

LABORATORIO DIRITTI FONDAMENTALI

In collaborazione con l'Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali
in Europa e la rivista Diritti Umani e Diritto Internazionale

bollettino

LDF

Bollettino n. 20 – Gennaio 2017

Turchia. I diritti fondamentali. La reazione al tentato golpe e le deroghe alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

1 Introduzione

All'indomani del tentativo di colpo di Stato del 15 luglio 2016, con cui una parte delle forze armate turche ha cercato di destituire il governo del premier Recep Erdoğan, il governo turco, ai sensi degli articoli 15 e 120 della Costituzione turca, e della legge sullo stato d'emergenza¹ ha dichiarato lo stato di emergenza in tutto il territorio per una durata di tre mesi², e il 21 luglio ha notificato questa decisione al Segretario Generale del Consiglio d'Europa (CoE), affermando che “in this process, measures taken may involve derogation from the obligations under the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, permissible in art. 15 of the Convention”. Alla scadenza del periodo di tre mesi, poi, la Turchia ha comunicato al Segretario Generale del Consiglio d'Europa la decisione della sessione plenaria dell'Assemblea nazionale turca di prorogare per un periodo di ulteriori tre mesi lo stato di emergenza³. Analogo provvedimento di sospensione veniva inoltrato agli appositi organismi ONU in relazione alle disposizioni del Patto sui diritti civili e politici (d'ora in poi PIDCP). In seguito al tentato colpo di stato e alla dichiarazione sullo stato di

1 V. legge n. 2935, del 25 ottobre 1983.

2 V. la decisione del consiglio dei ministri n. 2016/9064, 20 luglio 2016.

3 V. decisione n. 1130 dell'11 ottobre 2016; gli atti ufficiali concernenti la notifica della Turchia al CoE, incluse le traduzioni in inglese dei testi rilevanti che sono allegate alla notifica di deroga JJ8187C Tr./005-191 del 21 luglio 2016, sono tutti disponibili sul sito www.coe.int/en/web/conventions/notifications

emergenza, quindi, il governo turco ha adottato una serie di misure tese formalmente ad impedire che altri membri (o simpatizzanti) dell'organizzazione ritenuta principale responsabile del tentato colpo di stato, la c.d. *Fethullah Terrorist Organisation* (FETÖ), presenti nei gangli vitali dell'amministrazione pubblica turca, sostenessero in qualsiasi modo l'azione sovversiva o tentassero un nuovo *putsch*. L'insieme di queste misure, dai licenziamenti di massa nell'apparato statale, all'incarcerazione e destituzione di circa 2700 magistrati, e svariati giornalisti, avvocati e docenti universitari, alle limitazioni al principio dell'equo processo, alla confisca di beni e alla liquidazione coatta di associazioni ed altri enti privati, sino all'ipotesi (circolata in alcuni ambienti governativi) di una reintroduzione della pena di morte (definitivamente abolita dall'ordinamento nel 2004), hanno suscitato nelle principali istituzioni internazionali⁴ la sensazione che la durissima reazione sia stata trasformata in una epurazione di massa per eliminare dalle forze armate e dalle principali istituzioni della pubblica amministrazione turca persone 'sgradite' al regime. In queste brevi pagine cercheremo di valutare, quindi, più nel dettaglio se la Turchia abbia esercitato il proprio potere di deroga in modo legittimo e nel rispetto delle condizioni sostanziali e procedurali previste dall'articolo 15 CEDU, oppure se le misure adottate non siano andate oltre i limiti di ragionevolezza e proporzionalità richiesti dal tale disposizione.

Ogni Stato contraente, infatti, può invocare l'articolo 15 solo se: *a)* sussiste un'emergenza pubblica che minacci la vita della nazione; *b)* ricorre la stretta necessità delle misure adottate, *c)* tali misure sono compatibili con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale. La facoltà di deroga dello Stato incontra, poi, ai sensi del par. 2 dell'art. 15 anche il limite dei diritti inderogabili, quei diritti, cioè, ai quali nessuna deroga è ammessa nemmeno in caso di guerra o altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione: si tratta del diritto alla vita (articolo 2), del divieto di tortura e di trattamenti disumani e degradanti (articolo 3), dell'interdizione della schiavitù e della servitù (art. 4) ed del principio di irretroattività della legge penale (art. 7). A tale elenco va anche aggiunto il divieto di pena di morte come previsto dai Protocolli addizionali n. 6 e n. 13 ed il principio del *ne bis in idem* sancito all'articolo 4 del Protocollo addizionale n. 17⁵. Infine, per poter avvalersi della facoltà di deroga uno Stato contraente deve: *a)* dichiarare pubblicamente di voler derogare alla Convenzione; e *b)* notificare la deroga, le misure adottate e la loro scadenza al Segretario generale del Consiglio d'Europa.

2 Il rispetto dei requisiti sostanziali fissati dall'art. 15 CEDU ed il tentato colpo di stato in Turchia

Il primo passo, dunque, consiste nell'accertare se la situazione verificatasi in Turchia con il tentato colpo di stato rientri nella nozione di emergenza pubblica che minaccia la vita della nazione di cui

4 V. ad es. Risoluzione del Parlamento europeo sulle relazioni UE-Turchia, del 24 novembre 2016, P8_TA(2016)0450; v. anche lo *Statement* dell'Alto Commissario ONU sui diritti umani, *Turkey's response to attempted coup must be grounded in human rights and rule of law*, del 19 luglio 2016)

5 Tali condizioni sono state sinteticamente evocate nella dichiarazione resa dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa per confermare la ricezione della notifica della Turchia; v. *Secretary General receives notification from Turkey of its intention to temporarily suspend part of the European Convention on Human Rights*, Press release - DC132(2016), del 21 luglio 2016.

all'art. 15 CEDU⁶. La giurisprudenza della vecchia Commissione e della Corte europea dei diritti dell'uomo non lasciano molti dubbi relativamente al fatto che un colpo di stato militare (anche se fallito), come quello di cui qui si discute, possa essere idoneo ad essere qualificato come una grave minaccia per la nazione tale da richiedere la proclamazione dello stato di emergenza per ripristinare la normalità nel Paese. In effetti, sebbene nell'unico precedente analizzato dagli organi di monitoraggio di Strasburgo (si tratta del caso relativo al colpo di stato della giunta dei colonnelli in Grecia) la Commissione europea si era rifiutata di riconoscere la legittimità dello stato di emergenza proclamato dal regime golpista, ciò fu dovuto all'applicazione del principio di diritto internazionale generale secondo cui nessun Governo può pretendere di derogare ai suoi obblighi in materia di diritti umani in conseguenza di uno stato di emergenza che esso stesso abbia creato o contribuito a creare⁷. Anche gli altri elementi che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo riconduce alla nozione di "pericolo pubblico che minacci la vita della nazione" sembrano pienamente sussistenti nel caso degli eventi del luglio 2016 in Turchia. Il 'pericolo' infatti deve: *a)* essere attuale o imminente; *b)* riguardare l'intera nazione; *c)* minacciare il proseguimento della vita organizzata della comunità; e *d)* essere eccezionale, nel senso che le misure e le restrizioni che la Convenzione permette di adottare per il mantenimento della sicurezza, della salute e dell'ordine pubblici, sarebbero chiaramente insufficienti a farvi fronte⁸. Tra l'altro la Corte ha sempre interpretato siffatti criteri con una certa flessibilità, spingendosi al punto di 'sfumare' la stessa nozione di 'imminenza' del pericolo per riconoscere che le autorità non possono essere tenute ad attendere che un evento emergenziale si manifesti in maniera conclamata prima di poter prendere provvedimenti adeguati⁹. Ora, un tentativo di colpo di Stato con l'impiego di mezzi militari, con scontri armati tra fazioni rivali e con un grosso numero di vittime e feriti sono tutti elementi che paiono integrare senz'altro un pericolo pubblico di carattere eccezionale, imminente e concreto e rappresentano una seria minaccia per il funzionamento e la sopravvivenza di un governo che resta pur sempre democraticamente eletto. Insomma, la situazione originatasi nel luglio 2016 sembra rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 15 CEDU. Va segnalato però che un diverso punto di vista emerge nel sistema dei relatori speciali ONU sui diritti umani in cui è stato evidenziato con riferimento alla deroga depositata dalla Turchia al PIDCP che "the invocation of Article 4 is lawfully only if there is a threat to the life of the nation, a condition that arguably is not met in this case"¹⁰.

Il secondo passo riguarda la valutazione della 'stretta necessità' delle misure adottate dalle autorità

6 Per un'analisi generale della prassi in materia di deroga, si veda, *inter alia*, G. Cataldi, "Art. 15", in S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 2012, p. 555 s.; V. Zagrebelsky, R. Chenal, L. Tomasi, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 119 s.

7 V. *Caso Greco*, rapporto della Commissione europea del 5 novembre 1969, ricorsi n. 3321/67; 3322/67; 3323/67 e 3344/67, in *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, 12, 1969, pp. 5-510.

8 V. *Caso Greco*, cit., par. 113.

9 Ad es. con riferimento specifico ad atti terroristici v. *A. e altri. c. Regno Unito*, ricorso n. 3455/05, sentenza del 19 febbraio 2009, par. 177.

10 V. la dichiarazione congiunta di diciannove tra gli *Special Rapporteur* ONU, *UN experts urge Turkey to adhere to its human rights obligations even in time of declared emergency*, del 19 agosto 2016.

turche. Come è noto, siffatto criterio implica una serie di ulteriori elementi utili a stabilire se lo Stato non abbia oltrepassato “the extent strictly required by the exigencies” della situazione¹¹. Si tratta in tal caso di valutare l’incidenza di un insieme di fattori tra cui vanno annoverati: a) se le misure *de qua* perseguano effettivamente lo scopo per il quale esse sono state previste¹²; b) se esse siano sottoposte a controllo giurisdizionale e alle altre garanzie del caso¹³; c) se esse rispettino un criterio di proporzionalità in rapporto alla minaccia fronteggiata; tale elemento impone che lo Stato derogante, tra le tante alternative, adotti le misure che siano meno pregiudizievoli per i diritti dell’individuo¹⁴ e non implicino ingiustificabili discriminazioni¹⁵. Ora, l’elenco di misure adottate dalle autorità turche in seguito alla dichiarazione sullo stato di emergenza è alquanto numeroso. Dal 21 luglio 2016 la Turchia, ha comunicato al Segretario Generale del Consiglio d’Europa dodici decreti legge (i decreti n. 667 del 22 luglio 2016, n. 668 del 27 luglio, n. 669 del 31 luglio, n. 670 e n. 671, entrambi del 17 agosto, e n. 672, n. 673 e n. 674, tutti del 1 settembre 2016; n. 675 e n. 676, entrambi del 29 ottobre 2016; n. 677 e n. 678, entrambi del 22 novembre 2016; le traduzioni in inglese e francese e le relative note esplicative sono disponibili sul sito dell’ufficio trattati del Consiglio d’Europa). Un’attività frenetica che si è tradotta in un insieme di provvedimenti che non sempre paiono sorretti dal criterio di stretta necessità e di proporzionalità in quanto rischiano di incidere sull’assetto dei poteri statali, conferendo maggiori prerogative all’esecutivo ed eliminando la possibilità di controlli giurisdizionali sui provvedimenti adottati in base alla legislazione d’emergenza. Molto spesso tali misure sono prive di indicazioni utili per determinare le circostanze specifiche che ne hanno giustificato l’adozione e che costituiscono il principale parametro di riferimento per valutare la loro legittimità: insomma, è verosimile che alcune di queste misure possano risultare in conflitto con la Convenzione.

Qui di seguito i casi più eclatanti.

2.1. *La durata delle misure di detenzione preventiva*

Un primo gruppo di misure che suscita dubbi di compatibilità con la Convenzione riguarda quelle contenute nell’articolo 6, lett. a) del decreto legge n. 667 e che fissano in 30 giorni la durata massima del fermo di polizia, prima della comparizione dinanzi ad un autorità giudiziaria, applicabile nei confronti delle persone sospettate di un coinvolgimento nel colpo di stato.

La disposizione in esame pare in contrasto con l’articolo 5, par. 3, CEDU che sancisce il diritto della persona detenuta ad essere tradotta “al più presto dinanzi a un giudice o a un altro magistrato autorizzato dalla legge a esercitare funzioni giudiziarie”, affinché questi possa verificare la sussistenza delle condizioni che hanno legittimato l’adozione della misura cautelare. Secondo la Corte di Strasburgo, sebbene questo requisito debba essere interpretato con una certa ‘elasticità’ e

11 *V. Ireland v. the United Kingdom*, cit., par. 206 ss.

