



ANTONIO J. PALMA\*

### LE SENTENZE *ŞAHİN ALPAY C. TURCHIA* E *MEHMET HASAN ALTAN C. TURCHIA*: UN PUNTO DI SVOLTA – FORSE PIÙ APPARENTE CHE REALE – NELL'ODISSEA DEI RICORSI AVVERSO LE MISURE EMERGENZIALI TURCHE PRESSO LA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO\*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. Lo stato di eccezione turco e la ricerca di un rimedio effettivo avverso le misure emergenziali tra piano interno ed internazionale. – 2. Le decisioni d'inammissibilità della Corte europea per mancato esaurimento dei rimedi interni ed i loro risvolti sulla decretazione d'urgenza domestica. – 3. Le sentenze *Şahin Alpay c. Turchia* e *Mehmet Hasan Altan c. Turchia*: profili fattuali. – 3.2 *segue*: Profili giuridici. – 3.3 *segue*: Le opinioni separate. – 4. Conclusioni. Una svolta più apparente che reale.

1. *Introduzione. Lo stato di eccezione turco e la ricerca di un rimedio effettivo avverso le misure emergenziali tra piano interno ed internazionale*

A fronte del fallimentare tentativo di colpo di Stato, perpetratosi in Turchia nella notte fra il 15 ed il 16 luglio 2016, il governo di Ankara ha deciso di istituire un rigoroso e totalizzante stato di eccezione, ricorrendo, peraltro, al meccanismo di sospensione emergenziale delle garanzie, disciplinato dagli artt. 15 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora innanzi anche, semplicemente, "CEDU") e 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (d'ora innanzi anche, semplicemente, "il Patto"). Trattasi delle cd. clausole derogatorie dei diritti umani<sup>1</sup>, ovverosia

\* Dottore di ricerca in "Diritto pubblico, comparato ed internazionale", curriculum "Ordine internazionale e diritti umani", presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma.

\*\* Il presente contributo è stato ultimato il 29 aprile 2018.

<sup>1</sup> In generale – e senza pretesa di esaustività – sulle cd. "clausole derogatorie" si vedano A.-L. SVENSSON-MCCARTHY, *The International Law of Human Rights and States of Exception*, The Hague-Boston-London, 1998; D. PRÉMONT (ed.), *Droits intangibles et états d'exception – Non-Derogable Rights Under States of Emergency in International Law*, Bruxelles, 1996; J. ORAÁ, *Human Rights in States of Emergency in International Law*, Oxford, 1992; V. EBOLI, *La tutela dei diritti umani negli stati d'emergenza*, Milano, 2010; G. CATALDI, *Le deroghe ai diritti umani in stato di emergenza*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006, pp.

disposizioni internazionali pattizie, inserite in due rilevanti trattati deputati alla protezione dei diritti fondamentali degli individui, che consentono agli Stati parti – nel rispetto di determinate condizioni, sostanziali e procedurali – di sospendere temporaneamente la tutela in parola, per assumere provvedimenti straordinari, idonei ad affrontare e superare una grave situazione di pericolo emergenziale, tale da minacciare la sicurezza e/o l'indipendenza del Paese considerato.

---

752-771 nonché *Art. 15*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, p. 425-442; *Art. 15*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, pp. 555-564; *La clausola di deroga della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. eur.*, 1983, p. 3 ss.; R. ERGEC, *Les droits de l'homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles*, Bruxelles, 2007; J. FITZPATRICK, *Human Rights in Crisis: the International System for Protecting Human Rights in States of Emergency*, Philadelphia, 1994; O. GROSS, F. NI AOLAIN, *Law in Time of Crises*, Cambridge, 2006; J. HARTMAN, *Derogation from Human Rights Treaties in Public Emergencies*, in *Harv. Int. Law Jour.*, 1981, p. 155 ss.; D. O'DONNELL (a cura di), *States of Emergency: Their Impact on Human Rights*, Geneva, 1983; L. ZAGATO, *L'eccezione per motivi di emergenza nel diritto internazionale dei diritti umani*, in *DEP*, 2006, pp. 137-156; R. HIGGINS, *Derogation Under Human Rights Treaties*, in *Br. YB. Int. Law*, 1977, pp. 281-320; D. KRETZMER, *Emergency, State of*, in *Max P. Enc. Pub. Int. Law*, 2008; M. DI BARI, *Derogating from Human Rights Provisions: Comparing State's Obligations Under Universal and Regional Human Rights Treaties*, in *Pace e Diritti Umani*, 2009, pp. 91-106; C. OLIVIER, *Revisiting General Comment n. 29 of the United Nations Human Rights Committee: About Fair Trial Rights and Derogations in Time of Public Emergency*, in *Leid. Jour. Int. Law*, 2004, pp. 405-419; A. J. PALMA, *L'art. 15 della CEDU e la regola del silenzio: sessant'anni di (carente) applicazione dello stato di eccezione*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2014, pp. 468-487; P. J. DUFFY, *Note on Art. 15 of the European Convention on Human Rights*, in D. PRÉMONT (ed.), *Droits intangibles – Non-Derogable Rights*, cit., pp. 203-212; E. CRYSLER, *Brannigan and McBride v. U.K.: a New Discretion on Art. 15 Derogations Under the European Convention on Human Rights?*, in *Rev. belg. dr. int.*, 1994, pp. 603-631; F. DE SANCTIS, *La deroga del Regno Unito alla Convenzione europea nell'ottica della giurisprudenza di Strasburgo*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, 2003, p. 641 ss.; M. M. EL ZEIDY, *The ECHR and States of Emergency: Art. 15 – a Domestic Power of Derogation from Human Rights Obligations*, in *S. Diego Int. Law Jour.*, 2003, p. 287 ss.; B. MANGAN, *Protecting Human Rights in National Emergencies: Shortcomings of the European System and a Proposal for Reform*, in *Hum. Rights Quart.*, 1988, p. 368 ss.; A. MOKHTAR, *Human Rights Obligations v. Derogations: Art. 15 of the European Convention on Human Rights*, in *Int. Jour. Hum. Rights*, 2004, pp. 65-87; K. J. PARTSCH, *Experiences Regarding the War and Emergency Clause (art. 15) of the European Convention on Human Rights*, in *Isr. YB. Hum. Rights*, 1971, pp. 327 ss.; N. QUESTIAUX, *Study of the implication for human rights of recent developments concerning situations known as states of siege or emergency*, doc. E/CN.4/sub.2/1982/15, 27 luglio 1982, disponibile sul sito internet [www1.umn.edu/humanrts/demo/subcom.html](http://www1.umn.edu/humanrts/demo/subcom.html); T. SCOVAZZI, *Considerazioni sull'inderogabilità di alcuni diritti tutelati dalla Convenzione europea dei diritti umani*, in I. PAPANICOLOPULU, T. SCOVAZZI, S. URBINATI (a cura di), *I diritti umani di fronte al giudice internazionale. Atti della giornata di studio in memoria di Carlo Russo*, Milano, 2009, p. 131 ss.; D. SHRAGA, *Human Rights in Emergency Situations Under the European Convention on Human Rights*, in *Isr. YB. Hum. Rights*, 1986, pp. 217-242; P. TAVERNIER, *Article 15*, in L. E. PETTITI (ed.), *Commentaire à la CEDH*, Paris, 1995, pp. 489-403; K. TERAYA, *Emerging Hierarchy in International Human Rights and Beyond: from Perspective of Non-Derogable Rights*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 2001, pp. 917-941; UFFICIO DELL'ALTO COMMISSARIO ONU PER I DIRITTI UMANI, in collaborazione con l'INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION, *The Administration of Justice During States of Emergency*, in *Human Rights in the Administration of Justice: a Manual on Human Rights for Judges, Procurators and Lawyers*, New York-Ginevra, 2003, pp. 815-891; L. ZAGATO, *L'eccezione per motivi di emergenza nel diritto internazionale dei diritti umani*, in *DEP*, 2006, p. 137 ss.; C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*<sup>3</sup>, Torino, 2013, pp. 100-101, 195-196 e 418-420; A. DE ZAYAS, *Derogation and the United Nations Human Rights Committee*, in D. PRÉMONT (ed.), *Droits intangibles – Non-Derogable Rights*, cit., p. 225 ss.; L. VALIÑA, *Inalienable Rights within the Framework of the Inter-American System of Human Rights*, in D. PRÉMONT (ed.), *Droits intangibles – Non-Derogable rights*, cit., p. 269 ss.; R. E. NORRIS, P. D. REITON, *The Suspension of Guarantees: a Comparative Analysis of the American Convention on Human Rights and the Constitutions of the States Parties*, in *Am. Un. Law Rev.*, 1980, p. 192 ss.; S. JOSEPH, M. CASTAN, *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials and Commentary*, Oxford, 2014, p. 910 ss.

Più nello specifico, il regime eccezionale *de quo* è stato istituito attraverso la decisione n. 2016/9064 del 20 luglio 2016<sup>2</sup>, appositamente comunicata presso i Segretariati generali del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite, proprio per attivare il suesposto meccanismo di sospensione interinale delle gaurentigie. Lo stato di emergenza in discorso, poi, è stato implementato attraverso una nutrita gamma di decreti con forza di legge<sup>3</sup>, intesi ad eradicare dalle strutture dello Stato il movimento golpista, responsabile – a detta del governo – dei fatti del 15 luglio. Movimento riportabile, sempre secondo le autorità di Ankara, a Fethullah Gülen, predicatore e studioso turco, residente negli USA, ed accusato di presiedere ad una ramificata organizzazione terrorstico-sovversiva, interessata ad assurgere al potere in Turchia (*Fethullah Gülen Terrorist Organisation*, c.d. “FETÖ”).

Peraltro, lo stato d'urgenza in parola parrebbe ormai avere acquisito una dimensione stabile e permanente in seno all'ordinamento turco, visto che esso ha subito una serie di proroghe ed è ancora vigente al momento in cui si scrive. Siffatto assetto diacronico, oltretutto, appare difficilmente compatibile con il principio di proporzionalità della deroga<sup>4</sup>, uno dei cardini normativi delle clausole *de quibus*, il quale, al contrario, impone una durata circo-

---

<sup>2</sup> Si veda la decisione n. 2016/9064 del Consiglio dei Ministri turco del 20 luglio 2016, depositata e registrata presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa il 21 luglio 2016, nonché notificata presso il Segretariato Generale delle Nazioni Unite sempre il 20 luglio 2016 ed ivi registrata il 2 agosto 2016, disponibile, come i testi di tutti i correlati decreti emergenziali, sul sito *internet* istituzionale [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) e sul sito *internet* istituzionale [www.obcbr.org](http://www.obcbr.org).

