privata e familiare (art. 8) ed il principio di non discriminazione (art. 14). In questo caso la sezione della Corte (con Presidenza estone, e componenti turco, croato, belga, danese, moldavo e del Lussemburgo), pur considerando che la Corte costituzionale turca, allontanandosi dalla sua giurisprudenza precedente, aveva affermato di non poter vagliare la conformità alla costituzione dei decreti emergenziali, ripeteva le stesse parole della sentenza Mercan circa l'assenza di circostanze speciali che potessero dispensare il ricorrente dal percorrere le vie del ricorso interno.

#### **LE REAZIONI DI ORGANISMI GIUDIZIARI ITALIANI E DELLA RETI EUROPEE DEI CONSIGLI DI GIUSTIZIA E DELLA FORMAZIONE GIUDIZIARIA**

Il 17 Luglio l'associazione nazionale dei magistrati italiani (ANM), richiamando "con sgomento e sdegno" le notizie relative alla destituzione e all'arresto di oltre 2.700 magistrati turchi, chiedeva agli organi istituzionali italiani di attivarsi immediatamente presso gli organismi internazionali per l'interruzione di una "inaudita barbarie a danno dei soggetti deputati a garantire la legalità" e per il ripristino dello stato di diritto.

Il 20 luglio 2016 il Consiglio superiore della magistratura italiano emetteva un forte comunicato di condanna dell'operato del Consiglio superiore turco e decideva di sospendere ogni forma di collaborazione con il Consiglio turco.

Successivamente, la Scuola superiore della magistratura, con lettera del suo presidente Gaetano Silvestri del 6 settembre 2016, rifiutava una richiesta di cooperazione della Accademia giudiziaria turca.

---

<sup>61</sup> Zihni c. Turchia, sentenza del 29 novembre 2016

L'8 dicembre 2016 la Rete dei consigli di giustizia europei (ENCJ) decideva di sospendere il Consiglio dei giudici e pubblici ministeri della Turchia dallo stato di osservatore della Rete.

Il comitato di pilotaggio della Rete di formazione giudiziaria europea (EJTN), con decisione assunta nella riunione del 16 novembre 2016, decideva di sospendere provvisoriamente, salva conferma dell'assemblea, l'Accademia giudiziaria turca dallo stato di osservatore della Rete.

### **LA RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO DEL 24 NOVEMBRE 2016 SULLE RELAZIONI UE-TURCHIA (2016/2993(RSP))**

Alla fine di novembre 2016 il Parlamento europeo chiedeva alla Commissione Europea e agli Stati Membri di sospendere i negoziati per l'accesso della Turchia all'Unione Europea a causa dell'adozione di sproporzionate misure repressive attuate in Turchia dopo il tentativo fallito di colpo di Stato militare del luglio 2016. Nella Risoluzione, il Parlamento giustificava la decisione considerando che le misure repressive attuate dal governo turco nell'ambito dello stato di emergenza sono sproporzionate e violano i diritti e le libertà fondamentali tutelati dalla Costituzione turca, i valori democratici su cui si fonda l'Unione europea; che, dopo il tentativo di colpo di Stato, le autorità hanno arrestato 10 membri della Grande assemblea nazionale turca appartenenti al partito di opposizione HDP e circa 150 giornalisti (il numero più elevato di arresti di questo tipo a livello mondiale); che sono stati arrestati 2386 giudici e pubblici ministeri e altre 40000 persone e che oltre 31000 persone si trovano in stato d'arresto; che, secondo la relazione 2016 della Commissione sulla Turchia, 129000 dipendenti pubblici o continuano a essere sospesi (66000) o sono stati licenziati (63 000) e che contro la maggior parte di essi non è stata sinora formulata alcuna accusa.

Il Parlamento considerava che il Presidente Erdogan e una serie di membri del governo turco hanno rilasciato ripetute dichiarazioni sulla reintroduzione della pena di morte e che il Consiglio, nelle sue conclusioni del 18 luglio 2016 sulla Turchia, ha ricordato che l'opposizione l'abolizione inequivocabile alla pena di morte è un elemento essenziale dell'*acquis* dell'Unione. Considerava inoltre che sono state espresse gravi preoccupazioni quanto alle condizioni di coloro che si trovano in stato di detenzione o di arresto a seguito del tentativo di colpo di Stato, nonché in merito alle forti restrizioni imposte alla libertà di espressione come pure alla stampa e ai media in Turchia. Considerava che il paragrafo 5 del quadro negoziale stabilisce che, in caso di violazione grave e persistente da parte della Turchia dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto su cui si fonda l'Unione, la Commissione, di sua iniziativa o su richiesta di un terzo

degli Stati membri, raccomanderà di sospendere i negoziati e proporrà le condizioni per la loro eventuale ripresa.

Quindi condannava con fermezza le sproporzionate misure repressive attuate in Turchia dopo il tentativo fallito di colpo di Stato militare del luglio 2016; confermava l'impegno a mantenere la Turchia ancorata all'Unione europea; invitava, tuttavia, la Commissione e gli Stati membri a procedere a una sospensione temporanea dei negoziati di adesione in corso con la Turchia.

Alla data 13 febbraio, sette mesi dopo la reazione al tentativo di colpo di stato, i negoziati per l'accesso della Turchia all'Unione Europea sono ancora formalmente aperti.

13 febbraio 2017

Luca PERILLI

Giudice, componente del comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura