



## PROVE DI SOVRANITÀ POPOLARE AI TEMPI DELLA DEMOCRAZIA RECITATIVA\*

di Maria Rita Magnotta\*\*

SOMMARIO: § 1. La portata globale degli effetti del referendum costituzionale turco; § 2. La Carta fondamentale turca, una Costituzione senza costituzionalismo; § 3. L'ascesa del partito Akp e del suo progetto riformatore turco; § 4. La torsione del modello presidenziale nella riforma costituzionale turca; § 5. Il potere del Capo a colpi di maggioranza; § 6. L'art.119 della riforma costituzionale turca e la deliberazione dello stato di emergenza; § 7. Conclusioni;

### 1. La portata globale degli effetti del referendum costituzionale turco

Con 'presidenzializzazione della politica' Leopoldo Elia definiva, rifacendosi allo studio condotto dai politologi T. Poguntke e P. Webb, la tendenza delle democrazie contemporanee 'a divenire' più presidenziali (secondo il senso statunitense) nella loro prassi di questi anni senza che, nella maggior parte dei casi, cambiasse la struttura tradizionale delle regole caratteristiche del loro tipo di regime<sup>1</sup>, cioè di presidenzializzarsi a struttura governativa invariata. Prima di addentrarci nell'analisi, va premesso che, secondo la dottrina sia giuspubblicistica che politologica, la tendenza alla presidenzializzazione, ovvero la verticalizzazione del potere degli esecutivi<sup>2</sup>, si sostanzia in un processo di metamorfosi che prescinde da formali revisioni delle norme costituzionali inerenti alla forma di governo<sup>3</sup>, incentrato sulla concentrazione dei poteri nelle mani del Capo e dell'Esecutivo. Pur potendo caratterizzare ogni forma di governo e non esclusivamente la forma di governo presidenziale<sup>4</sup>, si parlerà di presidenzializzazione in riferimento alla specifica esperienza turca, quale esempio di

\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*

\*\* Dottore di ricerca in Diritto Pubblico Interno e Comunitario – Facoltà di Giurisprudenza, Seconda Università degli Studi di Napoli.

<sup>1</sup> L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria politica*, n.1/2006, p.5;

<sup>2</sup> A. LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, 2000, p.37 e ss.; A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, p.2 e ss.;

<sup>3</sup> A. TORRE, J. FROSINI, *The Queen and her President, Una presidenzializzazione della forma di governo parlamentare britannica?*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione*, cit. p.56;

<sup>4</sup> T. POGUNTKE, P. WEBB, *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis*, cit., p. 6; F. MUSELLA, *Governi monarchici*, Bologna, 2009, p. 36 e ss.;

forte concentrazione del potere in senso monista. La contestuale presenza di una serie di variabili, quali la riforma costituzionale della forma di governo e la personalizzazione della dialettica politico-istituzionale, di dinamiche presidenziali, fa assumere loro un preciso significato se inserite nella particolare passaggio congiunturale dalla forma di governo parlamentare a quella presidenziale. Né del resto sembra possibile parlare di effetti automatici e prevedibili determinati dalla combinazione di dette variabili, perché qualsiasi sia il grado di presidenzializzazione, letto alla luce della forma di governo, non si può dare per scontato il risultato accrescitivo o limitativo del regime democratico<sup>5</sup>.

Cio' rende interessante lo studio del caso turco, che presenta una serie di variabili politico-costituzionali, dalla cui combinazione potrebbero aversi esiti, molto incisivi sui tratti strutturali e identificativi della democrazia, a partire proprio dalla recente riforma costituzionale<sup>6</sup>. Basti pensare al decreto del 7 febbraio 2017 con cui il Governo sta proseguendo, dopo il tentato colpo di Stato del luglio 2016, la durissima repressione delle libertà di espressione e di insegnamento<sup>7</sup>. Si contano già oltre 4000 docenti universitari licenziati, oltre ai giornalisti, ai giudici, quali principali obiettivi della linea dura adottata per combattere i 'presunti' seguaci di Fetullah Gulen<sup>8</sup>. In questo clima autoritario ed emergenziale, di certo, la campagna referendaria sulla riforma costituzionale non sembra essersi svolta in modo libero, corretto e trasparente, considerando che gli accademici contrari alla riforma di Erdogan sono stati costretti al silenzio in ogni modo<sup>9</sup>. Preoccupa che simili provvedimenti accadano in un Paese inquadrato nell'area europea, che aspira a far parte integrante dell'Unione politica e monetaria, ma che di fatto, poco condivide sul piano dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili<sup>10</sup>. Del resto, la reazione degli Stati membri all'indomani della campagna referendaria per i turchi residenti all'estero è emblematica. Olanda e Germania hanno infatti decisamente vietato che i ministri di Erdogan tenessero comizi referendari pro riforma costituzionale turca<sup>11</sup>. Del resto i 5 milioni di turchi disseminati in Europa rappresentano una forte fetta di elettorato, quasi tutti di etnia curda, la stessa parte di popolazione oggetto di continue repressioni da parte del governo targato AKP. Il timore dei Paesi europei resta legato alla rottura degli equilibri diplomatici con il governo di Ankara, a causa di una eventuale esportazione dei conflitti politici interni sulle sponde europee. Intanto, crescono in Germania le contestazioni alla riforma costituzionale turca da parte di 30 mila dimostranti filo-curdi, esplicitamente formalizzate in Parlamento da Cem Ozdemir, esponente dei Verdi, che ha messo in guardia i turchi-tedeschi dal sostenere una riforma che renderebbe la Turchia molto lontana dagli standard democratici dell'Europa. La stessa Merkel, nel rispondere all'accusa di 'nazismo' di Erdogan, risponde sottolineando di dover mantenere al fine di non perdere l'asse

---

<sup>5</sup> T.POGUNTKE, P.WEBB, *The Presidentialization of Politics: a comparative study of modern democracies*, Oxford Scolaship Online, 2005, p. 18;

<sup>6</sup> A.DI GIOVINE, *Un modello di democrazia in linea con i tempi*, in A.DI GIOVINE, A.MASTROMARINO, a cura di, *La presidenzializzazione degli Esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, p.7;

<sup>7</sup> R.BIN, *Turchia verso il referendum costituzionale: 330 professori universitari cacciati senza processo*, in <http://www.lacostituzione.info/index.php/2017/02/14/turchia-verso-il-referendum-costituzionale-330-professori-di-diritto-costituzionale-cacciati-senza-processo/>; T.GROPPI, *Turchia che fare?*, n.4/2017, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

<sup>8</sup> <https://cesi-italia.org/articoli/242/glen-e-erdoan-le-ragioni-di-uno-scontro>

<sup>9</sup> T.GROPPI, *Turchia, che fare?*, *op.cit.*, p. 3 e ss.; V.SCOTTI, *Il golpe in Turchia e la Corte europea dei diritti umani: brevi note critiche sulle decisioni di irricevibilità per il mancato previo esperimento dei ricorsi interni*, in Osservatorio Costituzionale AIC, fasc.n-1/2017, p.3 ss.

<sup>10</sup> *Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea*, 25 marzo 2017, in

<sup>11</sup> [http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2017-03-09/sale-contrarieta-comizi-pro-erdogan-ministri-turchi-europa-200619.shtml?uuid=AEA1GEI&refresh\\_ce=1](http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2017-03-09/sale-contrarieta-comizi-pro-erdogan-ministri-turchi-europa-200619.shtml?uuid=AEA1GEI&refresh_ce=1)

diplomatico, la linea rossa tracciata ufficialmente con il riconoscimento del genocidio armeno nel 2016<sup>12</sup>. Parole che rivelano il tasso di preoccupazione che cala sul risultato del referendum costituzionale turco per la portata internazionale degli effetti conseguenti alla possibile deriva autoritaria, riportando, secondo molti, indietro la condizione politica europea addirittura prima della seconda guerra mondiale<sup>13</sup>.

## 2. La Carta fondamentale turca, una Costituzione senza costituzionalismo

Il rilievo internazionale del referendum sulla riforma costituzionale turca ci conduce a definire le linee del presente studio nell'ottica del modello di presidenzialismo<sup>14</sup>, secondo l'analisi del testo di riforma costituzionale sottoposto a referendum, e rispetto alle effettive condizioni del rapporto tra forze politiche e la forte caratterizzazione personale del potere del Capo del Governo.