<sup>3</sup> Si vedano il decreto-legge n. KHK/667 del 22 luglio 2016, notificato presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota depositata ed ivi registrata il 28 luglio 2016; il decreto-legge n. KHK/668 del 25 luglio 2016, notificato presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota depositata ed ivi registrata il 2 agosto 2016; il decreto-legge n. 669 del 31 luglio 2016, notificato presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota depositata ed ivi registrata il 5 agosto 2016; i decreti-legge n. 670 e 671 del 17 agosto 2016, notificati presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota depositata ed ivi registrata il 29 agosto 2016; i decreti-legge n. 672, 673 e 674 del 1 settembre 2016, notificati presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota depositata ed ivi registrata il 12 settembre 2016; i decreti-legge n. 675 e 676 del 29 ottobre 2016, notificati presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota depositata ed ivi registrata il 16 novembre 2016; i decreti-legge n. 677 e 678 del 22 novembre 2016, notificati presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota depositata ed ivi registrata il 16 novembre 2016; i decreti-legge n. 679, 680, 681 e 685 del 6 gennaio 2017, notificati presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota depositata ed ivi registrata il 31 gennaio 2017; i decreti-legge n. 682, 683 e 684 del 23 gennaio 2017 e n. 686 e 687 del 7 febbraio 2017, notificati presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota depositata ed ivi registrata il 6 marzo 2017; il decreto-legge n. 690 del 29 aprile 2017, notificato presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota depositata ed ivi registrata il 23 giugno 2017; i decreti-legge n. 693 e 694 del 25 agosto 2017, notificati presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota depositata ed ivi registrata il 23 novembre 2017; i decreti-legge n. 688 del 29 marzo 2017, 689 del 29 aprile 2017 e 691 del 22 giugno 2017, notificati presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota depositata ed ivi registrata il 27 dicembre 2017; il decreto-legge n. 692 del 14 luglio 2017, notificato presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota depositata ed ivi registrata il 3 gennaio 2018; i decreti-legge n. 695 del 24 dicembre 2017 e 697 del 12 giugno 2018, notificati presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota depositata ed ivi registrata il 19 gennaio 2018; il decreto-legge n. 696 del 24 dicembre 2017, notificato presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota depositata ed ivi registrata il 22 gennaio 2018.

<sup>4</sup> Sul principio di proporzionalità *sic generaliter* si veda, per tutti, E. CANNIZZARO, *Il principio di proporzionalità nel diritto internazionale*, Milano, 2000. Per quello che concerne, nello specifico, lo studio del principio di proporzionalità della deroga, si vedano G. CATALDI, *Art. 15*, cit., pp. 557-560; A.-L. SVENSSON-MCCARTHY, *The International Law*, cit., pp. 568-623; P. J. DUFFY, *Note on Art. 15*, cit., pp. 206-207; UFFICIO DELL'ALTO COMMISSARIO ONU PER I DIRITTI UMANI, in collaborazione con l'INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION, *The Administration of Justice*, cit., pp. 852-856; D. KRETZMER, *Emergency, State of*, cit., pp. 19-22; S. JOSEPH, M. CASTAN, *The International Covenant*, cit., pp. 911-913.

scritta del regime emergenziale e strettamente commisurata alle esigenze del concreto pericolo pubblico da affrontarsi<sup>5</sup>. Più in dettaglio, la durata del regime eccezionale in discorso, originariamente stabilita, ad opera della decisione n. 9064/2016 del Consiglio dei Ministri, in 90 giorni, a decorrere dal 21 luglio 2016, è stata prorogata, volta per volta, di tre mesi in tre mesi, attraverso la decisione n. 1130 dell'11 ottobre 2016<sup>6</sup>, la decisione n. 1134 del 3 gennaio 2017<sup>7</sup>, la decisione n. 1139 del 18 aprile 2017<sup>8</sup>, la decisione n. 1154 del 17 luglio 2017<sup>9</sup>, la decisione n. 1165 del 17 ottobre 2017<sup>10</sup>, la decisione n. 1178 del 17 gennaio 2018<sup>11</sup> e, da ultimo, la decisione n. 1182 del 18 aprile 2018<sup>12</sup>.

Tanto premesso, lo stato di eccezione in parola sembrerebbe connotarsi per l'adozione di un'ampia gamma di misure emergenziali, foriere di svariati profili di criticità con i diritti fondamentali garantiti, sul piano internazionale, sia dalla Convenzione europea che dal Patto. Tra queste può ricordarsi, anzitutto, la chiusura forzata di numerose organizzazioni ed istituzioni private, sospettate di legami con la FETÖ, quali, ad esempio, centri di culto, case editrici, ospedali, istituzioni scolastiche ed universitarie, case di cura, *mass media*, *etc.*, con contestuale dimissione del relativo personale. Ma vi rientrano anche i massicci *dismissals* di pubblici dipendenti, personale militare e delle forze di polizia, giornalisti, giudici, procuratori, *etc.*, parimenti sospettati di legami con la FETÖ. Siffatte dimissioni, peraltro, sono state attuate o direttamente tramite alcuni dei suesposti decreti emergenziali, ovvero sulla base degli stessi, senza consentire alcuna partecipazione agli interessati alla relativa procedura d'irrogazione. Numerosi dei provvedimenti in parola, poi, si sono accompagnati all'attuazione di misure di carcerazione preventiva, spesso destituite di motivazioni che dimostrassero adeguatamente l'esistenza di un legame individuale tra i soggetti interessati e

---

<sup>5</sup> Più in particolare, esso comporta che la deroga emergenziale ai diritti fondamentali debba essere limitata a quanto strettamente necessario per affrontare e superare lo stato di crisi. Esso, inoltre, implica che le principali restrizioni d'urgenza debbano essere sostanzialmente predeterminate nell'atto istitutivo del regime emergenziale e che quest'ultimo debba essere sottoposto ad una continua revisione da parte delle competenti autorità governative. Sul punto si vedano il *general comment n. 29* del Comitato per i diritti umani del 30 agosto 2001, *States of emergency (article 4)*, pp. 4 e 6, disponibile, siccome tutte le pronunzie del Comitato, presso il sito *internet* istituzionale [www.cprcentre.org](http://www.cprcentre.org), nonché la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 26 maggio 1993, *Brannigan e McBride c. Regno Unito*, p. 43 e la sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo del 19 febbraio 2009, *A. ed altri c. Regno Unito*, p. 84, entrambe disponibili, siccome tutte le pronunzie della Commissione e della Corte europea dei diritti dell'uomo, presso il sito *internet* istituzionale della Corte [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>6</sup> Si veda la decisione n. 1130/2016 del Consiglio dei Ministri turco dell'11 ottobre 2016, depositata presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota del 17 ottobre 2016.

<sup>7</sup> Si veda la decisione n. 1134/2017 del Consiglio dei Ministri turco del 3 gennaio 2017, depositata presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota del 5 gennaio 2017.

<sup>8</sup> Si veda la decisione n. 1139/2017 del Consiglio dei Ministri turco del 19 aprile 2017, depositata presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota del 20 aprile 2017 e presso il Segretariato generale delle Nazioni Unite con nota del 19 aprile 2017.

<sup>9</sup> Si veda la decisione n. 1154/2017 del Consiglio dei Ministri turco del 17 luglio 2017, depositata presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota del 19 luglio 2017 e presso il Segretariato generale delle Nazioni Unite con nota del 27 luglio 2017.

<sup>10</sup> Si veda la decisione n. 1165/2017 del Consiglio dei Ministri turco del 17 ottobre 2017, depositata presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota del 19 ottobre 2017 e presso il Segretariato generale delle Nazioni Unite con nota del 19 ottobre 2017.

<sup>11</sup> Si veda la decisione n. 1178/2018 del Consiglio dei Ministri turco del 17 gennaio 2018, depositata presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota del 19 gennaio 2018 e presso il Segretariato generale delle Nazioni Unite con nota del 19 gennaio 2018.

<sup>12</sup> Si veda la decisione n. 1182/2018 del Consiglio dei Ministri turco del 18 aprile 2018, depositata presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa con nota del 19 aprile 2018.

l'organizzazione terroristico-sovversiva in esame. A tutto questo, poi, si è aggiunta una consistente minorazione delle garanzie giudiziarie offerte dall'ordinamento turco<sup>13</sup>, cosa che, oltretutto, ha sensibilmente aggravato lo stato della giustizia domestica, già menomata dalle pervasive epurazioni dell'ordine magistratuale, perpetrate dal governo di Ankara.