12 *Lawless c. Irlanda (no. 3)*, cit., par. 38.

13 *Lawless c. Irlanda (no. 3)*, cit., par. 37; *Brannigan and McBride c. Regno Unito*, cit., par. 59 e 61-65; *Aksoy c. Turchia*, cit., par. 79-84.

14 *Brannigan e McBride c. Regno Unito*, cit., par. 54.

15 *A. e altri c. Regno Unito*, cit., par. 190.

secondo le circostanze di ciascun caso, esso “non può giungere ad arrecare pregiudizio alla sostanza del diritto garantito [...] fino a dispensare in pratica lo Stato dall’assicurare una rapida remissione in libertà o una pronta comparizione davanti ad un’autorità giudiziaria”¹⁶. In proposito, la Corte ha tenuto a precisare che il criterio di speditezza debba normalmente considerarsi violato se il controllo del giudice non avviene entro quattro giorni dall’arresto¹⁷ e che, anche nei casi in cui le autorità nazionali procedano in relazione alla commissione di gravi reati, ciò non implica che esse abbiano “carta bianca nell’arrestare i sospetti e detenerli senza alcun controllo da parte delle corti nazionali e, in ultima istanza dalle istituzioni della Convenzione”¹⁸. Il fatto che la Corte abbia tenuto a precisare che, anche in presenza di sì gravi situazioni, periodi di detenzione preventiva di quattordici giorni non possono essere considerati compatibili con la Convenzione¹⁹, porta a ritenere in contrasto con la CEDU la durata ben maggiore della detenzione extragiudiziale fissata dal decreto legge n. 667.

2.2. Le limitazioni del principio dell’equo processo ed il controllo delle comunicazioni tra detenuto e difensore

Sempre nell’articolo 6, il decreto legge n. 667 introduce delle limitazioni al diritto all’equo processo. Il paragrafo *d*) di tale articolo, infatti, autorizza le autorità turche a registrare, con diverse modalità, le conversazioni fra il detenuto e il suo difensore e prevede altresì la possibilità che ai loro colloqui possa essere presente un agente di pubblica sicurezza. Si tratta di misure la cui compatibilità con la Convenzione, e specificamente con le disposizioni in tema di equo processo di cui all’articolo 6, è alquanto dubbia. È noto che, tra le garanzie che la Convenzione riconosce in base all’articolo 6 par. 3 lett. *c*) in materia di diritti della difesa, quella dell’imputato di comunicare con il proprio avvocato senza essere ascoltato da terzi figura tra le prerogative fondamentali di un processo equo. Nella sua costante giurisprudenza la Corte non ha mai mancato di evidenziare che qualora un avvocato non sia messo nelle condizioni di ricevere istruzioni confidenziali e conferire con il proprio cliente senza sorveglianza, la sua assistenza perderebbe gran parte della propria utilità, mentre lo scopo della Convenzione consiste nel proteggere diritti concreti ed effettivi²⁰. E anche se la Corte ha ammesso che quello alla confidenzialità delle comunicazioni tra imputato e difensore non può essere considerato un diritto assoluto e che restrizioni a siffatto diritto sono ammissibili, esse devono essere improntate ai criteri dell’assoluta necessità e della minore afflittività per il soggetto interessato²¹. Ebbene, il numero ed il livello di interferenza che le misure emergenziali adottate dalle autorità turche presentano in relazione alle garanzie dell’equo processo (si pensi, ad esempio, alla facoltà concessa ai pubblici ministeri di negare alla difesa la possibilità di esaminare elementi di prova a carico degli imputati, prevista dall’articolo 3, par. 1, lett. *h*) del

16 *Brogan e altri c. Regno Unito*, 29 novembre 1988, par. 59)

17 *Oral e Atabay c. Turchia*, sentenza del 23 giugno 2009, par. 43.

18 Con specifico riferimento ai reati di terrorismo, v. *Demir e altri c. Turchia*, sentenza del 23 settembre 1998, par. 59.

19 *Aksoy c. Turchia*, cit., par. 78.

20 *S. c. Svizzera*, sentenza del 28 novembre 1991, par. 48; *Sakhnovskiy c. Russia*, sentenza del 2 novembre 2010, par. 97.