Si tenterà, pur con i limiti della presente analisi, una lettura orientata dai principi del costituzionalismo<sup>15</sup>, tenendo conto del suo particolare sviluppo nei Paesi arabo-musulmani, soprattutto alla luce della prospettiva che li inquadra quali Paesi con “costituzioni senza costituzionalismo”<sup>16</sup>. Preoccupa infatti che tale intervento riformatore si possa iscrivere in quella che è stata definita “democrazia recitativa”<sup>17</sup>, alla luce del proliferare delle democrazie illiberali. Con tale espressione Eisenstand definisce quei Paesi, in cui le elezioni sono solo un processo con cui il popolo consegna del potere al Capo, che lo eserciterà non riconoscendo i diritti fondamentali, l'eguaglianza dei cittadini, oppure imponendo quale fonte di legittimazione del diritto o della politica i propri testi sacri oppure Stati in cui i governanti diventano autoritari modificando le Costituzioni per consolidare il proprio potere<sup>18</sup>. La Repubblica turca si inserisce tra questi, ben sottolineando che quando si parla di democrazia rispetto ai Paesi arabi bisogna fare delle premesse in merito a ciò che s'intende per democrazia, non cadendo nell'errore di voler idealizzare il modello occidentale da esportare nelle sponde arabe del mediterraneo, e considerando la difficile fase che anche nei Paesi occidentali sta attraversando il modello democratico<sup>19</sup>.

Si deve a due lungimiranti studiosi, l'aver tracciato la crisi della sovranità popolare e l'erosione della democrazia proprio nel momento di maggior partecipazione dei cittadini ai processi decisionali. Entrambe, sul piano sociologico Eisenstand e sul piano politologico Crouch, avevano delineato una rapida destrutturazione del modello democratico con l'avvento di quella che Crouch aveva già definito “postdemocrazia”, i cui sintomi erano già presenti nelle democrazie occidentali trionfanti<sup>20</sup>, sintomi sinergicamente connessi dalla personalizzazione della politica

<sup>12</sup> <http://www.asianews.it/notizie-it/Il-parlamento-tedesco-riconosce-il-genocidio-armeno.-L%E2%80%99ira-di-Ankara-37669.html>

<sup>13</sup> M.VOLPI, *Una nuova Costituzione che mira all'instaurazione di un regime autoritario*, in <http://www.dpce.it/forum-dpce-online-turchia-una-nuova-costituzione-che-mira-all-instaurazione-di-un-regime-autoritario.html>

<sup>14</sup> A.LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, 2000, p.2 e ss., laddove l'Autore prende in considerazione l'idea che il governo presidenziale non in senso monodeterminato ma sfaccettato in diverse tipologie, secondo il modello teorico elaborato da G.U.RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di Governo*, in *Enc.giur.*,XIV,Roma,1989,p.17, contra L.ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc.dir.*,XIX, Milano,1970, pp.662 e ss.;

<sup>15</sup> A.PACE, *I limiti del potere*, Napoli, 2008, p.10 e ss.;

<sup>16</sup> G.GOZZI, *Il costituzionalismo in Europa e nell'Islam*, in F.CASSANO,D.ZOLO,(a cura di), *L'alternativa mediterranea*, Milano, 2007, p.476; M.OLIVIERO, *I Paesi del mondo islamico*, in P.CARROZZA,A.DI GIOVINE,G.F.FERRARI(a cura di) *Diritto costituzionale comparato*, vol.I, 2009, p.597 e 622;

<sup>17</sup> E.GENTILE, “*In democrazia il popolo è sempre sovrano*”(Falso!), Bari-Roma, 2016, p.48 e ss.

<sup>18</sup> E.GENTILE, *In democrazia il popolo è sempre sovrano*, op.cit., p.51-52

<sup>19</sup> D.ZOLO, *La questione mediterranea*, in F.CASSANO,D.ZOLO,(a cura di), *L'alternativa mediterranea*, Milano, 2007, p. 47 e ss.;

<sup>20</sup> S.N. EISENSTADT, *Paradossi della democrazia. Verso democrazie illiberali?*Bologna, 2002, cit. in E.GENTILE, “*In democrazia*

elettorale<sup>21</sup>. Non ultimo, il peso delle lobbies economiche e degli accordi internazionali di partenariato, la particolare attuale congiuntura storico-economica rende ancora più significativo il peso del referendum costituzionale che potrebbe dare vita ad una rinnovata primavera araba, chiedendoci se il ricorso alla presidenzializzazione del potere potrebbe rivelarsi una strada utile o, piuttosto, un limite al lungo processo di democratizzazione del Paese<sup>22</sup>.

### **3.L'ascesa del partito Akp (Partito per la Giustizia e lo Sviluppo) e del suo progetto riformatore turco**

Prima di affrontare il discorso relativo alla modifica costituzionale, si tratteggerà sommariamente il contesto in cui si inserisce il passaggio dalla forma di governo parlamentare a quella presidenziale, fortemente voluta da Erdogan, iniziata nel 2007 con l'introduzione dell'elezione diretta del Capo dello Stato, confermata con voto referendario del 12 settembre 2010. Il dato incontestabile è la solidità del consenso del partito Akp.

