



Approfondimento n. 31/gennaio 2025

Il percorso costituzionale della Turchia e il dibattito sulla riforma costituzionale

Valentina Rita Scotti

Con il sostegno di



Fondazione
Compagnia
di San Paolo

Sommario

1. UNA BREVE INTRODUZIONE ALLA STORIA COSTITUZIONALE DELLA REPUBBLICA DI TURCHIA.....	2
1.1 LA COSTITUZIONE DEL 1924.....	3
1.2 LA COSTITUZIONE DEL 1961 E GLI EMENDAMENTI DEGLI ANNI '70.....	5
1.3 LA COSTITUZIONE DEL 1982: DALL'EUROPEISMO ALLA REGRESSIONE COSTITUZIONALE	6
2. LA PROMESSA COSTITUENTE E IL DIBATTITO ATTUALE.....	8
2.1 LA COMMISSIONE PER LA RICONCILIAZIONE COSTITUZIONALE.....	8
2.2 IL DIBATTITO IN CORSO.....	10
3. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE: UNA REPUBBLICA AL BIVIO	11

Abstract

La Turchia rappresenta un laboratorio costituzionale continuo non solo in ragione dell'approvazione di tre costituzioni in un secolo di vita repubblicana ma anche per il costante dibattito circa la necessità di emendare la legge fondamentale che ha accompagnato ciascuno di questi testi. Nell'era dell'AKP questo dibattito è particolarmente vivo, avendo il partito di Erdoğan promesso sin dalla sua prima elezione nel 2002 l'approvazione di una Costituzione interamente frutto del potere costituente civile.

1. Una breve introduzione alla storia costituzionale della Repubblica di Turchia

Erede dell'Impero ottomano, la Repubblica di Turchia viene ufficialmente proclamata il 29 ottobre 1924, a seguito di una lunga guerra di liberazione (1919-1923) che aveva visto le forze nazionaliste guidate da Mustafa Kemal Paşa opporsi sia al governo del Sultano sia alla presenza straniera, in primo luogo greca e britannica, rispettivamente nella regione egea e nella capitale imperiale, Istanbul.

Una volta siglato il Trattato di Losanna (24 luglio 1923), con cui si otteneva il riconoscimento internazionale per la Turchia e si definivano pressoché gli attuali confini, la Grande Assemblea Nazionale intanto insediata ad Ankara procedette all'approvazione di una Costituzione improntata al costituzionalismo liberale (20 aprile 1924).

Questo testo, del cui contenuto si dirà a breve, rimase in vigore sino al colpo di stato militare del 1960, cui fece seguito l'approvazione, attraverso conferma referendaria, di una nuova legge fondamentale (9 luglio 1961), in cui si recepivano gli standard di tutela dei diritti umani e garanzia dello stato di diritto intanto sviluppatosi a livello internazionale. In ragione di una importante instabilità politica ed economica, discussa a seguire, il testo originale della Costituzione del 1961 fu emendato già nel decennio successivo. Attore principale di questa evoluzione fu l'esercito, che la stessa Costituzione aveva confermato come garante dei principi del kemalismo in essa inclusi.

Gli emendamenti degli anni '70 adombravano lo spirito autoritario poi trasfuso, a seguito del colpo di stato militare del 1980, nella Costituzione attualmente in vigore, approvata a seguito di un

referendum il 7 novembre 1982. Il suo carattere ‘disfunzionale’¹ ha indotto più volte il Parlamento ad approvare emendamenti che tuttavia non hanno mai sanato la preferenza per la tutela dello Stato rispetto alla tutela dei diritti dei cittadini in essa contenuto. La rigidità di questo approccio normativo ha dato origine ad un costante dibattito tra le forze politiche circa la possibilità di procedere ad un processo costituente ‘civile’, e non frutto del potere militare, al 2024 tuttavia rimasto senza esito.

1.1 *La Costituzione del 1924*

Il 20 aprile 1924 il manifesto costituzionale del 1921, che aveva retto le sorti del nascente Stato turco in opposizione al potere sultanale, fu sostituito da una Costituzione più ampia e dettagliata,² la *Teskilâtî Esasiye Kanunu*, il cui contenuto ribadiva i principi già enunciati nel testo precedentemente vigente ed accelerava ulteriormente l’avvicinamento della Repubblica al costituzionalismo di matrice occidentale,³ rigettando l’impianto consolidatosi attraverso le Costituzioni dell’epoca ottomana.

La modernizzazione del paese in senso occidentale, infatti, era avvertita dalle *élites* kemaliste come il principale strumento per favorire l’affermazione di una identità nazionale che marcasse una netta distinzione rispetto a quella, essenzialmente religiosa e multi-etnica, ottomana. È in quest’ottica che deve intendersi l’affermazione del principio di laicità. Al momento dell’approvazione della Costituzione del 1924 il credo islamico-sunnita fu infatti confermato come religione di Stato (art. 2) con il chiaro intento di utilizzare lo strumento religioso quale fattore di unificazione. Già nel maggio 1928, tuttavia, un emendamento costituzionale sancì la separazione tra lo Stato e le confessioni religiose mediante l’abolizione dei Tribunali religiosi e del Califfato, abrogando l’art. 2 e aprendo la strada alla costituzionalizzazione del principio di laicità, avvenuta nel 1937.⁴

Questo principio, peraltro, consentì l’approvazione di specifiche norme volte a favorire l’uguaglianza fra i sessi. Simbolicamente, si introdusse il divieto all’utilizzo del velo negli edifici pubblici; in chiara discontinuità con il passato ottomano, si equipararono i coniugi nell’accesso al divorzio, altresì abrogando il ripudio e la poligamia. Si favorì, inoltre, l’accesso delle donne a tutti gli istituti scolastici e alle università, completando così un percorso in vero già avviatosi negli ultimi decenni dell’Impero. Da ultimo, si riconobbe l’uguaglianza delle donne nella sfera pubblica attraverso il pieno riconoscimento del diritto di voto,⁵ da cui derivò l’elezione di sette donne su 339 seggi nelle elezioni per la Grande Assemblea Nazionale del 1935.⁶

Nello scardinamento dell’impianto normativo ottomano verso il consolidamento di una identità puramente turca, un ruolo fondamentale ebbe anche l’art. 88 della Costituzione, con cui si stabilivano i criteri di attribuzione della cittadinanza attraverso una formula la cui interpretazione ha tuttavia finito per negare l’esistenza di specificità etniche e religiose differenti da quella turca e musulmano-sunnita. Il dettato costituzionale, che al riguardo è a tutt’oggi immutato, finisce così per negare

¹ B. Tanör, *Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu*, BDS Yayınları, 1990.