A fronte di tanto, e nell'impossibilità di individuare con precisione dei rimedi interni effettivamente in grado di far constatare l'illegittimità e/o l'infondatezza delle misure emergenziali *de quibus*, alcuni degli interessati hanno iniziato ad inoltrare ricorsi direttamente presso la Corte europea dei diritti dell'uomo, chiedendo d'essere dispensati dalla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni<sup>14</sup> di cui all'art. 35, paragrafo primo, della Convenzione. Obiettivo precipuo del presente contributo, dunque, non è tanto quello di esaminare l'intero regime d'urgenza turco, vagliandone la conformità ai suesposti parametri internazionali<sup>15</sup>, quanto quello di dare conto di siffatti ricorsi in sede internazionale e degli effetti che essi hanno sortito sulla decretazione d'urgenza domestica. E ciò anche alla luce del fatto che l'atteggiamento osteso, sul punto, dalla Corte europea, originariamente improntato ad un rigoroso *self-restraint*, sembrerebbe essersi modificato – quantomeno parzialmente – in seno alle due più recenti sentenze emanate – non a caso in pari data – sul punto: quella resa sul caso *Şahin Alpay c. Turchia*<sup>16</sup> e quella emessa sul caso *Mehmet Hasan Altan c. Turchia*<sup>17</sup>. Nelle pagine a venire, dunque, si esaminerà anzitutto la teoria di decisioni d'inammissibilità per mancato esaurimento dei rimedi interni, con le quali la Corte di Strasburgo ha, in principio, respinto i ricorsi avverso le misure emergenziali turche, prestandosi specifica attenzione ai risvolti che esse hanno sortito sulla decretazione d'urgenza domestica. In seguito si analizzeranno le suesposte sentenze “gemelle”<sup>18</sup>, senza tralasciare le opinioni separate alle-

---

<sup>13</sup> A tal proposito, possono menzionarsi, a titolo di esempio, l'estensione fino a 30 giorni (poi ridotti a 7+7) della durata della carcerazione preventiva sprovvista di convalida giurisdizionale, in relazione ai procedimenti penali destinati a perseguire i presunti responsabili dei reati contro l'ordine pubblico e la Costituzione correlati al *golpe*; l'estensione fino a 5 anni – da 3 che erano – della durata massima complessiva della custodia cautelare correlata alle indagini su atti concernenti il colpo di Stato; svariate interferenze nella difesa tecnica degli imputati; l'esclusione di ogni responsabilità civile, penale ed amministrativa per i pubblici funzionari che abbiano partecipato all'irrogazione delle misure d'urgenza, *etc.* Alcune di queste violazioni, con particolare riferimento alla situazione degli individui sottoposti a restrizioni della libertà personale, sono state recentemente denunciate, in sede istituzionale, in seno ad un rapporto emanato nel quadro del Consiglio d'Europa. Si veda il rapporto del Comitato sugli affari legali e sui diritti umani dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa del 27 febbraio 2018, *State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights*, p. 85 ss., disponibile presso il sito internet istituzionale del Consiglio d'Europa [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>14</sup> Sulla regola si veda, per tutti, R. PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Torino, 2004.

<sup>15</sup> Per la qual cosa ne sia consentito rimandare ad A. J. PALMA, *Il fallito colpo di stato del 15 luglio 2016 e lo stato di eccezione proclamato in Turchia: tra repressione legittima, soppressione dei diritti individuali e pericolo di una deriva autoritaria per una labile democrazia*, in questa rivista, 2016, p. 893 ss.; E. SOMMARIO, *La deroga turca alla Convenzione europea dei diritti umani ed il tentato colpo di Stato del luglio 2016*, in *Dir. um. dir. int.*, 2016, pp. 720-727; M. E. VENDITTI, *Le clausole derogatorie dei diritti umani: l'art. 15 CEDU alla luce dell'invocazione dello stato di emergenza in Francia e in Turchia*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2017, p. 483 ss.; M. GALIMBERTI, *Il mancato golpe turco e i decreti legge di emergenza: l'allarme lanciato dalla Commissione di Venezia*, in *Quad. cost.*, 2017, pp. 169-173.

<sup>16</sup> Si veda la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 20 marzo 2018, *Şahin Alpay c. Turchia*, p. 1 ss.

<sup>17</sup> Si veda la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 20 marzo 2018, *Mehmet Hasan Altan c. Turchia*, p. 1 ss.

<sup>18</sup> Si sceglie quivi questo tipo di definizione, perché esse affrontano due casi concreti molto simili, fornendovi soluzioni identiche, basate su argomentazioni sostanzialmente analoghe.

gate alle medesime, per verificare in che misura esse possano costituire il preludio di un controllo internazionale più attento sulle vicende del regime eccezionale turco.

2. *Le decisioni d'inammissibilità della Corte europea per mancato esaurimento dei rimedi interni ed i loro risvolti sulla decretazione d'urgenza domestica*

Come accennato, le sentenze “gemelle”, oggetto precipuo del presente contributo, sono state emanate dalla Corte EDU, agli esiti di una teoria di decisioni d'inammissibilità per mancato esaurimento dei rimedi interni, con le quali sono stati respinti diversi ricorsi avverso le misure emergenziali turche, in nome di un'interpretazione rigorosa – e financo... oltranzista! – della regola di cui all'art. 35, primo alinea, CEDU. È sembrato, anzi, che la Corte, nonostante la sistematica destrutturazione delle salvaguardie giurisdizionali domestiche, abbia impiegato argomenti spesso formalistici, pur di non occuparsi della questione. Converrà, pertanto, ripercorrere brevemente, qui di seguito, l'iter delle decisioni in parola<sup>19</sup>, anche al fine di verificare quale sia lo “scarto giuridico” tra queste ultime e le due sentenze del 20 marzo 2018, con le quali, è un bene ricordarlo, per la prima volta la Corte di Strasburgo ha accertato la violazione di obblighi convenzionali a carico della Turchia, scaturente dall'applicazione delle relative misure d'urgenza.

Un primo tentativo di ricorso *per saltum* alla Corte di Strasburgo è costituito dal caso *Mercan c. Turchia*<sup>20</sup>, conclusosi con una decisione d'inammissibilità per mancato esaurimento dei rimedi interni. Quivi, la ricorrente, magistrato turco, era stata dismessa dalle sue funzioni, giusta determinazione dell'Alto Consiglio dei giudici e dei procuratori. Inoltre, ella era stata tratta in arresto e sottoposta a detenzione amministrativa, in ragione di supposti legami con l'organizzazione responsabile, a detta delle autorità di Ankara, dei fatti del 15 luglio 2016. La ricorrente, perciò, lamentava la violazione, in suo danno, degli artt. 5, paragrafi primo e terzo, e 3 CEDU. Ella, peraltro, aveva anche evidenziato come, da un canto, non sussistessero rimedi interni effettivi ed idonei a comportare la riforma dei provvedimenti incriminati e, dall'altro, non potesse neppure valere allo scopo il ricorso individuale diretto alla Corte Costituzionale turca. E ciò perchè la relativa indipendenza ed imparzialità apparivano compromesse: poco tempo prima, infatti, due magistrati di tale supremo consesso erano stati, a loro volta, dimessi dal relativo ufficio, su istanza della stessa Corte, in applicazione della decretazione d'urgenza pertinente, e tratti in arresto, nonché sostituiti da altri togati. Ne sarebbe conseguita un'innegabile menomazione della garanzia di un giudice indipendente, imparziale, competente e costituito per legge; garanzia che, invece, appare imprescindibile affinché un ricorso costituzionale individuale e diretto di tal fatta potesse soddisfare i requisiti di accessibilità ed effettività, richiesti dalla regola di cui all'art. 35, paragrafo primo, CEDU. Sulla base di tali osservazioni, la ricorrente domandava alla Corte europea di essere dispensata dalla condizione del previo esaurimento, giusta carenza e/o assenza di

<sup>19</sup> A tal fine, ne sia consentito rimandare ad A. J. PALMA, *Lo stato di eccezione turco ed il destino delle garanzie giurisdizionali: alla ricerca di un rimedio effettivo sul piano interno ed internazionale*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, pp. 334-344; nonché A. ADINOLFI, *Alcune riflessioni sulla reazione dell'Unione Europea alle violazioni dei diritti umani in Turchia e sui possibili strumenti di contrasto*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, cit., pp. 229-230.

<sup>20</sup> Si veda la decisione d'inammissibilità della Corte europea dei diritti dell'uomo del 17 novembre 2016, *Mercan c. Turchia*, p. 1 ss.

adeguati rimedi domestici, quantomeno limitatamente ai summenzionati provvedimenti di dimissione e carcerazione amministrativa emergenziale. E ciò al fine di perseguire, sul piano internazionale, la (sperata) dovuta riparazione, preclusa, al contrario, in sede interna. Eppure, la Corte ha respinto in punto di ammissibilità – e proprio per mancato esperimento dei rimedi interni – il ricorso *de quo*. Da una parte, infatti, essa ha ritenuto indimostrata l'assenza e la carenza di appositi rimedi confacenti alle lesioni lamentate<sup>21</sup>. Dall'altra, la Corte ha individuato proprio nel ricorso individuale diretto alla Consulta domestica (a sua volta condizionato al preventivo svolgimento degli altri rimedi domestici disponibili, comunque non meglio specificati) lo strumento rimediale da esperirsi, per soddisfare la condizione di ricevibilità di cui all'art. 35, primo alinea, CEDU<sup>22</sup>. E ciò, perché il parziale “reimpasto” del collegio giudicante in parola non sarebbe bastato a comprometterne l'indipendenza e l'imparzialità.

Tuttavia, la decisione *de qua* è apparsa immediatamente criticabile, anche in considerazione di un significativo mutamento giurisprudenziale occorso presso la Consulta domestica e documentato dalla Commissione di Venezia<sup>23</sup>. Tale Corte, infatti, in origine si era sempre ritenuta competente a vagliare la legittimità costituzionale dei decreti governativi d'urgenza, seppur limitatamente alla relativa conferenza *ratione loci* e *ratione temporis* rispetto al proclamato regime d'eccezione. E ciò, nonostante l'art. 148 della Costituzione proibisse *expressis verbis* azioni presso la Consulta, che contestassero la costituzionalità formale e/o sostanziale dei decreti *de quibus*. Tuttavia, il 13 ottobre 2016 la Consulta aveva respinto un ricorso del principale partito turco di opposizione, inoltrato proprio in riferimento al decreto d'urgenza n. 2016/667, abbandonando l'osteso e consolidato orientamento: essa, infatti, si era proclamata incompetente a svolgere qualsiasi tipo di revisione costituzionale dei menzionati decreti d'urgenza governativi. Tale impostazione, che, peraltro, la Corte europea non pare aver tenuto in conto nella decisione *de qua*, sembrerebbe vanificare ogni tentativo di contestare – anche in via individuale – la costituzionalità dei *dismissals* attuati attraverso o sulla base dei sovramenzionati decreti d'urgenza. E ciò pareva rendere ineffettivi ed in conferenti, rispetto all'art. 35 CEDU, i ricorsi costituzionali individuali che, invece, la Corte di Strasburgo ha additato quali oggetto di obbligo di previo esperimento.