Fin dalla vittoria alle elezioni politiche del 2002, guidato da Recep Tayyip Erdogan, grazie anche alla significativa svolta alla politica interna e sovranazionale della Turchia, rendendolo un Paese dalla politica economica forte, con un Pil dalla rapida crescita, che ha diminuito le soglie di disoccupazione<sup>23</sup>. Un potere consolidato negli ultimi dieci anni, in cui il partito AKP, da partito antisistema rispetto al partito kemalista e alle fazioni conservatrici che avevano predominato la scena politica turca, diventa la forza politica capace di interpretare, cogliendo l'importanza del processo di secolarizzazione in atto, le esigenze della società civile dando un forte impulso alla crescita economica. Sul versante delle riforme, quindi, l'introduzione di un sistema presidenziale ha origini già nella revisione costituzionale del 2001, hanno rivelato il largo consenso politico, assicurato anche dalla legge elettorale, ad intervenire sul testo costituzionale, considerato non in linea con una Turchia moderna. Tuttavia, la strada intrapresa, della modifica della Repubblica turca a colpi di maggioranza ha trovato nel corpo elettorale un primo freno, laddove rispetto alle contraddizioni interne ai rapporti tra partiti politici e magistratura, è stata richiesta una riforma condivisa con il popolo<sup>24</sup>. Del resto, per l'approvazione del processo riformatore, il partito di Erdogan non godeva dei numeri della maggioranza qualificata richiesta, dovendo coalizzarsi con almeno un partito di opposizione, come di fatto è avvenuto con il Movimento nazionalista.

A questo proposito, interessante rilevare che la riforma costituzionale ha ottenuto il consenso dal partito Akp con 315 voti a favore, dal partito Mhp, (Partito del Movimento Nazionalista) con 33 voti a favore e 6 voti contrari. L'iter parlamentare si è concluso il 20 gennaio 2017, con l'approvazione di tutti gli emendamenti alla proposta di modifica costituzionale<sup>25</sup>.

---

*il popolo è sempre sovrano*”(Falso!), Bari-Roma, 2016, p.48 e ss.

<sup>21</sup> C.CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2003, p. 148

<sup>22</sup> M.MAZZA, *Le incertezze della (eventuale) transizione costituzionale in Turchia*, in <http://www.dpce.it/forum-dpce-online-turchia-le-incertezze-della-eventuale-transizione-costituzionale-in-turchia.html>

<sup>23</sup> A.VANNUCCI, *Turchia: Erdogan trionfa, ma manca il plebiscito. La riscrittura della Costituzione passerà attraverso una mediazione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.3/2011

<sup>24</sup> V.TALBOT, *La Turchia e la primavera araba*, in ISPI Analysis, n.73/2011, in [www.ispionline.it](http://www.ispionline.it); F.DONELLI, *Le radici ottomane della Turchia di Erdogan*, in [www.diacronie.revues.org](http://www.diacronie.revues.org)

<sup>25</sup> Interessante notare non solo la composizione del voto in aula parlamentare a seconda dei gruppi politici, ma soprattutto la spaccatura esistente all'interno dei partiti sulla riforma costituzionale, come ad esempio il partito MHP

#### 4. La torsione del modello presidenziale nella riforma costituzionale turca

L'indubbio profilo di interesse della revisione costituzionale turca è rappresentato dal passaggio dalla forma di governo parlamentare alla forma di governo presidenziale, secondo il progetto politico di Erdogan modificata in un presidenzialismo inedito. In effetti, il modello presidenziale sembra subire una notevole torsione rispetto al modello classico di presidenzialismo nord americano. Il sistema presidenziale deciso con il referendum costituzionale può essere inquadrato, secondo la distinzione fatta dalla dottrina, nell'ambito del governo presidenziale con sistema monista-autoritario caratterizzato dal predominio assoluto del Capo dello Stato<sup>26</sup>. La forma di governo dei Paesi islamici è caratterizzata da istituzioni politiche omogenee, che gestiscono il potere secondo il principio della concentrazione delle funzioni nelle mani di un Esecutivo forte (sia esso Capo dello Stato o Capo del Governo). Difficile rintracciare, nonostante la legittimazione popolare del potere governante, nel Parlamento o nel corpo elettorale o nella magistratura forme effettive di controllo e di limite all' Esecutivo, potendo in linea di massima, esercitare un limite meramente formale al potere monocratico<sup>27</sup>.