² Il testo, che non prevedeva un Preambolo, si componeva di 105 articoli, suddivisi in 6 titoli, e 1 disposizione transitoria.

³ Per un commento pressoché coevo all’approvazione della Carta, si rinvia a E. Mead Earle, *The New Constitution of Turkey*, in *Political Science Quarterly*, 1, 1925, pp. 73-100.

⁴ Pur non legate all’approvazione di modifiche costituzionali, risultano interessanti, per comprendere il processo di modernizzazione kemalista, le leggi relative al divieto dell’uso del *fez* e del turbante, all’adozione del calendario europeo e all’introduzione dell’alfabeto latino per la trascrizione della lingua turca, approvate tra il 1924 e il 1937. Per un approfondimento a riguardo, si veda M.G. Losano, *L’ammodernamento giuridico della Turchia (1839-1926)*, Unicopli, 1990, spec. pp. 23.

⁵ Cfr. Legge n. 1580 del 1930 e legge n. 2599 del 1934.

⁶ Resta da chiarire che, nonostante queste riforme emancipatorie, la donna continuava ad essere percepita come ancella del proprio compagno e anche la sua educazione aveva la funzione principale di garantire la corretta trasmissione dei valori repubblicani alle future generazioni.

l'esistenza di minoranze religiose, come quella alevita⁷, o etniche, come quella curda⁸.

Rispetto alla struttura dei poteri, la Costituzione del 1924, pur confermando la forma di governo parlamentare già prevista dalla Costituzione del 1921, sostituì all'approccio assemblearista seguito da quest'ultima una più puntuale separazione dei poteri disgiungendo la funzione legislativa da quella esecutiva. Così, la sovranità, che appartiene alla nazione *ex art. 3*, ai sensi dell'art. 4 è esercitata per il tramite della Grande Assemblea Nazionale Turca – GANT (*Türkiye Büyük Millet Meclisi – TBMM*), organo monocamerale eletto a suffragio universale maschile e femminile, che non poteva essere sciolto ma la cui durata poteva concludersi per volontà della maggioranza dei deputati (art. 25). Nell'ambito di questi ultimi la GANT provvedeva ad eleggere il Presidente della Repubblica (art. 31), con un mandato di quattro anni rinnovabile. Capace di controllare l'esercizio del potere esecutivo affidato dal Consiglio dei Ministri attraverso il vincolo della fiducia, la Grande Assemblea era, infine, unica interprete delle disposizioni costituzionali nonché attore di primo rilievo nelle questioni giudiziarie, potendo concedere dilazioni alle istruttorie penali e deliberare sulle esecuzioni delle condanne a morte (art. 26). Nella nuova struttura istituzionale, si prevedero anche l'istituzione del Consiglio di Stato, con funzioni sia consultive che di tribunale amministrativo di ultima istanza, e della Corte dei Conti.

Nonostante questa struttura fondata sulla separazione dei poteri e la centralità dell'organo legislativo nonché la formale previsione di meccanismi democratici nella legge fondamentale, la mancanza di una reale distinzione fra le cariche istituzionali e quelle dell'unico partito riconosciuto – il Partito Repubblicano del Popolo (*Cumhuriyet Halk Partisi – CHP*) espressione dell'ideologia kemalista – configura questa fase della vita repubblicana turca come un autoritarismo di fatto. È solo al termine della seconda guerra mondiale, quando più forti sono i richiami alla democrazia a livello internazionale e più pressante è la necessità che la Turchia sia riconosciuta come un ordinamento democratico al fine dell'accesso ai fondi del c.d. Piano Marshall, che si avvia una progressiva transizione verso il multipartitismo. Dopo un primo, nei fatti fallimentare, tentativo nel 1946, alle elezioni del 14 maggio 1950 si assistette ad un avvicendamento alla guida del paese⁹ che portò all'ascesa del Partito Democratico (*Demokrat Parti – DP*).

⁷ Al riguardo si evidenzia che per lungo tempo la comunità alevita è stata considerata come caratterizzata da mere tradizioni folkloristiche e non da un culto differente da quello musulmano-sunnita. Formalmente, limitati riconoscimenti di questa comunità sono stati osservati solo a seguito degli interventi della Corte europea dei diritti umani che, soprattutto rispetto al diritto all'istruzione religiosa, ha duramente sanzionato la Turchia (si veda il caso *Hasan e Eylem Zengin c. Turchia*, n. 1448/04, 9 gennaio 2007). Si ricorda, inoltre, che solo in occasione delle elezioni del 2023 il candidato della principale coalizione dell'opposizione, Kemal Kılıçdaroğlu, ha pubblicamente dichiarato in una video la propria appartenenza alla comunità alevita nonostante l'attiva partecipazione alla vita politica di quest'ultima sia un dato solidamente riscontrabile nella storia del paese.