La questione delle dimissioni forzose è, poi, tornata all'attenzione della Corte EDU nel caso *Zibni c. Turchia*<sup>24</sup>, anch'esso conclusosi con una decisione d'inammissibilità per mancato esperimento dei rimedi domestici. Nel caso di specie, il ricorrente, professore e vicepreside presso una scuola superiore, era stato dimesso dalla sua professione, sulla base del decreto-legge emergenziale n. 2016/672, in quanto sospettato di non meglio circostanziati rapporti con la FETÖ. Egli, dunque, aveva presentato ricorso presso la Corte di Strasburgo, lamentando la violazione degli artt. 6, paragrafi primo, secondo e terzo, 7, 8, 13, 14 e 15 CEDU. Peraltro, questi non aveva esperito eventuali rimedi interni, poichè considerati ineffettivi e carenti, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle sostenute dalla ricorrente nel prefato caso *Mercan c. Turchia*. Ora, a differenza di quanto emerso in quest'ultima ipotesi, la Corte, nella decisione *Zibni*, ha mostrato piena coscienza della confusione dottrinale

<sup>21</sup> *Ivi*, p. 25.

<sup>22</sup> *Ivi*, p. 27.

<sup>23</sup> Si veda l'opinione n. 865/2016 della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (cd. Commissione di Venezia) del 12 dicembre 2016, *Turkey. Opinion on Emergency Decree-Laws Nos. 667-676 Adopted Following the Failed Coup of 15 July 2016*, p. 183 ss., disponibile presso il sito *internet* istituzionale del Consiglio d'Europa [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>24</sup> Si veda la decisione d'inammissibilità della Corte europea dei diritti dell'uomo del 08 dicembre 2016, *Zibni c. Turchia*, p. 1 ss.

e giurisprudenziale domestica in merito all'individuazione del rimedio idoneo a contestare la legittimità dei *dismissals* forzosi *de quibus*. Inoltre, essa è apparsa consapevole anche del recente *revirement* operato dalla Corte Costituzionale turca, apparentemente preclusivo di ogni contestazione di costituzionalità dei suesposti decreti eccezionali. Cionondimeno, la Corte di Strasburgo ha respinto il ricorso *de quo* in punto di legittimità – e sempre per mancato esperimento dei rimedi domestici – giusta una duplice – e discutibile – argomentazione. Da un canto, infatti, essa ha rilevato, in maniera quantomeno «più procedurale che sostanziale»<sup>25</sup>, che il descritto *overruling* della Consulta turca non avrebbe privato di effettività i ricorsi costituzionali individuali. E ciò poichè la proferita incompetenza a sindacare la costituzionalità dei decreti-legge d'urgenza *sic generaliter* non precluderebbe la *judicial review* dei provvedimenti concreti di dismissione, adottati sulla base di siffatti decreti<sup>26</sup>. Dall'altro, sembrerebbe che la Corte europea abbia inteso valorizzare uno sviluppo coevo della giurisprudenza amministrativa domestica: infatti, il Consiglio di Stato, con decisione del 04 novembre 2016, si era proclamato incompetente ad esaminare il ricorso inoltrato da un magistrato dimesso per deliberazione dell'Alto Consiglio dei giudici e dei procuratori, per essere la causa di competenza dei tribunali amministrativi di primo grado. Ciò aveva innestato presso questi ultimi la cognizione dei ricorsi di annullamento dei menzionati provvedimenti<sup>27</sup>. Pertanto, la Corte EDU, propugnando un'interpretazione... oltranzista della regola del previo esaurimento, ha lasciato, ancora una volta, senza risposta la domanda di giustizia promanante dall'ordinamento turco.

Questi primi tentativi di ricorso presso la Corte europea, ancorchè vanificati dall'applicazione restrittiva della regola sull'ammissibilità di cui all'art. 35, primo alinea, CEDU, parrebbero, comunque, aver indotto le autorità di Ankara ad intervenire sul sistema dei rimedi domestici, attraverso il decreto-legge n. 2017/685 del 23 gennaio 2017, peraltro oggetto di modifiche, apportate da alcuni dei successivi decreti. Ora, il menzionato strumento normativo è intervenuto, tramite l'art. 1 delle relative disposizioni transitorie, sul problema dei magistrati dimessi per deliberazione dell'Alto Consiglio dei giudici e dei procuratori in base alle disposizioni dei decreti n. 2016/667 e n. 2016/674, consentendo loro di ricorrere avverso i provvedimenti menzionati, in prima istanza, presso il Consiglio di Stato, con correlata possibilità d'impugnare l'eventuale decisione sfavorevole presso la Corte Costituzionale. In secondo luogo, il decreto in analisi ha istituito e disciplinato un apposito organo amministrativo, denominato «*Inquiry Commission on the state of emergency measures*», incaricato di esaminare, confermare, riformare od annullare tutte le misure assunte sulla base dei decreti d'urgenza. Trattasi di un ricorso amministrativo di carattere temporaneo (tale commissione eserciterà le proprie funzioni per due anni) e pregiudiziale rispetto all'accesso al sistema giudiziario (amministrativo) vero e proprio. È stabilito, infatti, secondo l'art. 2 del decreto, che la Commissione possa valutare la legittimità dei provvedimenti emergenziali che abbiano disposto la dismissione di dipendenti pubblici e pubblici ufficiali dall'esercizio del loro mandato, la dismissione di studenti dal loro *status*, la chiusura forzata di associazioni, fondazioni, sindacati ed altre organizzazioni sociali metaindividuali e la perdita dei diritti previdenziali del personale pubblico collocato a riposo. Inoltre, vi si prevede che le eventuali pronunzie sfavorevoli della Commissione in tema di *dismissals* possano essere impugnate, presso i tribunali amministrativi di prima istanza, entro 60 giorni dall'acquisita definitività di siffatte decisioni. È, comunque, garantita la possibilità di rivolgersi direttamente alla

<sup>25</sup> Così A. ADINOLFI, *Alcune riflessioni*, cit., pp. 229-230.

<sup>26</sup> Si veda la decisione d'inammissibilità della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Zibni c. Turchia*, cit. p. 28.

<sup>27</sup> *Ivi*, p. 24.



Corte Costituzionale, una volta esperiti tutti i menzionati ricorsi giurisdizionali amministrativi.

Tali innovazioni normative costituiscono, peraltro, il fulcro argomentativo della decisione d'inammissibilità assunta dalla Corte EDU sul caso *Çatal c. Turchia*<sup>28</sup>. Questo concerneva le vicende di un altro magistrato dimesso per determinazione dell'Alto Consiglio dei giudici e dei procuratori e tratto in arresto a motivo di non meglio definiti legami con la FETÖ. Ora, nel caso di specie, la ricorrente, che lamentava la violazione in suo danno degli artt. 6, 7, 8, 13, 14, 15, 17 e 18 CEDU, si era rivolta direttamente alla Corte di Strasburgo, allegando l'inesistenza di rimedi interni accessibili ed effettivi, anche perché, al momento della presentazione del ricorso, il prefato decreto n. 2017/685 non era ancora entrato in vigore. Tuttavia, la Corte, richiamandosi alle suesposte innovazioni apportate dalle autorità di Ankara al sistema dei rimedi interni, ha respinto la domanda per mancato esperimento dei ricorsi domestici, asserendo di non possedere elementi tali da suffragare la supposta ineffettività del nuovo strumento di *appeal* presso l'*Inquiry Commission*<sup>29</sup>. Oltretutto, nell'osservare tanto, la Corte ha fatto eccezione al consolidato principio per cui l'esistenza e la consistenza dei rimedi interni rilevanti deve essere apprezzata al momento di presentazione della domanda giudiziale presso il medesimo consesso di Strasburgo<sup>30</sup>.

Siffatta soluzione giurisprudenziale, comunque, non si appalesava scevra da critiche riguardo all'effettività del nuovo rimedio amministrativo *de quo*, il quale, come anche segnalato da *Amnesty International*<sup>31</sup>, nonché, più di recente, nel sovrarazonato rapporto del Comitato su affari legali e diritti umani del Consiglio d'Europa<sup>32</sup>, ostendeva diversi elementi di contrasto con le garanzie procedurali disposte dalla Convenzione europea, alcune delle quali inderogabili persino negli stati di emergenza<sup>33</sup>. In primo luogo, fondate perplessità potevano avanzarsi intorno all'indipendenza ed all'imparzialità della Commissione, che si compone di sette membri, di cui tre nominati direttamente dall'ufficio del Primo Ministro, uno a testa dai Ministeri della Giustizia e degli Interni e due dall'Alto Consiglio dei giudici e dei procuratori. Di conseguenza, tanto i membri di estrazione governativa, quanto quelli di provenienza giudiziaria, risultano individuati da organi statali che, in vario modo, hanno concorso all'emanazione dei provvedimenti di dimissione contestati. In secondo luogo, il decreto istitutivo dell'*Inquiry Commission*, oltre a non definire con chiarezza le relative regole di procedura, non dispone neppure intorno ai criteri valutativi da impiegarsi, così non ponendo rimedio a quel *merum arbitrium* che si è visto connotare i provvedimenti *de quibus*. Risulta, poi, esclusa di ogni forma di responsabilità civile, penale ed amministrativa per i membri dell'*Inquiry Commission*, nell'ambito dell'esercizio del relativo mandato, cosa che, quantunque qualificata dal governo quale garanzia idonea ad assicurare l'indipendenza dei lavori di siffatto *corpus* amministrativo, in realtà non fa che accentuarne la discrezionalità, sottraendo i relativi componenti ad ogni tipo di controllo in caso di cattivo esercizio – anche doloso! – delle proprie prerogative. Da ultimo, deve rilevarsi come difficilmente un

<sup>28</sup> Si veda la decisione d'inammissibilità della Corte europea dei diritti dell'uomo del 10 marzo 2017, *Çatal c. Turchia*, p. 1 ss.

<sup>29</sup> *Ivi*, p. 32.

<sup>30</sup> *Ivi*, p. 31.

<sup>31</sup> Si veda il rapporto di *Amnesty International* del 22 maggio 2017, *No End in Sight. Purged Public Sector Workers Denied a Future in Turkey*, pp. 17-18, disponibile, siccome tutti i rapporti ed i *posts* di siffatta ONG, presso il relativo sito internet [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org).

<sup>32</sup> Si veda il rapporto del Comitato sugli affari legali e sui diritti umani dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, *State of Emergency*, cit., p. 92.