A supportare tale idea, il passaggio del baricentro del rapporto fiduciario dall'asse Consiglio dei Ministri – Grande Assemblea Nazionale Turca (*ex* articoli 109 Cost. e seguenti) all'asse Capo dello Stato e dell'Esecutivo - Grande Assemblea Nazionale Turca, anche se nella legge di revisione non si fa nessun cenno al rapporto di fiducia. Tuttavia, il rapporto Parlamento - Capo potrebbe evincersi dagli articoli 77, 87, 89, 98, 104,105,106,116,119,125,161 della Costituzione turca, potendo leggerne l'interpretazione secondo due aspetti, il primo legato ai rapporti politici in senso stretto, il secondo legato ai rapporti tra fonti normative, che riflettono sul piano effettivo, il reale meccanismo di funzionamento dei rapporti tra Capo dello Stato e del Governo e Parlamento. *Prima facie*, la natura giuridica del presidenzialismo turco va colta sia rispetto alle modifiche già intervenute sul piano legislativo, e ora sul piano costituzionale. Il cuore della riforma viene sinteticamente e chiaramente delineato nell'articolo 104 della riforma costituzionale turca, laddove viene affermato che “il Presidente diventa sia Capo di Stato sia Capo del Governo”. A fronte del testo previgente, dove veniva definito il ‘Capo dello Stato’ quale rappresentante e garante dell'unità nazionale. Rispetto al regime parlamentare turco vigente, infatti, il Capo eserciterà il potere di nominare direttamente i ministri, emanare decreti per sicurezza nazionale e motivi di ordine pubblico, fortemente incisivi sui diritti civili e politici dei cittadini, di scioglimento del Parlamento, di dichiarare lo Stato di emergenza.

La concentrazione dei poteri nelle mani del Capo garantisce omogeneità politica e istituzionale<sup>28</sup>, un'identità che espone tutto il senso della riforma costituzionale a svariate critiche soprattutto sotto il profilo della gestione autoritaria dello Stato, come definita dal partito di

---

<sup>26</sup>A.LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo*, *op.cit.*, p.23 e ss., laddove l'Autore distingue tre sistemi di presidenzialismo, a seconda che siano caratterizzati dalla prevalenza del Capo dello Stato, oppure dell'Esecutivo oppure da una netta prevalenza del Capo dello Stato.

<sup>27</sup>M.OLIVIERO, *I Paesi del mondo islamico*, *op.cit.*, p.624

<sup>28</sup>A.LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo*, *op.cit.*, p. 91 e ss.;

opposizione Chp (Partito repubblicano) un passaggio “dalla democrazia parlamentare ad un regime totalitario”, rispetto al ruolo più debole del Presidente della Repubblica così come tratteggiato nel testo costituzionale precedente. Si tratterebbe, secondo molti, di un vero e proprio cesarismo che giunge al suo compimento, con la creazione di una forte cabina di regia politica decisa a strutturare una cittadinanza turca omogenea<sup>29</sup>. Del resto, dubbi sorgono proprio in relazione alla effettiva omogeneità prodotta dalla convergenza dei poteri nella sola figura del Presidente, considerando la frammentazione politica del partito di maggioranza e la persistenza, quindi, di un indirizzo politico che si muove su un doppio binario, di certo, meno stabile di quanto si possa immaginare *prima facie*.

La costruzione di una nazione unita e omogenea, con un peso rilevante sullo scacchiere geopolitico: il sogno di Erdogan giunge a compimento. A quale prezzo?

## 5. Il potere del Capo a colpi di maggioranza

Aspetto simbolico molto importante è la definizione del potere del Presidente, inserita a pieno titolo nelle tradizioni presidenziali, che l'articolo 104 sintetizza nella nomina e revoca dei Ministri e dei Vice Presidenti<sup>30</sup>. La norma va letta in combinato con l'annullamento della norma che prevedeva la perdita, da parte del presidente eletto, dell'appartenenza ad proprio partito politico. Il successivo articolo 106 della riforma costituzionale turca parla della nomina dei vice presidenti da parte del Presidente, ma anche delle elezioni politiche contestuali all'elezione del Capo dello Stato. In particolare, se la presidenza si rende vacante, le successive elezioni dovranno essere indette entro 45 giorni. Se le elezioni politiche sono decise entro un anno, allora anche le elezioni presidenziali possono svolgersi contestualmente alle elezioni del Parlamento. Se invece resta più di un anno dalla scadenza, allora il Presidente eletto resterà fino alla scadenza della legislatura, dopo di che saranno indette sia le elezioni parlamentari che presidenziali. Questo non conta al fine del limite di due termini (mandati) del Presidente<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> M.TACCONI, *Turchia, verso il presidenzialismo? Ecco chi sfida il disegno di Erdogan*, in Reset <http://www.reset.it/reset-doc/turchia-verso-il-presidenzialismo-ecco-chi-sfida-il-disegno-di-erdogan> ; A.MERINGOLO, *Intervista a Cengiz Aktar, Smettete di chiamarla democrazia , Turchia sempre più lontana dall'Europa*, in <http://www.reset.it/reset-doc/aktar-democrazia-turca-lontana>