⁸ La comunità curda è il gruppo etnico minoritario contro cui più duramente ha agito il principio dell'integrità territoriale e, a corollario, il potere di scioglimento dei partiti contrari ai principi fondanti della Costituzione. Nonostante al momento dei trattati conclusivi della prima guerra mondiale fosse stata prevista la possibilità per i curdi di autodeterminarsi attraverso un percorso di indipendenza da concludersi con un referendum, già alla firma del Trattato di Losanna si era attribuita alla Turchia la sovranità su una parte dei territori abitati da questa popolazione (si ricorda che i curdi vivono anche nella Siria nord-occidentale, nell'Iraq del nord e nell'Iran nord-occidentale). Soprattutto a partire dagli anni '80, il movimento indipendentista curdo ha assunto forme militanti e stragiste attraverso il Partito dei Lavoratori del Kurdistan (PKK), contro cui le autorità turche hanno lungamente utilizzato il solo approccio securitario fondato sulla militarizzazione della zona sud-orientale del paese e la dichiarazione di stati di emergenza. Tale scelta ha finito per rendere la popolazione ostaggio di entrambe le parti e ha comportato lo scioglimento di tutti i partiti che, anche pacificamente, hanno supportato la causa curda per connivenza con il terrorismo del PKK. Nonostante un tentativo di apertura realizzato contestualmente ai lavori della Commissione per la riconciliazione costituzionale, di cui si dirà in seguito, questo è l'approccio alla questione curda osservabile ancora nel 2024.

⁹ A tale avvicendamento contribuirono anche le modifiche alla legge elettorale introdotte nel 1950: voto segreto; scrutinio pubblico delle preferenze; controllo delle procedure di voto da parte degli organi giudiziari; uguale accesso dei partiti ai mezzi di informazione.

Quest'ultimo, tuttavia, non divenne una guida sicura verso la democrazia ma ben presto diede vita ad una nuova deriva autoritaria che incontrò l'opposizione sia delle forze armate, che si ritenevano garanti di quei principi del kemalismo che le riforme alla legislazione ordinaria introdotte dal DP stavano progressivamente erodendo, sia degli studenti universitari, che videro nella limitazione degli spazi per l'espressione del dissenso un importante *vulnus* a quelle prerogative da poco conquistate. Quando l'Università di Istanbul emise la c.d. *fetva* laica con cui si riconosceva la legittimità di un eventuale intervento militare che avesse sovvertito il governo, la strada per il colpo di stato fu definitivamente spianata.

1.2 La Costituzione del 1961 e gli emendamenti degli anni '70

Il 27 maggio 1960 il governo del DP fu deposto dalle forze militari convenute nel *Milli Birilik Komitesi* (Comitato di Unità Nazionale), che assommò in sé le funzioni legislative ed esecutive. Il 12 giugno 1960, il Comitato approvò una legge per il periodo transitorio e nominò un gruppo di docenti universitari per predisporre una nuova Costituzione capace di garantire una reale democrazia pluralista. Il Testo, che innovava profondamente l'ordinamento turco, fu sottoposto a referendum il 9 luglio 1961, ottenendo il 61,7% delle preferenze.

Costituzione più lunga e dettagliata rispetto a quella del 1924¹⁰, la nuova legge fondamentale ambiva ad evitare vuoti normativi nelle cui pieghe potessero trovare spazio abusi di potere nonché a normare in maniera più accorta quelle questioni che avevano portato alla crisi del sistema. È con questo scopo che, all'art. 2, si introdusse il concetto di stato di diritto (*hukuk devleti*)¹¹; il medesimo articolo (come, in seguito, l'art. 2 della Costituzione del 1982) stabilì altresì che «la Turchia è una repubblica nazionale, democratica, laica e fondata sullo Stato sociale, sullo stato di diritto e sui diritti umani e le libertà fondamentali»¹². Una rilevante evoluzione riguardò anche il concetto di sovranità: se l'art. 4,1 della Costituzione del 1961 (come poi l'art. 6 della Costituzione del 1982) riproponeva integralmente l'art. 3 della Costituzione del 1924 per affermare che «la sovranità appartiene alla Nazione senza riserve o condizioni», l'art. 4,2 aggiungeva che «la nazione turca deve esercitare la propria sovranità attraverso gli organi autorizzati come disciplinati dai principi previsti dalla presente Costituzione». In continuità con la Costituzione del 1924, si sanciva l'indivisibile integrità statale (art. 3), ribadita dall'affermazione che l'amministrazione, nonostante la sua suddivisione in dipartimenti insediati sul territorio, è unica e retta dal principio dell'*idari vesayet*, traducibile approssimativamente con il termine «tutela», ai sensi del quale l'amministrazione centrale controlla le autorità locali, appunto a garanzia dell'unità e indivisibilità dello Stato.

In merito alla composizione e al funzionamento delle istituzioni, si deve annoverare l'istituzione della Corte costituzionale quale organo *ad hoc* per il controllo di costituzionalità delle leggi, ma competente anche allo scioglimento dei partiti c.d. anti-sistema, ossia capaci di minare l'integrità statale o il secolarismo dell'ordinamento, nonché la previsione di un parlamento bicamerale, attraverso l'istituzione di un Senato composto da 150 membri più 15 senatori di nomina presidenziale cui si

¹⁰ La nuova Carta si componeva di 157 articoli e 11 disposizioni transitorie, precedute da un ampio preambolo.

¹¹ Secondo quanto chiarito dalla Corte costituzionale nella decisione E1963/124 K1963/243, 11 ottobre 1963, con riferimento alla costituzionalità della legge n. 6195, si configurerebbe come Stato di diritto quello Stato «che rispetta i diritti umani e stabilisce un giusto ordinamento in cui tali diritti sono protetti e garantiti. Tutte le azioni e le funzioni di tale Stato devono essere in conformità con la legge e la Costituzione. In uno Stato retto dallo Stato di diritto, la legge assolutamente prevale sulle istituzioni, compreso il legislativo».