21 *Zagaria c. Italia* [GC], sentenza del 27 novembre 2007, par. 35.

decreto n. 668), induce a ritenerle non legittime ai sensi della CEDU²².

2.3. *I licenziamenti di massa, ed i provvedimenti di confisca di beni e liquidazione ex lege di associazioni e società private*

Un altro gruppo di misure emergenziali la cui conformità alla CEDU è fortemente dubbia riguarda i licenziamenti di massa di giudici, docenti universitari ed altri dipendenti pubblici, i provvedimenti di confisca di beni nonché quelli di liquidazione *ope legis* ed in assenza di indennizzo di associazioni e società private. Ebbene l'insieme di questi provvedimenti è caratterizzato dalla mancanza di una puntuale descrizione dei criteri in base ai quali essi si applicano ai destinatari. Esemplare è il fatto, ad esempio, che le misure di cui si tratta siano indirizzate non solo a soggetti che siano membri o affiliati alla FETÖ, ma anche a quanti abbiano semplicemente una “connessione” con la stessa organizzazione, e che poi in concreto i destinatari siano stati individuati sulla base di liste (allegate ai decreti legge adottati dalle autorità turche), senza indicazione di elementi di prova verificabili a carico dei singoli, e senza garanzia di un effettivo controllo giurisdizionale. Inoltre, la stessa rapidità con la quale queste liste sono comparse lascia presumere che la loro compilazione non sia stata accompagnata nemmeno da un minimo di garanzie procedurali²³. Insomma, le modalità con cui queste misure sono state concepite e poi poste in esecuzione non sembrano conformi alla CEDU in quanto in contrasto con i requisiti di ‘necessità’ e della ‘proporzionalità’ richiesti dall’art. 15.

2.4. *La questione del controllo giurisdizionale indipendente sulle misure emergenziali e le prime decisioni di irricevibilità della Corte di Strasburgo.*

Conclusione non dissimile vale in relazione all’assenza di un controllo indipendente sulle modalità di applicazione e di utilizzo delle misure emergenziali da parte delle autorità turche. Come noto, tale criterio, finalizzato ad assicurare che degli organismi terzi dotati di effettivo potere decisionale possano controllare se l’esecutivo abusi dei poteri eccezionali introdotti, è uno dei capisaldi utilizzati dalla Corte di Strasburgo per stabilire la compatibilità di misure emergenziali con la Convenzione²⁴. Ebbene siffatto criterio non è soddisfatto poiché nell’ordinamento turco -sistema che ammette il ricorso diretto alla Corte costituzionale- i decreti legge emanati durante lo stato d’emergenza “shall not be brought before the Constitutional Court alleging their unconstitutionality as to form or substance”²⁵. Va ricordato, infatti, che se inizialmente la Corte costituzionale turca aveva superato l’ostacolo rappresentato dalla lettera dell’art. 148 della Costituzione attraverso una interpretazione estensiva della norma in esame, riservandosi un controllo di costituzionalità su tali atti, recentemente essa ha operato un significativo *révirement* giurisprudenziale e, proprio con

22 Con riferimento al PIDCP, v. le osservazioni analoghe dell’Alto Commissario ONU sui diritti umani, *Turkey’s response to attempted coup must be grounded in human rights and rule of law*, cit.)

23 V. Commissione di Venezia, *Opinion on Emergency Decree Laws nos 667-676 Adopted Following the Failed Coup of 15 July 2016*, del 9-10 dicembre 2016, p. 23 ss., che descrive le misure in esame come una vera e propria “*ad hominem* emergency legislation”, p. 21.

24 *Brannigan e McBride c. Regno Unito*, cit., par. 61-65.

25 V. art. 148 della Costituzione turca; il testo inglese è disponibile sul sito dell’Assemblea nazionale turca, <https://global.tbmm.gov.tr/index.php/EN/yd/>.

riferimento ai decreti n. 668, 669, 670 et 671, ha chiarito che i decreti legge adottati durante lo stato di emergenza non sono suscettibili a controllo di costituzionalità, né di forma né di merito, in quanto esso spetta in virtù dell'art. 121 della Costituzione al potere legislativo²⁶. Insomma, esiste il pericolo concreto che le misure emergenziali adottate dalla Turchia sfuggano al sindacato della Corte costituzionale²⁷.