<sup>30</sup> L'articolo 104 della riforma costituzionale turca così recita “The President becomes both the head of state and head of government, with the power to appoint and sack ministers and VP. The president can issue decrees about executive. If legislation makes a law about the same topic that President issued an executive order, decree will become invalid and parliamentary law become valid” letto in combinato col successivo art.106 “The President can appoint one or more Vice Presidents. If the Presidency falls vacant, then fresh presidential elections must be held within 45 days. If parliamentary elections are due within less than a year, then they too are held on the same day as early presidential elections. If the parliament has over a year left before its term expires, then the newly elected president serves until the end of the parliamentary term, after which both presidential and parliamentary elections are held. This does not count towards the President's two-term limit. Parliamentary investigations into possible crimes committed by Vice Presidents and ministers can begin in Parliament with a three-fifths vote in favor. Following the completion of investigations, the parliament can vote to indict Vice Presidents or ministers with a two-thirds vote in favor. If found guilty, the Vice President or minister in question is only removed from office if their crime is one that bars them from running for election. If a sitting MP is appointed as a minister or Vice President, their parliamentary membership will be terminated”

<sup>31</sup> L'articolo 106 così afferma :“The President can appoint one or more Vice Presidents. If the Presidency falls vacant, then fresh presidential elections must be held within 45 days. If parliamentary elections are due within less than a year, then they too are held on the same day as early presidential elections. If the parliament has over a year left before its term expires, then the newly elected president serves until the end of the parliamentary term, after which both presidential and parliamentary elections are held. This does not count towards the President's two-term limit. Parliamentary investigations into possible crimes committed by Vice Presidents and ministers can

Interessante notare che la stessa norma preveda anche l'inchiesta parlamentare su reati commessi da Vice Presidenti e Ministri, potendo essere avviata con 3/5 di voti favorevoli. Alla fine dell'inchiesta, il Parlamento può votare per muovere l'accusa con 2/4 dei voti favorevoli. Se riconosciuti come colpevoli, i Vice-Presidenti o Ministri in questione sono solo rimossi dall'ufficio se il loro reato è tale da escluderli dalla competizione elettorale. Se si tratta di un Ministro o Vice Presidente già parlamentare, la carica parlamentare cessa con la rimozione dall'incarico affidato dal Presidente.

L'articolo 116 prevede che il Presidente con 5/4 del Parlamento può decidere di indire le elezioni, e in questo caso il Presidente non più legittimato, scade, fino alle successive elezioni.

Ulteriore prerogativa del Presidente è la decisione sulla spesa pubblica, atto politico per eccellenza considerato che lo stesso articolo 161 novellato vieta ai parlamentari di cambiare le proposte presidenziali.

## **6. L'art. 119 della riforma costituzionale turca e la deliberazione dello stato di emergenza**

Nella revisione costituzionale turca oltre alla costruzione di un modello presidenziale a colpi di maggioranza, trova la propria definizione conclusiva il riconoscimento del potere di dichiarare lo stato di emergenza al Presidente, consolidando legalmente il superamento della distinzione tra 'diritto normale e diritto eccezionale'<sup>32</sup>. Nell'ambito della riforma, l'articolo 119 prevede che sia il Presidente a dichiarare la decisione politica di apertura dello 'stato di emergenza', ma la titolarità del potere deliberativo resta formalmente in capo al Parlamento. La norma testualmente afferma :

*“The President's ability to declare “state of emergency” is now subject to parliamentary approval to take effect. The Parliament can extend, remove or shorten it. States of emergency can be extended for up to four months at a time except during war, where no such limitation will be required. Every presidential decree issues during a “state of emergency” will need an approval of Parliament”*

---

begin in Parliament with a three-fifths vote in favor. Following the completion of investigations, the parliament can vote to indict Vice Presidents or ministers with a two-thirds vote in favor. If found guilty, the Vice President or minister in question is only removed from office if their crime is one that bars them from running for election. If a sitting MP is appointed as a minister or Vice President, their parliamentary membership will be terminated.”