<sup>33</sup> A tal proposito, ne sia concesso rimandare ad A. J. PALMA, *Il fallito colpo di Stato*, cit., p. 907 ss.

organo amministrativo composto da sette funzionari sarà in grado di occuparsi, in soli due anni, di un bagaglio di oltre 100.000 ricorsi. Trattasi, evidentemente, di una commissione sottodimensionata rispetto al contenzioso rilevante. Il tutto senza contare la discutibile previsione dell'impugnabilità delle eventuali decisioni sfavorevoli di tale consesso presso i tribunali amministrativi e non dinnanzi alla giurisdizione ordinaria.

Nonostante tutte le ostese perplessità intorno alla conferenza dell'esaminato ricorso con la regola del previo esaurimento dei rimedi interni, la Corte EDU, in seno alla successiva decisione d'inammissibilità assunta sul caso *Köksal c. Turchia*<sup>34</sup>, ha nuovamente respinto un ricorso, in punto di ricevibilità, per violazione della menzionata regola. Quivi, il ricorrente, maestro di scuola primaria dismesso dall'esercizio della sua professione, allegava la violazione, in suo danno, degli artt. 6, paragrafi secondo e terzo, 7, 8, 10, 11, 13 e 14 CEDU. Questi si era rivolto direttamente al consesso di Strasburgo, lamentando l'insussistenza di rimedi domestici effettivi per riparare le denunciate violazioni. Tuttavia, la Corte, evitando di pronunciarsi sull'esposte criticità del nuovo ricorso amministrativo *de quo*, ha soggiunto, ancora una volta, di non possedere elementi tali da dubitare della relativa accessibilità ed effettività<sup>35</sup>, così frustrando la domanda di giustizia proveniente dall'ordinamento turco.

L'ostesa impostazione della Corte europea, fondata, come osservato, su di un'interpretazione piuttosto rigida della regola del previo esaurimento dei rimedi interni, ha trovato conferma, più di recente, nella decisione d'inammissibilità da quest'ultima resa sul caso *Bora c. Turchia*<sup>36</sup>. Quivi, il ricorrente, magistrato turco dismesso dalle relative funzioni, in quanto sospettato di legami non meglio circostanziati con la FETÖ, e sottoposto a reclusione in regime di isolamento, lamentava la violazione in suo danno degli artt. 5, 6, 8 e 14 CEDU, oltre che la minorazione dell'art. 3 CEDU. Quest'ultima era dovuta, a sua detta, alle rigide condizioni detentive cui era sottoposto, per di più additate come incompatibili con il suo stato di salute. Ora, nel caso di specie, la Corte si è precipuamente concentrata sull'esame di tale ultima doglianza, peraltro respinta, alla fine, in punto di ricevibilità, in quanto manifestamente infondata<sup>37</sup>. Tuttavia, nella parte finale della decisione *de qua*, i giudici di Strasburgo hanno reietto anche gli ulteriori addebiti avanzati dal ricorrente avverso il governo di Ankara, constatando il mancato esaurimento dei rimedi interni *ex art.* 35 CEDU, giacché l'interessato aveva inoltrato due appositi ricorsi presso la Corte costituzionale domestica, ancora in attesa di definizione<sup>38</sup>.

Dall'esposto *iter* dei ricorsi presentati presso la Corte europea dei diritti dell'uomo, avverso le misure emergenziali poste in essere dal governo di Ankara, sembrerebbe emergere un'interpretazione piuttosto rigida e formalistica della regola del previo esaurimento dei rimedi interni, di cui all'art. 35, paragrafo primo, CEDU. In particolare, la Corte è sembrata fare affidamento, allo scopo, tanto sul ricorso individuale e diretto alla Consulta domestica, quanto su quello – di carattere amministrativo – alla neoistituita *Inquiry Commission*, nonostante le perplessità che potrebbero avanzarsi in merito alla relativa effettività.

Per quel che concerne il primo dei segnalati rimedi, le criticità più rilevanti parrebbero appuntarsi sull'insufficiente indipendenza della Corte Costituzionale rispetto

<sup>34</sup> Si veda la decisione d'inammissibilità della Corte europea dei diritti dell'uomo del 12 giugno 2017, *Köksal c. Turchia*, p. 1 ss.

<sup>35</sup> *Ivi*, p. 29.

<sup>36</sup> Si veda la decisione d'inammissibilità della Corte europea dei diritti dell'uomo del 21 dicembre 2017, *Bora c. Turchia*, p. 1 ss.

<sup>37</sup> *Ivi*, pp. 14-27.

<sup>38</sup> *Ivi*, p. 28.

all'Esecutivo, e ciò non solo a motivo del suesposto reimpasto parziale del collegio giudicante. Questa, infatti, risulta consistentemente menomata anche dalla profonda riforma costituzionale approvata, per giunta in costanza dello stato di eccezione, tramite il *referendum* del 16 aprile 2017<sup>39</sup>. Essa, ridefinendo la forma di governo turca in chiave “super-presidenziale”, ha determinato un significativo rafforzamento del Presidente della Repubblica, il quale, giusta art. 146 Cost., gode della prerogativa di nominare la maggior parte dei componenti della Consulta. La riforma *de qua*, peraltro, è passata al vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo, visto che il menzionato *referendum* è stato oggetto della decisione d'inammissibilità resa (a maggioranza) sul caso *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turchia*<sup>40</sup>. Quivi, la Corte si è occupata di un ricorso presentato da un partito turco di opposizione, dopo aver inutilmente denunciato brogli elettorali ed altre irregolarità presso la Commissione elettorale nazionale, proprio in relazione al *referendum* del 16 aprile 2017. Più nello specifico, il ricorrente lamentava tanto la violazione dell'art. 3, primo Protocollo, CEDU<sup>41</sup>, accusando la riforma costituzionale *de qua* di pregiudicare irrimediabilmente il funzionamento della democrazia parlamentare, quanto – e correlativamente – la lesione dell'art. 13, data l'inesistenza, sul piano domestico, di strumenti di ricorso avverso le determinazioni della citata Commissione. Tuttavia, la Corte EDU ha reietto le doglianze in punto di ricevibilità, ritenendo, sulla scorta di un mero criterio letterale, che un *referendum* costituzionale non fosse assimilabile alle libere e periodiche elezioni cui fa riferimento l'art. 3, Protocollo primo. Ciò ha reso il ricorso irricevibile *ratione materiae*, comportando il fallimento anche della seconda doglianza, legata all'art. 13 CEDU. In buona sostanza, la Corte di Strasburgo ha preferito non esaminare l'impatto della riforma costituzionale in parola sugli assetti democratici dell'ordinamento domestico. In ogni caso, gli elementi suesposti sembrerebbero revocare in dubbio l'indipendenza dal governo della Corte Costituzionale turca.

Ma anche il secondo tra i rimedi individuati dalla Corte EDU ai fini dell'art. 35, paragrafo primo, CEDU, ovvero sia il ricorso amministrativo all'*Inquiry Commission on the state of emergency measures*, sembrerebbe inadeguato allo scopo. E ciò non solo per via delle suesposte criticità in merito all'indipendenza della Commissione ed alla sua effettiva capacità di trattare tutto il contenzioso devolutole, ma anche perché essa non risulta competente ad ordinare la *restituito in integrum*, in caso di accertata illegittimità delle misure emergenziali esaminate. Tanto indurrebbe a qualificare siffatto rimedio ineffettivo ai fini della regola del previo esaurimento. Ciononostante la Corte, al momento in cui si scrive, non è ancora giunta ad esprimere, sul punto, un giudizio di tal fatta.

Tuttavia, le sopramenzionate sentenze rese sui casi *Şabin Alpay c. Turchia* e *Mehmet Hasan Altan c. Turchia*, sembrerebbero aver aperto uno spiraglio nell'osteso orientamento della Corte, se non altro perché esse, per la prima volta, hanno comportato l'accertamento di violazioni convenzionali da parte del governo convenuto, cagionate dall'applicazione delle misure emergenziali *de quibus*.

---

<sup>39</sup> Per un esame della riforma costituzionale *de qua* si vedano T. GROPPi, *Turchia: il referendum costituzionale del 16 aprile 2017: una ulteriore tappa verso lo smantellamento dello stato di diritto*, in *Quad. cost.*, 2017, pp. 342-346; V. R. SCOTTI, *On the pro-hegemonic nature of referenda for constitutional reforms in Turkey. A focus on 16 April 2017 referendum introducing presidentialism*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2017, p. 1 ss.; E. CUKANI, *Forma di Stato e forma di governo in Turchia dopo la riforma del 2017*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 715 ss.; I. O. KABOGLU, *Turquie: suppression du régime parlementaire sous l'état d'urgence (des remarques préliminaires sur la modification constitutionnelle “approuvée” par le référendum du 16 Avril 2017)*, in *Analele Universității din București: Seria Drept*, 2017, p. 35 ss.

<sup>40</sup> Si veda la decisione d'inammissibilità della Corte europea dei diritti dell'uomo del 30 novembre 2017, *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turchia*, p. 1 ss.

<sup>41</sup> Il quale, com'è noto, salvaguarda il «right to free elections».

### 3. *Le sentenze Şahin Alpay c. Turchia e Mehmet Hasan Altan c. Turchia: profili fattuali*

Come accennato in sede introduttiva, non sarebbe erroneo qualificare quali “gemelle” le sentenze oggetto precipuo del presente contributo. E ciò non solo perché esse sono state rilasciate dalla Corte europea in pari data, ma anche per via dei relativi contenuti giuridici, strutturati in termini sostanzialmente analoghi. Inoltre, queste hanno affrontato due casi consimili, connotati, però da qualche lieve tratto differenziale, che li rende meritevoli, quantomeno in relazione ai relativi profili *de facto*, di una trattazione separata.