¹² Tale definizione di repubblica che ha consentito alla Corte costituzionale di trovare un appiglio costituzionale per il proprio attivismo interpretativo. Essendo ultroneo approfondire questo argomento in questa sede, si rinvia V.R. Scotti, O. Boyar, *The Reluctant Court. An Analysis of the Use of Foreign Precedents by the Constitutional Court of Turkey*, in T. Groppi, M.C. Ponthoreau, I. Spigno, *Judicial Bricolage. The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges in the 21st Century*, Hart, 2025.

aggiungevano *ex officio* i membri del *Milli Birilik Komitesi*. La nuova Carta introdusse, inoltre, la distinzione fra *yetki* (potere), riferita al potere legislativo e giudiziario, e *görev* (funzione), riferita al potere esecutivo, in un tentativo di rafforzare la separazione dei poteri e limitare l'arbitrio dell'esecutivo. Il catalogo dei diritti, infine, abbracciava la garanzia dei diritti sociali ed economici accanto alle classiche libertà negative e stabiliva il dovere dello Stato di assicurare il *welfare state*.

La Costituzione del 1961 e l'assetto liberale dello Stato da essa predisposto ebbero tuttavia vita breve: paradossalmente, proprio il suo carattere liberale consentì l'emersione sulla scena politica di partiti estremisti cui può addebitarsi il clima di instabilità che si raggiunse circa un decennio dopo e che fu motivo di un ulteriore intervento militare. Il 12 marzo 1971, infatti, i militari intervennero con un *memorandum* che, pur non comportando l'effettiva presa del potere nelle mani dei generali, fu all'origine delle dimissioni del governo guidato dal Partito della giustizia (*Adalet Partisi*) e della nomina di un governo tecnico sotto la cui guida, tra il 1971 e il 1973, si procedette ad emendare la Costituzione. Gli emendamenti comportarono il netto rafforzamento dei poteri del governo rispetto al legislativo e consentirono la limitazione dei diritti in nome dell'ordine pubblico e dell'interesse nazionale. Trovava definitivo riconoscimento, infine, il ruolo di garanzia dell'esercito che, in risposta ad una ulteriore ondata di instabilità politica ed economica, procedette ad un colpo di stato il 12 settembre 1980.

1.3 *La Costituzione del 1982: dall'europeismo alla regressione costituzionale*

Il Consiglio di Sicurezza Nazionale (*Milli Güvenlik Konseyi*), in cui si riunirono i militari golpisti, nominò una Assemblea consultiva che procedette alla redazione del testo costituzionale del 1982 e della legge elettorale¹³. Differentemente dal precedente golpe, al momento di cedere il potere ai civili, i militari assicurarono la Presidenza della Repubblica al Generale Kenan Evren, rispettato sia dalla popolazione sia dalle gerarchie militari, congiungendo la sua nomina all'approvazione della Costituzione nel quesito referendario presentato agli elettori il 7 novembre 1982. Ad Evren venne inoltre attribuito potere di veto sugli emendamenti costituzionali superabile solo con un voto contrario a maggioranza dei tre quarti dell'Assemblea. Al fine di assicurare ulteriormente l'influenza dei militari sulla più alta carica dello Stato, fu istituito, infine, un Consiglio presidenziale con funzioni consultive che sarebbe rimasto in carica per sei anni, al termine dei quali quest'organo avrebbe assunto la denominazione di Consiglio di Sicurezza Nazionale, mantenendo le proprie funzioni consultive in favore dell'Esecutivo.

Quanto alla Costituzione del 1982 è possibile evidenziare sia linee di rottura che elementi di continuità rispetto alla precedente legge fondamentale. Da un punto di vista istituzionale, si prevede il ritorno al monocameralismo, facendo salva la forma di governo parlamentare. Quest'ultima, tuttavia, è stata oggetto di importanti evoluzioni: dapprima, nel 2007, si è introdotto un parlamentarismo attenuato¹⁴ attraverso l'elezione diretta del Presidente della Repubblica; poi, nel 2017, si è proceduto ad una completa riforma con l'introduzione di una peculiare forma di presidenzialismo¹⁵.

Una breve digressione al riguardo consente di evidenziare che il presidenzialismo introdotto in Turchia si differenzia notevolmente dal modello archetipo di matrice statunitense e intreccia elementi

¹³ Legge n. 2839 del 1983.

¹⁴ E. Özbudun, *Contemporary Turkish Politics: Challenges to Democratic Consolidation*, Lynne Reinner Publishers, 2000, pp. 59-60.

¹⁵ Per i dettagli circa il presidenzialismo turco, sia consentito rinviare al mio *Presidentialism in Turkey. A first appraisal of 2017 Constitutional Reform*, in *DPCE online*, 2, 2017 nonché a *Il Presidenzialismo turco: un passo in avanti nel consolidamento dell'autoritarismo competitivo o una ulteriore garanzia per la stabilità delle istituzioni?*, in *DPCE online*, 1, 2023.