<sup>32</sup> G.DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, Bologna, 2004, p.199 e ss., spec.201; B.ACKERMANN, *La Costituzione di emergenza*, Roma, 2004, p.32 e ss.;

La deliberazione parlamentare, come in altre modifiche del testo costituzionale turco, resta l'atto politico che abilita le decisioni più decisive sull'assetto dei poteri. Questa la *ratio* che sottende la chiusura dell'articolo 119 Cost.Turca, laddove durante lo stato di emergenza, ogni atto del Presidente deve essere approvato dal Parlamento. In effetti spetta sempre alla delibera parlamentare l'estensione della durata dello stato di emergenza, tranne che nei casi di stato di guerra, in cui il periodo di emergenza è indefinito. Anche sul piano delle fonti normative presidenziali, relativamente all'attuazione dell'indirizzo politico, bisogna fare riferimento all'ultimo comma dell'articolo 104 della riforma costituzionale turca. L'ultima parte dell'articolo 104 parla infatti dell'intreccio tra potere presidenziale e fonti normative, laddove si ipotizza il caso in cui sia le delibere parlamentari che i decreti presidenziali disciplinano contestualmente lo stesso argomento. La stessa norma afferma in modo chiaro la regola per risolvere le possibili antinomie tra fonti normative, affermando che la sovrapposizione tra queste decisioni politiche si risolve con la prevalenza della legge parlamentare, e la conseguente invalidità dei decreti presidenziali. Sempre dal punto di vista delle fonti, le modifiche che riguardano le prossime elezioni entreranno in vigore dopo le nuove elezioni, mentre gli altri emendamenti, eccezion fatta per la norma temporanea, entreranno in vigore dopo il giuramento del Presidente. Manca invece nel testo riformato, un adattamento tra gli atti normativi del Capo dello Stato e gli atti del Capo dell'Esecutivo, con forti perplessità per quanto riguarda la stessa responsabilità politica. Nel testo attuale, infatti, il Capo dello Stato è irresponsabile per gli atti adottati, *ex* articolo 105, essendo la responsabilità nelle mani del Governo, visto che il Presidente del Consiglio dei Ministri o i Ministri stessi devono controfirmare gli atti presidenziali. Basti pensare che il novellato articolo 105 disciplina le inchieste parlamentari. Tuttavia gli atti del presidente possono essere oggetto di ricorso al Tribunale costituzionale, *ex* art.126.

## 7. Conclusioni

Traendo una conclusione a prima lettura, anche alla luce del parere adottato dalla Commissione di Venezia il 13 marzo 2017<sup>1</sup>, di certo è che il progetto politico di Erdogan sta generando una vera e propria faglia tra le sponde turche e i confini dei Paesi europei. Le immagini, da un lato dei 27 Stati membri che hanno di recente celebrato i sessant'anni dell'Unione europea e, dall'altro, delle ripetute violazioni dei diritti umani degli appartenenti all'etnia curda e della mortificazione delle libertà costituzionali del popolo turco dissidente, sono difficilmente conciliabili con il sogno della Turchia in Europa<sup>2</sup>. La chiave di volta, va rintracciata, quindi, nella lettura costituzionalmente orientata della forma di governo presidenziale rispetto agli effettivi sviluppi degli indirizzi politici plurimi sottesi ai rapporti

---

<sup>1</sup> Commissione di Venezia, parere sugli emendamenti alla Costituzione turca, consultabile in <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2454687&Site=DC&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE&direct=true>

<sup>2</sup> T.GROPPI, *Turchia, op.cit.*, p. 4

di forza tra società civile, partiti politici e Capo dello Stato<sup>3</sup>.