Prima, però, di procedere in tal senso occorre svolgere un duplice chiarimento preliminare, per meglio inquadrare le pronunzie *de quibus* in seno alla giurisprudenza della Corte europea, tratteggiata nelle pagine precedenti: anzitutto deve osservarsi come le sentenze in esame abbiano ad oggetto dei provvedimenti emergenziali di carcerazione preventiva, correlati alle indagini penali portate avanti dalle autorità di Ankara, in riferimento ai fatti del 15 luglio 2016. Perciò, a differenza di gran parte delle pronunzie d’inammissibilità esaminate in precedenza, esse non si riferiscono direttamente alle misure di *dismissal* forzoso per decreto o sulla base di un decreto, che si sono viste essere le iniziative turche d’urgenza più contestate. Peraltro, queste ultime si sono quasi sistematicamente accompagnate all’irrogazione di provvedimenti di custodia cautelare, e, pertanto, le sentenze in parola possono denotare quantomeno un’incidenza mediata sulla questione delle dimissioni.

In secondo luogo, le pronunzie rese dalla Corte EDU sui casi *Şahin Alpay c. Turchia* e *Mehmet Hasan Altan c. Turchia* sono state emesse dopo che, sul piano domestico, le relative questioni erano state trattate dalla Corte Costituzionale, senza che le misure emergenziali contestate venissero preventivamente esaminate dalla neoistituita *Inquiry Commission*. Ciò vuol dire che le riflessioni giuridiche sviluppate, in siffatte pronunzie, dalla Corte europea concernono esclusivamente i profili dell’effettività e dell’accessibilità del ricorso individuale e diretto alla Consulta domestica. E, dunque, non comportano alcuna valutazione in merito alla conferenza del ricorso amministrativo presso l’*Inquiry Commission* rispetto alla regola del previo esaurimento dei rimedi interni, enucleata dall’art. 35, primo alinea, CEDU. Per tale ultimo strumento di ricorso, quindi, dovrebbero restare pienamente valide tutte le obiezioni critiche avanzate nelle pagine precedenti.

Tanto premesso, deve evidenziarsi come la sentenza resa sul caso *Şahin Alpay c. Turchia*<sup>42</sup> concerna le vicende di un giornalista turco, che prestava servizio presso il quotidiano *Zaman*, ritenuto, dalle autorità di Ankara, uno dei principali mezzi di informazione della rete gülenista e, non a caso, divenuto ben presto oggetto di un apposito provvedimento di chiusura forzata, sulla base del decreto-legge emergenziale n. 2016/668. Ora, il ricorrente, dopo lo *shutdown* del prefato giornale, era stato tratto in arresto e sottoposto a custodia cautelare in carcere, giacché, nei suoi riguardi, erano state avviate delle indagini penali per il suo presunto coinvolgimento nei fatti del 15 luglio 2016. Più nello specifico, la menzionata restrizione della libertà personale del sig. Şahin Alpay era stata giustificata, da tutte le corti di merito interpellate, in ragione di alcuni dei suoi articoli, apparsi sul precitato quotidiano, in cui questi aveva sostenuto posizioni critiche nei confronti del governo e con i quali, sempre a detta dei magistrati locali, egli aveva trasceso i limiti costituzionali della libertà di espressione. A fronte di tanto, l’interessato aveva, dunque, presentato un ricorso diretto presso la Corte Costituzionale, lamentando il carattere sproporzionato della relativa detenzione ri-

<sup>42</sup> Si veda la sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, *Şahin Alpay c. Turchia*, cit., pp. 11-43.

spetto ai fatti addebitatigli, l'illecita interferenza nell'esercizio del suo diritto alla libera manifestazione del pensiero che ne conseguiva e l'incompatibilità del regime detentivo con le sue condizioni di salute. La Consulta, respinta per manifesta infondatezza la terza doglianza, aveva, però, accertato le altre due violazioni lamentate dall'istante, qualificando come assolutamente sproporzionata la sua detenzione cautelare. Anche perché il ricorrente, nei suoi scritti, aveva semplicemente espresso il proprio dissenso politico rispetto a certe scelte governative, senza mai incitare alla violenza o compiere un'apologia del mancato *golpe*. Tuttavia, le corti di merito, interpellate dall'interessato perché provvedessero al suo rilascio, in esecuzione dell'arresto della Corte Costituzionale, si erano sottratte a siffatto obbligo: dapprima per motivi meramente procedurali, quali la mancata notifica della pronuncia ad opera della Consulta, e, successivamente, per ragioni ben più preoccupanti. Le corti chiamate in causa, infatti, avevano eccepito l'incostituzionalità e l'illegalità della considerata sentenza della Corte Costituzionale, che andava ritenuta illegittima, non definitiva e, dunque, non vincolante. E ciò perché essa avrebbe costituito un'usurpazione di potere, ad opera della Consulta, giacché questa non sarebbe intitolata ad esaminare le prove contenute nei fascicoli di causa. A fronte di quest'obiezione, peraltro discutibile<sup>43</sup>, il sig. Şahin Alpay ha, pertanto, deciso di presentare sia un nuovo ricorso presso la Corte Costituzionale, dolendosi della mancata attuazione della precitata sentenza, sia un apposito ricorso presso la Corte europea dei diritti dell'uomo, allegando la violazione, in suo danno, degli artt. 5, paragrafi 1, 3, 4 e 5, 10 e 18 CEDU.

Una vicenda piuttosto simile è, invece, occorsa al ricorrente nel correlato caso *Mehmet Hasan Altan c. Turchia*<sup>44</sup>. Esso riguarda le vicende di un giornalista, docente di economia e conduttore televisivo presso un canale anch'esso oggetto di un provvedimento di chiusura forzata, a seguito del prefato decreto-legge n. 2016/668. Anche questi era stato sottoposto a carcerazione preventiva in quanto indagato per «*attempt to overthrow the constitutional order*», reato per il quale, tra l'altro, è stato condannato, in primo grado, all'ergastolo. A fondamento della sua *pre-trial detention* le autorità procedenti – e tutte le corti di merito variamente intervenute – avevano posto non solo alcuni articoli e dichiarazioni pubbliche del sig. Mehmet Hasan Altan, ma anche ulteriori elementi che ne facevano sospettare quantomeno i contatti con la FETÖ, quali, ad esempio, i suoi conti correnti, o la circostanza di aver fatto visita, in passato, a Gülen in persona. Pertanto, esperiti infruttuosamente vari ricorsi presso le corti di merito, il sig. Mehmet Hasan Altan aveva deciso di rivolgersi direttamente alla Corte Costituzionale. Questa, pur avendo respinto in quanto inammissibili o manifestamente infondate alcune delle relative doglianze, ha accertato, proprio come era avvenuto nel caso del sig. Şahin Alpay, il carattere sproporzionato della detenzione cautelare inflitta all'istante e la conseguente illegittima interferenza nell'esercizio del suo diritto alla libertà di manifestazione del pensiero. E ciò perché la misura di restrizione della libertà personale *de qua* risultava fondata, a detta della Consulta, esclusivamente sulle opinioni politiche dell'interessato, ostili all'azione governativa. Anche in questo caso, comunque, le corti di merito incaricate di provvedere al rilascio del ricorrente si sono in varia guisa rifiutate di dare esecuzione alla sentenza della Corte Costituzionale: *in primis*, anche qui, per cavilli procedurali, quali, ad esempio, la mancata pubblicazione della sentenza *de qua* presso il sito *internet* istituzionale della Consulta, ovvero in gazzetta ufficiale. *In secundis*, per via dello stes-

<sup>43</sup> Non si riesce a comprendere, infatti, in che modo la Consulta domestica possa accertare eventuali violazioni della Costituzione scaturenti da una misura di custodia cautelare se non esaminando anche – e soprattutto – le prove poste dalla pubblica accusa a relativo fondamento!

<sup>44</sup> Si veda la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Mehmet Hasan Altan c. Turchia*, cit., pp. 11-55.

so motivo opposto al sig. Şahin Alpay, e cioè l'incompetenza della Corte Costituzionale rispetto all'esame delle prove di un procedimento penale e la conseguente illegittimità della relativa pronunzia. E, pertanto, anche in quest'ipotesi l'interessato ha deciso di presentare ricorso sia presso la Consulta domestica, dolendosi della mancata esecuzione del relativo arresto, sia presso i giudici di Strasburgo, lamentando la violazione, in suo danno, degli artt. 5, paragrafi 1, 3, 4 e 5, 10 e 18 CEDU.

Tanto premesso, occorre esaminare, qui di seguito, i principali profili giuridici delle sentenze internazionali *de quibus*, per verificare se ed in quale misura esse segnino un distacco rispetto alle decisioni d'inammissibilità, esaminate nelle pagine precedenti.

### 3.2 segue: *Profili giuridici*

Un primo elemento giuridico di sicuro interesse, in seno alle sentenze *de quibus*, ne parrebbe costituito dall'accertamento della sussumibilità del mancato *golpe* del 15 luglio 2016 all'interno della nozione di pubblica emergenza, di cui all'art. 15 CEDU<sup>45</sup>. In altri termini, per la prima volta la Corte europea ha constatato che il meccanismo di sospensione delle salvaguardie di cui alla prefata norma è stato correttamente e legittimamente attivato dal governo di Ankara, in risposta al fallimentare tentativo di colpo di Stato di cui trattasi.

Siffatta valutazione, peraltro pronosticata in altra sede<sup>46</sup>, non dovrebbe, però, essere sovrastimata, visto che non appare fondata su di uno scrutinio attento e puntuale delle circostanze di fatto in cui il mancato *golpe* si è concretizzato e che lo avrebbero reso una rilevante minaccia per la vita della nazione. Difatti, la Corte europea, lungi dall'esaminare, come pure accaduto in passato presso gli organi di Strasburgo<sup>47</sup>, la situazione di pubblico pericolo fronteggiata dal governo convenuto, ha basato il proprio accertamento su tre diversi elementi. In primo luogo, essa ha rilevato come la Consulta domestica, nelle suesposte pronunzie, abbia constatato la corretta instaurazione del regime emergenziale, secondo i parametri costituzionali all'uopo previsti. In secondo luogo, la Corte ha rilevato, sulla scorta del principio processuale di non contestazione, come la necessità di ricorrere all'art. 15 CEDU non fosse disputata tra le parti, quantomeno limitatamente al profilo procedurale della corretta comunicazione agli organi internazionali competenti, disciplinata dal terzo alinea della norma *de qua*. Da ultimo, la Corte di Strasburgo si è richiamata alla teoria del margine di apprezzamento statale<sup>48</sup>, per rimettere, sostanzialmente, alle valutazioni del governo la pro-

<sup>45</sup> Si vedano le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Şahin Alpay c. Turchia*, cit., pp. 66-78 e *Mehmet Hasan Altan c. Turchia*, cit., pp. 82-94.