già previsti nei presidenzialismi latinoamericani di stampo caudillista con innovazioni del legislatore turco. In particolare, il modello turco sembra essere particolarmente privo di meccanismi per assicurare la separazione dei poteri, prevedendo un netto accentramento del potere decisionale nelle mani del Presidente rispetto a tutte le altre istituzioni. Così, il Presidente acquisisce poteri legislativi non solo con riferimento alla legge di bilancio, che diviene di iniziativa presidenziale e che la GANT può solo approvare (senza dibatterne il contenuto) o rigettare (avviando così un esercizio provvisorio sul budget dell'anno precedente), ma anche attraverso i decreti presidenziali. Questi ultimi, che acquisiscono forza di legge, possono essere emessi senza bisogno né di una previa autorizzazione dell'Assemblea né di una successiva conversione in legge e possono riguardare tutti gli ambiti su cui non esiste ancora una legge ordinaria necessari all'attuazione del programma di governo¹⁶. Il Presidente è altresì dotato di un potere di rinvio di una legge alla Grande Assemblea (superabile con un voto a maggioranza qualificata dei due terzi e non più a maggioranza assoluta come precedentemente richiesto) e del potere di sottoporre a controllo di costituzionalità preventivo sia formale che sostanziale i progetti di legge e le disposizioni del Regolamento della GANT ritenuti incostituzionali; viene anche confermato il potere di indire referenda sugli emendamenti costituzionali. Il Presidente è infine dotato del potere di scioglimento dell'Assemblea¹⁷, i cui poteri di controllo sull'esecutivo sono invece ridotti dall'abolizione del *question time* (art. 98). Il Presidente assume, inoltre, un ruolo preminente nell'ambito dell'esecutivo, potendo nominare e rimuovere Ministri e Vice-Presidenti¹⁸ senza necessità di conferma da parte di altre istituzioni, e cioè in assenza di quell'*advice and consent* parlamentare che caratterizza solitamente i presidenzialismi. A ciò si associa il potere di nomina dei più alti gradi della burocrazia ministeriale, la supervisione delle quattro agenzie interministeriali incaricate di gestire digitalizzazione, investimenti, finanze e personale amministrativo, nonché la possibilità di istituire *kurullar* (consigli) con funzioni consultive, che di fatto si pongono come una burocrazia parallela direttamente dipendente dal Presidente in cui prendono posto esperti e stakeholders attraverso procedure di selezione assolutamente discrezionali. A completare i poteri del Presidente si pongono la nomina a Capo delle forze armate e dei servizi segreti (MIT), il controllo degli investimenti legati al fondo sovrano turco TVF (istituito dal 2016) e l'accresciuto potere di ingerenza nelle attività della Banca Centrale. La riforma del 2017 ha, infine, consentito al Presidente di mantenere il proprio incarico di leader di partito, rendendolo così arbitro sia della vita interna del partito di maggioranza sia della vita delle istituzioni.

Quanto al catalogo dei diritti, nel testo del 1982 la visione liberale del 1961 viene sostituita da una impostazione che tende a dare priorità ai limiti imponibili a ciascun diritto piuttosto che alle garanzie. Ne è derivata, sin dal 1995, la necessità di procedere a riforme costituzionali per adeguare il testo della legge fondamentale agli standard europei, avviando un percorso divenuto particolarmente intenso nell'era dell'AKP, quando le c.d. riforme europeiste, ossia finalizzate ad ottenere l'ingresso nell'UE, sono state più frequenti. Si possono menzionare, in particolare, l'emendamento del 2004,

¹⁶ Ai sensi dell'art. 104.17 Cost., il Presidente non può emettere decreti qualora sussista una riserva di legge o si intervenga in materia di diritti fondamentali. La Costituzione, tuttavia, non chiarisce quale sia l'organo competente a giudicare i conflitti di attribuzione né le procedure per verificare se la materia oggetto di decreto sia effettivamente la stessa su cui il Parlamento ha già approvato una legge.

¹⁷ Si tratta, in realtà, di un potere formalmente 'reciproco', potendo la GANT votare, a maggioranza qualificata dei tre quinti, per il proprio scioglimento ponendo al contempo fine al mandato del Presidente (art. 116 Cost.). Si nota, tuttavia, che la maggioranza richiesta all'Assemblea è particolarmente elevata, al punto da rendere pressochè teorica l'eventualità che essa riesca ad approvare un autoscioglimento. Un simile ragionamento riguarda la possibilità di *impeachment* del Presidente e dei vice presidenti, rispettivamente disciplinate *ex art.* 105 e 106 Cost., per cui si prevede un susseguirsi di maggioranze assolute e qualificate nei vari passaggi per la messa in stato di accusa di fatto irrealizzabili stante l'attuale sistema dei partiti.

¹⁸ Giacché questi ultimi hanno poteri sostitutivi, occorre sottolineare come la scelta di affidarne la nomina al Presidente implichi che un cittadino non eletto possa ricoprire la più alta carica dello Stato in caso di temporanea indisponibilità del Presidente.

con cui si ampliano le garanzie di numerosi diritti e si procede all'abolizione completa della pena di morte, e l'emendamento del 2010, che ha provveduto ad ampliare le competenze della Corte costituzionale per inserire il ricorso diretto per violazione dei diritti e ad estendere le tutele per i c.d. gruppi deboli.¹⁹

Restano fermi, nonostante i numerosi emendamenti dell'era AKP, i principi repubblicani, inemendabili *ex art. 4*, enunciati nei primi tre articoli: forma di stato repubblicana, secolarismo, integrità territoriale.

2. La promessa costituente e il dibattito attuale

I processi costituenti sin qui analizzati, come si è visto, sono tutti stati frutto di un approccio *top-down* in cui il margine di partecipazione della popolazione è stato molto ridotto così come pressoché nulla è stata la possibilità di opporsi al contenuto elaborato dagli estensori delle Carte. A conferma, si potrà citare il già menzionato caso del quesito referendario per la Costituzione del 1982 che congiungeva l'approvazione della Carta alla scelta di Evren quale Presidente, stante peraltro una legge elettorale che prevedeva l'esclusione dalle future tornate elettorali in caso di mancata partecipazione al voto. In breve, da un lato la popolarità del Generale rendeva poco plausibile l'espressione di un voto negativo, dall'altro una astensione di protesta sarebbe stata duramente sanzionata con una importante limitazione del diritto di voto.