Sul piano formale, le modifiche costituzionali turche presentano molti spunti critici non solo rispetto alla legittimità costituzionale, ma anche sul piano dell'operatività in concreto delle norme costituzionali novellate, unite alla schiacciante maggioranza parlamentare guidata da Erdogan. In effetti, sul piano formale nulla *quaestio*, la modifica costituzionale se da un lato accentra i poteri nelle mani del Capo, conserva formalmente la prevalenza del Parlamento nelle decisioni politiche determinanti l'indirizzo politico. Quanto poi questo sia realmente efficace sul piano dell'effettività, difficile dirlo, soprattutto considerando che i meccanismi sostanziali che incidono sugli aspetti formali sono determinanti. Tra questi, l'omogeneità dell'indirizzo politico che supporta il partito di maggioranza, gli accordi sul piano materiale costituzionale che sono in grado di coprire le maggioranze parlamentari, pur se previste a tutela della dialettica maggioranza-minoranze. Siamo di fronte ad un caso di Costituzione senza costituzionalismo<sup>4</sup>, di legalità costituzionale che non recupera terreno sul piano della legittimità<sup>5</sup>. In definitiva, non sembra essere ancora avvenuto storicamente il passaggio da *potere* (libero nel fine) a *funzioni pubbliche vincolate e orientate dai principi costituzionali*<sup>6</sup>, nell'ambito di una democrazia matura e della separazione dei poteri<sup>7</sup>. Nessuna traccia dell'idea normativa della Costituzione<sup>8</sup>, in assenza del principio dei pesi e dei contrappesi e di un effettivo sistema di limiti al potere, concentrato monoliticamente nelle mani del Capo. Se si riflette sul fatto che da sfondo a tutta la vicenda politica resta la durissima costrizione delle libertà fondamentali, il referendum del 16 aprile assume i connotati di una celebrazione formale e non di un vero e proprio momento di democrazia partecipativa. Non resta che attendere che nelle fessure dell'impianto conservatore, trovi posto un potere del corpo elettorale, nel tentativo di trasformare la Costituzione da *lex a ius*<sup>9</sup>, da impianto legale a forza culturale, da decisione politica che divide a cultura politica

<sup>3</sup> Due i possibili scenari: l'uno che rinsalda le dinamiche della democrazia recitativa, l'altro che inserisce il 16 aprile tra le tappe di un auspicabile processo di democratizzazione della Turchia. La riforma viene, inoltre, contestata non solo dai partiti tradizionalmente all'opposizione, CHP e HDP, ma anche all'interno del blocco che la sostiene. Lo stesso AKP è un partito meno omogeneo di quanto si pensi: secondo alcuni sondaggi, infatti, il 20% del suo elettorato si dichiara contrario alla riforma.

<sup>4</sup> G. GOZZI, *Il costituzionalismo in Europa e nell'Islam*, in F. CASSANO, D. ZOLO, (a cura di), *L'alternativa mediterranea*, Milano, 2007, p.476; M. OLIVIERO, *I Paesi del mondo islamico*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI (a cura di) *Diritto costituzionale comparato*, vol. I, 2009, p.597 e 622;

<sup>5</sup> C. SCHMITT, *Legalità e legittimità*, in C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, Bologna, 1972, p.211, spec.218;

<sup>6</sup> G. CUGURRA, *Considerazioni sull'attuale sistema degli atti pubblici*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1972, p. 66 e ss.; F. BENVENUTI, *Funzione. I) Teoria generale*, in Enciclopedia giuridica, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1989, vol. XIV, p.3; F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in Novissimo digesto italiano, Torino, 1966, vol. XIII, p.474 e ss.; G. DI GASPARE, *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, 1992, 170 ss.; S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, p. 202; G. GUARINO, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, in Rassegna di diritto pubblico, 1949, p. 249 ss.;

<sup>7</sup> G. BOGNETTI, *Poteri (divisione dei)*, in Digesto delle Discipline Pubblicistiche, Torino, 1996, vol. XI, p.373; G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, cit., Volume II, Milano, 1984, p. 230; E. DE MARCO, *Valore attuale del principio della divisione dei poteri*, in Studi in onore di Leopoldo Elia, Milano, 1999, vol. I, p.409 ss.

<sup>8</sup> G. FERRARA, *Costituzione e revisione costituzionale nell'età della mondializzazione*, in Scritti in onore di Giuseppe Guarino, II, Padova, 1998, p.245; G. AZZARITI, *Per un diritto costituzionale normativo*, fasc. n.1/2004, [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it) ;

<sup>9</sup> G. ZAGREBELSKY, *Antigone e la legge che smarrisce*, [http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2003/06/25/antigone-la-legge-che-smarrisce.html?refresh\\_ce](http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2003/06/25/antigone-la-legge-che-smarrisce.html?refresh_ce)

diffusa, potendo rappresentare l'unica occasione per il popolo di diventare potere costituente, superando il mito della democrazia recitativa<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> E.GENTILE, *Democrazia in folle*, in *www.* [http://www.ilsole24ore.com/art/cultura/2016-04-22/democrazia-folle-182929.shtml?refresh\\_ce=1](http://www.ilsole24ore.com/art/cultura/2016-04-22/democrazia-folle-182929.shtml?refresh_ce=1)