<sup>46</sup> Ne sia concesso rimandare ad A. J. PALMA, *Il fallito colpo di Stato*, cit., pp. 900-903.

<sup>47</sup> Si veda il rapporto della Commissione europea dei diritti dell'uomo del 1969, cd. *caso greco*, p. 16 ss.

<sup>48</sup> Sulla teoria del margine di apprezzamento statale in seno all'art. 15 CEDU si vedano, G. CATALDI, *Art. 15*, cit., p. 558; H. YOUROW, *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, The Hague-Boston-London, 1996; R. SAPIENZA, *Sul margine di apprezzamento statale nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 1991, p. 571 ss.; O. GROSS, F. NI AOLAÍN, *From Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of the European Convention on Human Rights*, in *Hum. Rights Quart.*, 2001, p. 625 ss.; M. O'BOYLE, *The Margin of Appreciation and Derogation Under Article 15: Ritual Incantation or Principle?*, in *Hum. Rights Law Jour.*, 1998, p. 23 ss.; J. SCHOKKENBROEN, *The Basis, Nature and Application of the Margin-of-Appreciation Doctrine in the Case Law of the European Court of Human Rights*, in *Hum. Rights Law Jour.*, 1998, p. 30 ss.; E. CRYSLER, *Brannigan and McBride*, cit., pp. 603-631; A.-L. SVENSSON-MCCARTHY, *The International Law*, cit., pp. 313-319; J. ORAÁ, *Human Rights*, cit., pp. 45-47; C. CINELLI, *Corte europea dei diritti dell'uomo, Corte costituzionale italiana e margine di apprezzamento*, in

clamazione del regime d'urgenza: valutazioni che sarebbero giustificate dalla maggiore prossimità di quest'ultimo alla situazione di pubblico pericolo da affrontarsi.

Tutti questi elementi sembrerebbero depotenziare l'accertamento compiuto, sul punto, dalla Corte europea, che parrebbe riposare su valutazioni altrui, volta per volta effettuate dalla Corte Costituzionale domestica, dal governo turco (margine di apprezzamento) e dalle parti (principio di non contestazione). Peraltro, nonostante la rinuncia dei giudici di Strasburgo all'esame più puntuale della rispondenza del mancato *golpe* del 15 luglio 2016 alla nozione di pubblica emergenza di cui all'art. 15 CEDU, bisogna avvertire che, con ogni probabilità, esso si sarebbe risolto in una valutazione tutto sommato analoga.

Un secondo profilo giuridico di rilievo nelle sentenze *de quibus* sembrerebbe consistere nell'accertamento della violazione dell'art. 5, paragrafo primo, CEDU<sup>49</sup>, ad opera della Corte europea, risultando la detenzione cautelare degli interessati non suffragata da significativi elementi di prova e non conforme al principio di proporzionalità<sup>50</sup>. Più nello specifico, la Corte non si è addentrata nell'esame degli elementi indiziari che le autorità domestiche precedenti avevano posto a fondamento dei contestati provvedimenti di custodia cautelare. Essa, infatti, ha aderito pienamente, anche in questo caso, ai rilievi svolti, sul punto, dalla Corte Costituzionale turca, le cui sentenze sono state configurate alla stregua di un'ammissione di responsabilità, in merito alla violazione dell'art. 5, paragrafo primo CEDU, da parte dello Stato convenuto. Tanto premesso, quindi, i giudici di Strasburgo hanno incentrato la propria analisi sul seguito che le corti domestiche hanno garantito rispetto ai menzionati arresti della Consulta, censurandone la mancata esecuzione. La Corte EDU, infatti, ha stigmatizzato l'atteggiamento delle corti di merito domestiche ed in particolar modo il fatto che esse abbiano contestato alla Corte Costituzionale un'usurpazione di potere, scaturente dall'analisi che essa aveva compiuto degli elementi di prova. I giudici di Strasburgo, infatti, anche sulla scorta del rilevante diritto interno, hanno invece rimarcato la centralità di siffatto esame ai fini dell'accertamento della costituzionalità di una misura di custodia cautelare. Ed, inoltre, proprio come la Consulta aveva osservato, hanno qualificato i provvedimenti *de quibus* sproporzionati, anche rispetto alle istanze del regime emergenziale, pur correttamente proclamato *ex art.* 15 CEDU.

Ciononostante, la Corte di Strasburgo non ha ritenuto di distaccarsi dal suo precedente e consolidato orientamento giurisprudenziale, che qualificava come accessibile ed effettivo, ai fini della regola del previo esaurimento dei rimedi domestici, il ricorso individuale e diretto alla Consulta turca. Sul punto, infatti, le sentenze in parola parrebbero aver assunto un carattere *lato sensu* "monitorio", visto che la Corte si è riservata, volta per volta, di valutare la consistenza del rimedio *de quo*, facendo, però, presente, al governo convenuto, la contrarietà alla CEDU dell'ostesa impostazione delle corti di merito. Con ciò, essa parrebbe alludere alla possibilità che, persistendo le problematiche esaminate, il ricorso preso in considerazione possa, in futuro, non essere più ritenuto rispondente alla regola procedurale di cui all'art. 35, paragrafo primo, CEDU.

Tuttavia, anche in relazione a questo secondo profilo giuridico, l'apporto originale della Corte europea sembrerebbe marginale, visto che, da un lato, le sue valutazioni hanno

---

*Riv. dir. int.*, 2014, p. 787 ss.; J. KRATOCHVÍL, *The Inflation of the Margin of Appreciation by the European Court of Human Rights*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2011, p. 324 ss.

<sup>49</sup> Entrambi i ricorrenti avevano anche allegato la violazione del terzo paragrafo della norma in questione. Tuttavia, la Corte, una volta effettuato l'accertamento *de quo*, ha ritenuto superfluo occuparsi del punto.

<sup>50</sup> Si vedano le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Şahin Alpay c. Turchia*, cit., pp. 89-122 e *Mehmet Hasan Altan c. Turchia*, cit., pp. 110-143.

pedissequamente ripreso quelle formulate dalla Consulta turca e, dall'altro, esso si è limitato ad un... "richiamo all'ordine" del legislatore – e del potere giudiziario – domestico.

Nessuna peculiare considerazione parrebbe emergere, poi, in relazione alle altre doglianze relative all'art. 5 CEDU<sup>51</sup>: in primo luogo, i ricorrenti avevano lamentato la violazione del paragrafo quarto della prefata norma, con riferimento alla mancanza di un rapido riesame giudiziario, a livello costituzionale, delle suesposte misure privative della libertà personale. Ebbene, la Corte europea, sul punto, ha ritenuto proporzionata la durata di oltre un anno degli ostesi procedimenti presso la Consulta domestica, anche perché connotati dagli elementi della novità e della ricchezza di complesse questioni problematiche. In secondo luogo, entrambi gli interessati avevano allegato la violazione del quinto paragrafo della summenzionata norma internazionale, con riferimento al diritto alla compensazione per ingiusta detenzione. Quivi, però, la Corte EDU ha respinto le doglianze in quanto manifestamente infondate, visto che, da un canto, il sig. Şahin Alpay non aveva chiesto, alla Corte Costituzionale, il risarcimento che pure questa avrebbe potuto aggiudicargli. Mentre, dall'altro, il sig. Mehmet Hasan Altan aveva ricevuto l'indennizzo *de quo*, anche se ammonante ad una cifra inferiore rispetto a quello che la Corte di Strasburgo suole liquidare in ipotesi consimili. Infine, e con esclusivo riferimento a quest'ultimo ricorrente, la Corte EDU ha qualificato manifestamente infondata la doglianza relativa al mancato accesso dell'interessato ai documenti contenuti nel fascicolo della causa di merito.

L'ultimo profilo giuridico di un certo interesse, schiuso dalle sentenze qui in esame, sembrerebbe quello relativo all'allegata violazione dell'art. 10 CEDU<sup>52</sup>, visto anche che l'ulteriore e presunta lesione dell'art. 18 della Convenzione è stata ritenuta, dalla Corte, totalmente assorbita nelle questioni trattate in precedenza<sup>53</sup>. Più nello specifico, i ricorrenti lamentavano un'illecita interferenza nel relativo diritto alla libertà di manifestazione del pensiero, accertata, peraltro, anche dalla Consulta domestica, in relazione alle corrispondenti norme costituzionali. E, proprio come accaduto in riferimento alle sovramenzionate questioni, anche in questo caso la Corte EDU non è riuscita ad ostendere una vera e propria autonomia di giudizio rispetto alla Corte interna *de qua*. Essa, infatti, ne ha ripreso pedissequamente le valutazioni, accertando, anzitutto, l'interferenza nell'esercizio del diritto in parola, dovuta all'illecita carcerazione preventiva degli interessati. Questi, infatti, in quanto giornalisti, erano stati privati forzatamente del relativo diritto ad informare, a detrimento, peraltro, del controllo dell'opinione pubblica sull'operato del governo. E proprio in base a siffatti rilievi, i giudici di Strasburgo – anche qui, in piena aderenza alle considerazioni della Consulta turca – hanno opinato per il carattere sproporzionato e non necessario in una società democratica delle misure restrittive in parola, rispetto alla libertà di espressione. Esse, infatti, avrebbero costituito un'interferenza illecita e del tutto abnorme nel precitato diritto, rispetto alle esigenze perseguite dal governo, quantunque ascrivibili allo stato di eccezione. Pertanto, la Corte EDU non si è distaccata dalle valutazioni compiute dalla Corte Costituzionale, accertando la violazione dell'art. 10 CEDU e limitandosi a svolgere qualche richiamo all'importanza del diritto *de quo* in contesti emergenziali, in quanto funzionale a garantire un'efficace supervisione democratica sulle iniziative d'urgenza delle autorità governative.

<sup>51</sup> Si vedano le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Şahin Alpay c. Turchia*, cit., pp. 123-148 e *Mehmet Hasan Altan c. Turchia*, cit., pp. 151-177.