Questa debole legittimazione popolare a seguito di processi costituenti frutto della volontà dei militari è stata la principale motivazione addotta dall'AKP per promettere una nuova Costituzione sin dalla prima campagna elettorale. Ad essa sembra plausibile aggiungere la volontà di 'aggiornare' i principi del kemalismo contenuti nella Carta al fine di allinearli con le opzioni dell'elettorato del partito. Non può ignorarsi, infatti, che l'AKP si è posto sin da subito in diametrale contrapposizione con l'élite colta, urbanizzata e secolare che aveva retto le sorti del paese sino all'inizio del XXI secolo, proponendosi quale rappresentante – talvolta nella retorica più che nei fatti – delle ampie fasce rurali, periferiche e conservatrici della società turca.

2.1 La Commissione per la Riconciliazione costituzionale

In quest'ottica, l'8 giugno 2007 l'allora Primo Ministro Erdoğan riunì un gruppo di costituzionalisti affinché cominciasse a lavorare ad una proposta di Costituzione, poi effettivamente presentata alla leadership dell'AKP il 29 agosto 2007 ed oggetto di una apposita discussione interna in occasione della conferenza organizzata a Sapanca il 14-16 settembre 2007. La bozza di Costituzione in parola prevedeva una estensione delle garanzie dei diritti umani anche attraverso la previsione di nuove competenze per la Corte costituzionale e il rafforzamento del principio di separazione dei poteri soprattutto con riferimento ai poteri di nomina del Presidente.²⁰ Tutti elementi poi introdotti in Costituzione con la riforma del 2010.

Poiché l'esperimento del 2007 era stato contestato per la limitata inclusività nella fase di redazione della proposta di Costituzione, il 19 ottobre 2011 l'AKP ha tentato una nuova strada attraverso l'istituzione in seno alla Grande Assemblea Nazionale della Commissione per la Riconciliazione

¹⁹ Sui profili controversi di questo emendamento, soprattutto con riferimento al funzionamento della Corte costituzionale, si veda Commissione di Venezia, Opinione n. 612/2011, 18 ottobre 2011.

²⁰ Per i lavori di questa Commissione, si veda E. Özbudun, *Democratization and Politics of Constitution Making in Turkey*, Central European University Press, 2009, spec. pp. 104-105.

costituzionale (*Anayasa Uzlaşma Komisyonu*). Composta pariteticamente da tre rappresentanti per ciascuno dei quattro partiti presenti in Parlamento a seguito delle elezioni del giugno 2011, la Commissione, le cui decisioni erano prese all'unanimità dei presenti, si riteneva legittimamente convenuta solo se si assicurava la presenza di almeno tre dei quattro partiti. Questi ultimi, inoltre, coprivano a rotazione la presidenza della Commissione in caso di assenza dello *speaker* della GANT, cui quel ruolo era attribuito *ex officio*. La Commissione per la Riconciliazione costituzionale assicurava anche una ampia partecipazione popolare attraverso audizioni pubbliche nonché prevedendo la raccolta di commenti e opinioni della società civile al termine della fase di redazione di cui la Commissione avrebbe dovuto tenere conto prima di presentare un testo definitivo alla GANT; a seguito dell'approvazione di quest'ultimo, la popolazione avrebbe quindi dovuto esprimere nuovamente il proprio consenso attraverso un referendum confermativo. Ad assicurare una costante trasparenza e accessibilità dei lavori, infine, si prevedeva la pubblicazione delle minute su un apposito sito web collegato al sito della GANT.

I lavori della Commissione si sono conclusi senz'esito nel 2013, lasciando aperto un ampio dibattito in dottrina circa le ragioni che hanno visto le forze politiche fallire nella ricerca di un compromesso.²¹ Tre sembrano essere stati i principali nodi critici. In primo luogo, la riforma della forma di governo si è arenata dinanzi all'impossibilità di conciliare le richieste per il presidenzialismo dell'AKP, sostenuto anche dal Partito per la Pace e la Democrazia (*Barış ve Demokrasi Partisi* – BDP), con il desiderio di mantenere, tuttalpiù razionalizzandola, la forma di governo parlamentare, preferita da CHP e Partito del Movimento nazionalista (MHP – *Milliyetçi Hareket Partisi*). In secondo luogo, le forze politiche non hanno trovato un compromesso per modificare la nozione di cittadinanza espressa nella Costituzione del 1982 che soprattutto l'AKP e il BDP avrebbero voluto rivedere in senso meno nazionalista e capace di riconoscere l'esistenza di minoranze etniche. Al possibile ampliamento del riconoscimento dei diritti delle minoranze si ricollegava anche il dibattito circa il funzionamento e le competenze degli enti locali, che la Costituzione del 1982 concepisce come mere estensioni del governo centrale nell'ambito di una tipologia di stato unitaria e centralizzata. Sul punto, da un lato il CHP e il MHP proponevano di limitare l'autonomia, soprattutto finanziaria, degli enti locali in nome del principio di integrità territoriale; dall'altro, l'AKP sembrava propenso ad una decentralizzazione, anche fiscale, delle competenze mentre il BDP si spingeva a richiedere l'istituzione di un Parlamento regionale per le aree a maggioranza curda. Si riproponeva qui il dibattito circa la possibilità di abbandonare il mero approccio securitario alla gestione della questione curda per negoziare una soluzione di compromesso che, anche attraverso le modifiche alle disposizioni costituzionali in materia di cittadinanza, avrebbe consentito il riconoscimento (almeno) dei diritti culturali dei curdi.²² Da ultimo, un punto di conflitto riguardava la riforma del ruolo e delle competenze del *Diyanet*, la Direzione per gli affari religiosi che ha acquisito crescenti poteri nell'era AKP ma la cui origine risale ai tempi del kemalismo, quando essa fu strumentale all'asservimento della religione islamica alle logiche dello Stato. Durante i lavori della Commissione, alle posizioni dell'AKP e del MHP che volevano mantenerne inalterato il funzionamento, il BDP proponeva una abolizione della Direzione, mentre il CHP ne suggeriva una completa ristrutturazione in modo da renderla più inclusiva,

²¹ Sul punto si rinvia a F. Petersen, Z. Yanaşmayan, *The Failure of Popular Constitution Making in Turkey. Regressing Towards Constitutional Autocracy*, Cambridge University Press, 2019.

²² Il tentativo di risolvere la questione curda ha lungamente caratterizzato i governi dell'AKP, che tuttavia, allo scoppio della guerra in Siria, hanno finito per ritornare all'utilizzo del solo approccio securitario non solo ripristinando importanti forme di controllo del territorio e delle istituzioni locali nelle aree curde ma anche avviando operazioni militari oltreconfine contro le milizie curde anti-Assad. Il riacutizzarsi della crisi siriana negli ultimi giorni del 2024 ha nuovamente posto al centro del dibattito la questione curda in Turchia proprio in ragione dei possibili interventi che quest'ultima potrebbe nuovamente realizzare in territorio siriano nonché per i rischi alla sicurezza interna che l'instabilità del confine comporta. Per alcune riflessioni sulle politiche turche in Siria, anche con riferimento alla questione curda, si rinvia a F. Donelli, *La posizione turca in Siria: tra intervento militare e apertura al dialogo*, CeSPI Brief n. 55. 2023, spec. p. 6-7.

soprattutto attraverso la partecipazione degli esponenti di tutte le denominazioni religiose presenti nel paese.

Dinanzi all'impossibilità di ricomporre le fratture rispetto a questi temi fondamentali che aveva comportato l'approvazione di soli 60 articoli in due anni di lavori, nell'ottobre 2013 la Commissione è stata dichiarata disciolta in ottemperanza al regolamento che ne prevedeva lo scioglimento in caso di mancato raggiungimento del *quorum* dei presenti in più riunioni consecutive.

2.2 *Il dibattito in corso*

Il fallimento dei lavori della Commissione per la Riconciliazione ha contribuito a giustificare l'approccio maggioritario seguito dal governo in carica per l'approvazione di emendamenti costituzionali, in primo luogo l'ampio emendamento del 2017 che ha introdotto la forma di governo presidenziale. Ancora nel 2022, è stata questa la strada tentata per l'approvazione di un emendamento per introdurre – ennesimo tentativo – un diritto ad indossare il velo e, nelle parole degli estensori della bozza di emendamento, per “proteggere la struttura della famiglia, che è la base della società turca, e prendere precauzioni contro tutti i pericoli, i rischi, la decadenza e la perversione contro la famiglia”. Un emendamento in linea con la scelta già perfezionatasi nel 2021 di recedere dalla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione e il contrasto delle violenze contro le donne e le violenze domestiche che tuttavia non è stato sottoposto al voto della GANT per il sopraggiungere del terremoto del 6 febbraio 2023 e, successivamente, delle elezioni.

Proprio a seguito delle elezioni del 2023, i richiami alla necessità di una nuova Costituzione sono tornati ad essere incalzanti, forse anche in ragione della coincidenza temporale con il centenario della Repubblica²³. È così che, ad esempio, all'inaugurazione del secondo anno parlamentare della 28a legislatura, il Presidente Erdoğan ha sottolineato l'impegno della sua coalizione per l'approvazione di una nuova legge fondamentale capace di “espandere gli orizzonti del paese e della società” e di dare una definitiva attuazione al principio che “la sovranità appartiene incondizionatamente alla nazione”, nell'opinione del Presidente non pienamente rispettato dalle modalità con cui si è giunti ai precedenti testi costituzionali.

È interessante notare come, in relazione al dibattito sulla nuova Costituzione, gli esponenti della coalizione AKP-MHP²⁴ abbiano frequentemente evidenziato la necessità che essa sia inclusiva e capace di dare riconoscimento a tutte le componenti della società e, per utilizzare ancora una volta le parole di Erdoğan, di “abbracciare la storia comune e il futuro dello Stato e della nazione”. Tali parole ovviamente si aprono a differenti interpretazioni. Se l'inclusività è certamente un valore per un ordinamento democratico, allo stesso tempo il richiamo a quest'ultima potrebbe essere letto come la volontà di porre fine a quella concezione militante del secolarismo che ha rappresentato per lungo tempo una fonte di discriminazione per ampi strati della popolazione. Sul punto, tuttavia, devono richiamarsi le rassicurazioni dello stesso Erdoğan, che ha più volte ribadito come non esista dibattito circa la necessità di preservare i primi tre articoli della Carta in cui, tra gli altri, anche il secolarismo è inserito come valore fondamentale della Repubblica. Non sembra però che il Presidente si sia pronunciato sull'art. 4 della Costituzione del 1982 che rende i primi tre articoli inemendabili.

²³ A questo evento sembra che l'AKP sia giunto preparato, avendo riunito già durante la pandemia da COVID-19 un gruppo di esperti per la redazione di una bozza di nuova Costituzione. Allo stesso modo, il MHP sembra aver già pronta una bozza di circa 100 articoli. Entrambi i partiti, inoltre, hanno spesso accettato di discutere di riforma costituzionale con accademici, giornalisti ed esperti.

²⁴ Per dovere di completezza si ricorda che la coalizione di governo, presentatasi alle elezioni con il nome di Alleanza del Popolo, si compone dell'AKP, del MHP e del Nuovo Partito del Benessere (*Yeni Refah Partisi* – YRP). Non ha ottenuto alcun seggio il Partito della Grande Unità (*Büyük Birlik Partisi* – BBP), che pure ha preso parte all'Alleanza nelle elezioni del 2023.

Pertanto, con una strategia che l'AKP ha già utilizzato in passato, si potrebbe anche assistere ad una modifica concordata della Costituzione lasciando i primi tre articoli invariati ma modificando la clausola di inemendabilità così da poter procedere ad un successivo emendamento confermato da referendum popolare.