<sup>52</sup> Si vedano le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Şahin Alpay c. Turchia*, cit., pp. 149-184 e *Mehmet Hasan Altan c. Turchia*, cit., pp. 178-214.

<sup>53</sup> Si vedano le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Şahin Alpay c. Turchia*, cit., pp. 185-186 e *Mehmet Hasan Altan c. Turchia*, cit., pp. 215-216.



Sulla base delle precedenti osservazioni, può concludersi che le sentenze rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sui casi *Şahin Alpay c. Turchia* e *Mehmet Hasan Altan c. Turchia* non sembrerebbero denotare profili giuridici particolarmente rilevanti, visto che esse, in sostanza, si sono limitate a confermare – sul piano internazionale – l'accertamento delle suesposte violazioni dei diritti fondamentali, già constatate – a livello domestico – dalla Corte Costituzionale turca.

### 3.3 segue: *Le opinioni separate*

Alle sentenze qui in discorso risultano allegate due opinioni separate: la prima a firma del giudice *ad hoc* Ergül<sup>54</sup>, con la quale questi ha motivato il suo voto contrario agli arresti della Corte; la seconda a firma del Presidente di Sezione Spano, ma condivisa dai giudici Bianku, Vučinić, Lemmens e Gričco<sup>55</sup>, con cui questi hanno inteso replicare alle contestazioni del magistrato dissenziente.

Più nello specifico, il giudice *ad hoc* ha condiviso senza ulteriori approfondimenti le determinazioni della Corte in merito alle violazioni che essa ha qualificato quali inammissibili od infondate, ma ha aspramente criticato l'accertamento della lesioni contestate al governo di Ankara con riferimento agli artt. 5, paragrafo primo, e 10 CEDU. E lo ha fatto sulla base di una motivazione concernente l'ammissibilità dei ricorsi e di un'altra riguardante il relativo merito.

In primo luogo, il giudice Ergül ha denunciato l'inammissibilità dei ricorsi *de quibus*, sia per mancato esaurimento dei rimedi interni, sia perché, a sua detta, gli istanti difettavano dello *status* di vittima. Quanto al primo punto, egli ha osservato come gli interessati, prima di adire i giudici di Strasburgo, avrebbero dovuto attendere gli esiti del loro secondo ricorso presso la Corte Costituzionale turca, inteso precipuamente a far accertare la mancata esecuzione degli arresti di quest'ultima, da parte delle corti di merito. Elemento questo, che, com'è stato illustrato, ha costituito la principale scaturigine delle violazioni della CEDU, accertate dai giudici di Strasburgo. Quanto al secondo, invece, il giudice *ad hoc* ha rilevato che la constatazione delle violazioni, operata dalla Consulta domestica, avrebbe privato i ricorrenti della qualifica di vittime, visto che la responsabilità dello Stato convenuto sarebbe già stata accertata a livello interno. Peraltro, per sostenere siffatte posizioni, l'estensore di quest'opinione separata ha effettuato un'ampia ricognizione della giurisprudenza della Corte EDU in merito al principio di sussidiarietà ed al ruolo secondario di quest'ultima che ne sacaturirebbe, rispetto alla responsabilità primaria degli Stati membri nel garantire la concreta applicazione dei diritti convenzionali.

Sul piano delle considerazioni di merito, invece, il giudice *ad hoc* ha inteso richiamare l'attenzione della Corte sulla gravità della minaccia alla sicurezza ed all'indipendenza della nazione, fronteggiata dal governo turco in seguito ai fatti del 15 luglio 2016. Gravità che a-

---

<sup>54</sup> Si vedano le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Şahin Alpay c. Turchia*, cit., opinione parzialmente dissenziente del giudice *ad hoc* Ergül e *Mehmet Hasan Altan c. Turchia*, cit., opinione parzialmente dissenziente del giudice *ad hoc* Ergül.

<sup>55</sup> Si vedano le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Şahin Alpay c. Turchia*, cit., opinione concorrente del giudice Spano, condivisa dai giudici Bianku, Vučinić, Lemmens and Gričco e *Mehmet Hasan Altan c. Turchia*, cit., opinione concorrente del giudice Spano, condivisa dai giudici Bianku, Vučinić, Lemmens e Gričco.

vrebbe giustificato le restrizioni alle posizioni giuridiche subiettive, accertate dalla Corte EDU, in quanto assolutamente necessarie per prevenire la sovversione dell'ordine costituzionale, in seno al Paese interessato. A detta dell'estensore, pertanto, i diritti considerati si sarebbero potuti considerare sacrificabili in nome della preservazione delle strutture statali e della garanzia generale dei diritti fondamentali che esse assicurerebbero.

A fronte di tanto, il Presidente di Sezione Spano ha replicato riconsiderando il principio di sussidiarietà, richiamato dal giudice *ad hoc*, per ribadire il fondamentale ruolo della Corte EDU, quale ultimo garante della concreta applicazione dei diritti contenuti nella convenzione. Egli, inoltre, ha stigmatizzato le considerazioni proposte da quest'ultimo in merito all'art. 15 CEDU, osservando come tale norma non costituisca una sorta di "autorizzazione in bianco" affinché i governi interessati possano assumere liberamente ogni misura d'urgenza che ritengono opportuna, ma come, invece, il potere derogatorio ivi dischiuso sia soggetto a peculiari ed imprescindibili vincoli e limitazioni, sui quali lo scrutinio ultimo non può che spettare, ancora una volta, alla Corte europea.

Dalle opinioni separate or ora prese in considerazione non sembrerebbero, comunque, emergere particolari elementi d'innovazione rispetto agli esaminati profili delle sentenze *de quibus*. Queste, infatti, non parrebbero, in ogni caso, particolarmente soddisfacenti, se confrontate con la teoria di pronunzie d'innammissibilità che le ha precedute, anche perché la Corte EDU, nelle sue valutazioni, ha aderito pressoché pedissequamente ai rilievi svolti, a livello domestico, dalla Corte Costituzionale turca.

#### 4. Conclusioni. Una svolta più apparente che reale

La proclamazione dello stato di emergenza in Turchia, in seguito al mancato *golpe* del 15 luglio 2016, ha comportato l'adozione, da parte del governo, di numerosi provvedimenti d'urgenza, che hanno consistentemente limitato l'esercizio di molteplici diritti umani fondamentali, garantiti tanto dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, quanto dal Patto internazionale sui diritti civili e politici. A queste, peraltro, si sono accompagnate una vasta campagna di epurazione dell'ordine magistratuale domestico ed una sistematica destrutturazione delle garanzie giudiziarie<sup>56</sup>, correlate alle iniziative emergenziali.

A fronte di tanto, quindi, diversi individui, variamente colpiti dalle misure *de quibus*, stante anche la difficoltà di individuare degli strumenti interni di ricorso effettivi, hanno iniziato a rivolgersi direttamente alla Corte europea dei diritti dell'uomo, per vedere accertata, a livello internazionale, la violazione dei propri diritti fondamentali. Tuttavia, i giudici di Strasburgo, in una prima fase, hanno sistematicamente respinto i ricorsi in parola per innammissibilità, dovuta al mancato esaurimento dei rimedi interni, ai sensi dell'art. 35, paragrafo primo, CEDU. Essi, infatti, hanno ritenuto conferente allo scopo, dapprima, il ricorso individuale e diretto presso la Corte Costituzionale turca e, in seguito, anche il neoistituito ricorso amministrativo alla *Inquiry Commission on state of emergency measures*. E ciò, nonostante entrambi destassero perplessità legate sia all'indipendenza ed all'imparzialità dei col-

<sup>56</sup> Significative, in tal senso, parrebbero le indicazioni rinvenibili in un recente rapporto di *Amnesty International*, ove si denunciano e si documentano pratiche sistematiche di arresti e detenzioni arbitrarie, tese a diffondere un clima di paura, funzionale alla repressione del dissenso politico. A tal fine, si veda il rapporto di *Amnesty International* del 26 aprile 2018, *Weathering the Storm. Defending Human Rights in Turkey's Climate of Fear*, p. 7 ss.

leggi giudicanti, sia alla possibilità di rimediare effettivamente alle violazioni dei diritti umani denunciate.

Tuttavia, con le sentenze “gemelle” emesse dalla Corte EDU, in pari data, sui casi *Şahin Alpay c. Turchia* e *Mehmet Hasan Altan c. Turchia*, si è pervenuti, per la prima volta, all'accertamento, in sede internazionale, di violazioni della CEDU perpetrate dal governo turco, giusta applicazione delle misure emergenziali. Peraltro, sembrerebbe trattarsi di una svolta più apparente che reale, perché, in primo luogo, tali pronunzie non hanno cambiato la considerazione della Corte intorno all'effettività del ricorso individuale e diretto alla Consulta domestica. Questo, infatti, è stato ritenuto, ancora una volta, conferente rispetto alla regola del previo esaurimento dei rimedi interni, nonostante le corti di merito abbiano impedito, con diversi stratagemmi, l'attuazione delle sentenze della Corte Costituzionale. In secondo luogo, le valutazioni espresse dalla Corte EDU in merito ai casi *de quibus* hanno pedissequamente ripreso quelle formulate, in proposito, proprio dalla Consulta turca. I giudici di Strasburgo, in altri termini, hanno fatto affidamento su queste ultime, senza diffondersi nell'analisi di questioni problematiche molto rilevanti, quali, ad esempio, la rispondenza del pericolo istituzionale, affrontato dallo Stato turco, alla nozione di pubblica emergenza, schiusa dall'art. 15 CEDU. In buona sostanza, la Corte europea non è parsa ostendere una vera e propria autonomia di giudizio, rispetto alle considerazioni maturate presso la Corte Costituzionale domestica, rimanendo, perciò, coerente con il suo consolidato *self-restraint*, già ampiamente dimostrato in relazione allo stato di eccezione turco.

Per questi motivi, le sentenze “gemelle”, esaminate in questo scritto, non parrebbero aver segnato la svolta tanto sperata nell'atteggiamento della Corte. Cionondimeno, trattandosi della prima occasione in cui violazioni convenzionali da parte delle misure emergenziali turche vengono accertate, anche in sede internazionale, sarebbe auspicabile che esse possano preludere ad un controllo futuro più rigoroso sullo stato di eccezione *de quo*, ad opera della Corte europea dei diritti dell'uomo.