Se la questione del secolarismo è oggetto di speculazioni, maggiori certezze sembrano riguardare la volontà di utilizzare l'approvazione della nuova Costituzione per rimuovere il limite di due mandati consecutivi attualmente previsto per la partecipazione alle elezioni presidenziali. Al riguardo si è pronunciato molto chiaramente il leader del MHP, Devlet Bahçeli, che ha sostenuto la necessità di superare il limite dei due mandati per consentire alla coalizione di governo di procedere nel percorso di riforme sotto la guida del Presidente.

Quale che sia l'effettivo contenuto della nuova Costituzione che la coalizione di governo auspica, occorre ricordare che esso non potrà comunque essere frutto della sola volontà di quest'ultima *rebus sic stantibus*. Ai sensi dell'art. 175, infatti, la Costituzione può essere emendata attraverso due procedure: l'emendamento costituzionale può essere approvato con una maggioranza qualificata dei tre quinti, entrando così direttamente in vigore, oppure da una maggioranza qualificata dei due terzi seguita da una approvazione attraverso referendum indetto dal Presidente. Allo stato attuale, la coalizione di governo conta 322 seggi sui 600 di cui si compone la Grande Assemblea e necessita quindi di trovare alleati fra gli altri partiti presenti in Parlamento²⁵. Potrebbe essere questa la motivazione che, a seguito delle elezioni locali del 2024, ha spinto il Presidente Erdoğan ad incontrare l'attuale leader del principale partito di opposizione, Özgür Özel, nel maggio 2024. Si è trattato di un incontro storico, il primo dopo quello che aveva visto l'allora leader del CHP Kemal Kılıçdaroğlu incontrare il Presidente all'indomani del fallito golpe del 2016, la cui portata sarebbe comunque limitata dal clima di ostilità nuovamente percepibile all'indomani delle vicende che hanno coinvolto Can Atalay²⁶. Similmente, sembra sempre più plausibile un avvicinamento tra la coalizione di governo e il filo-curdo Partito Democratico, che potrebbe fornire i propri voti per una riforma costituzionale che incorpori almeno alcune delle concessioni che già furono discusse ai tempi della Commissione per la Riconciliazione costituzionale. Resta inteso, infine, che una razionalizzazione dell'attuale forma di governo potrebbe conquistare ai suoi promotori il consenso di alcune fazioni dei vari partiti di cui si compone l'opposizione, spesso originatisi da 'costole' dell'AKP proprio in dissenso con i contenuti della riforma del 2017 e confluiti nella coalizione guidata dal CHP con il dichiarato obiettivo di ripristinare il parlamentarismo o almeno di introdurre correttivi finalizzati al rispetto della separazione dei poteri nel presidenzialismo *à la turca* voluto da Erdoğan.

3. Osservazioni conclusive: una Repubblica al bivio

In termini generali, si può osservare come i processi costituenti della Turchia siano sempre stati improntati ad una logica verticale e leaderistica quando non direttamente autoritaria. A questa logica si è associata una partecipazione popolare limitata ai soli referendum confermativi, che peraltro non

²⁵ Sul punto si ricorda che la principale coalizione di opposizione conta 212 seggi, e si compone del CHP, del Partito Buono (*IYI Parti*), del Partito Democrazia e Progresso (*Demokrasi ve Atılım Partisi – DEVA*), del Partito della Felicità (*Saadet Partisi*), del Partito del Futuro (*Gelecek Partisi*) e del Partito democratico (*Demokrat Parti – DEM*).

²⁶ Ci si riferisce al discusso caso che ha coinvolto Şerafettin Can Atalay da cui è derivato uno scontro tra la Corte di Cassazione e la Corte costituzionale e relativo al riconoscimento dell'immunità parlamentare a condannati per attività terroristica. Per ulteriori dettagli in italiano sia consentito rinviare al mio *Cose turche: il caso Can Atalay e lo scontro tra Corti. Una (nuova) prova di autoritarismo?*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2024, pp. 190-192.

hanno interessato le Costituzioni del 1921 e 1924, interamente frutto del gruppo dominante dell'epoca. L'evidente debolezza in termini di legittimazione politica che deriva da queste circostanze contribuisce anche a spiegare le ragioni della crescente polarizzazione sociale, incoraggiata da una cultura politica dove i profili collettivi sembrano prevalere su quelli individuali,²⁷ e del mancato consolidamento della democrazia.

La richiesta di procedere all'approvazione di una Costituzione interamente frutto del potere civile, elaborata attraverso un procedimento inclusivo e con un contenuto aperto a tutte le componenti sociali, *prima facie* si pone come un importante passo in avanti per la democratizzazione dell'ordinamento. La generale deriva autoritaria a cui si è assistito nell'ultimo decennio, tuttavia, lascia temere che, nell'assenza di un compromesso con le forze di opposizione, la coalizione di governo, seppure indebolita nei consensi, non esiti a ricorrere nuovamente all'istituto referendario per chiedere conferma popolare alle riforme in assenza dei numeri per procedere ad una approvazione nella sola sede parlamentare.

A fronte di numerose speculazioni, sembra opportuno evidenziare, conclusivamente, che il possibile contenuto della nuova Carta resta ancora incerto così come la reazione che la popolazione potrebbe avere nei confronti di riforme capaci di minare in maniera definitiva i principi del kemalismo che pure reggono l'impianto istituzionale del paese sin dalla proclamazione della Repubblica.

Valentina Rita Scotti è Professoressa Associata di Diritto Pubblico Comparato presso la European Law and Governance School di Roma, Italia.

²⁷ Così A.Y. Evrensel, *Constitution Making and Enduring Challenges To Democracy in Turkey*, in *Middle East Policy*, 31, 2024, pp. 108-123, spec. p. 119.