La questione è stata già sollevata dinanzi alla Corte europea nell'ambito dei primi ricorsi individuali ex art. 34 CEDU depositati, senza passare dalla Corte costituzionale, per contestare la legittimità delle misure di emergenza adottate dal governo turco. La Corte, però, li ha respinti come irricevibili, per mancato esaurimento dei ricorsi interni²⁸. Secondo i giudici di Strasburgo i ricorrenti (un magistrato e un professore che erano stati rimossi dalle loro funzioni e messi in stato di detenzione all'indomani del tentato golpe) non avrebbero presentato prove sufficienti tali da consentire di dubitare dell'efficacia del ricorso alla Corte costituzionale, né i loro timori circa l'imparzialità di quest'ultima esimono dall'obbligo di esaurire questo rimedio. La posizione della Corte di Strasburgo, formalmente ineccepibile, avrebbe però potuto badare più alla 'sostanza' che alla forma e ritenere che quella originatasi in Turchia costituisca una di quelle situazioni speciali che la giurisprudenza consolidata della Corte ammette come eccezioni alla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni²⁹.

2.5. Le misure emergenziali ed i diritti inderogabili sanciti dalla CEDU

Sono diversi i resoconti che circolano in relazione al trattamento riservato ai destinatari di misure di detenzione e di limitazione della libertà personale adottate in seguito alla dichiarazione sullo stato di emergenza e che informano di atti di tortura o di altri trattamenti disumani e degradanti compiuti nei confronti di quanti siano stati direttamente coinvolti nell'organizzazione e nell'esecuzione del colpo di stato³⁰. In attesa che in materia si pronuncino gli organismi internazionali di controllo, va ricordato che il divieto di tortura e di trattamenti o pene inumani o degradanti fa parte delle disposizioni della Convenzione che sono inderogabili. Rispetto a tale divieto quindi nessuna deroga è consentita nemmeno in caso di guerra o di pericolo pubblico che minacci la vita della nazione. Non vi è dubbio, pertanto, che la dichiarazione sullo stato di emergenza e la comunicazione di deroga alla Convenzione non legittimano le autorità turche a sospendere l'applicazione all'interno del paese delle disposizioni di cui all'art. 3 CEDU. In modo non dissimile devono essere giudicate

26 V. Corte costituzionale turca, sentenza del 12 ottobre 2016, citata dalla Corte europea dei diritti umani in *Zihni c. Turchia*, sentenza del 29 novembre 2016, par. 14-17.

27 V. anche il già menzionato parere della Commissione di Venezia, *Opinion on Emergency Decree Laws ...*, cit., par. 188 ss.

28 V. rispettivamente *Mercan c. Turchia*, decisione del 17 novembre 2016; *Zihni c. Turchia*, cit.

29 V. in generale sul tema C. Pitea, "Art. 35", in S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 655-683, in particolare p. 664 ss.

30 V. Amnesty International, *Turkey: Independent monitors must be allowed to access detainees amid torture allegations*, del 24 luglio 2016, disponibile al sito www.amnesty.org/en/latest/news/2016/07/turkey-independent-monitors-must-be-allowed-to-access-detainees-amid-torture-allegations/; v. anche Human Rights Watch, *Turkey: Emergency Decrees Facilitate Torture*, del 25 ottobre 2016, disponibile al sito www.hrw.org/news/2016/10/25/turkey-emergency-decrees-facilitate-torture.

le dichiarazioni circolate in alcuni ambienti governativi turchi nelle quali è stata adombrata la possibilità di punire con la morte gli autori del tentato golpe. Ebbene, anche l'imposizione della pena capitale che comporterebbe anche l'applicazione retroattiva della legge penale (nel 2004 la Turchia aveva provveduto infatti ad eliminare il riferimento alla pena di morte contenuto nell'art. 15.2 della Costituzione) costituiscono dei principi cui non è concessa deroga ai sensi della Convenzione, nemmeno in situazioni d'emergenza. Lo stesso dicasi quando ci si pone dal punto di vista del PIDCP: anche in tale strumento la disposizione in tema di diritto alla vita (l'art. 6) deve essere interpretata nel senso di impedire inderogabilmente a ogni Stato contraente di reintrodurre la pena di morte una volta che essa sia stata abolita dal suo ordinamento³¹.

3 Il rispetto dei requisiti formali dell'art. 15 CEDU

In materia, va ricordato, innanzitutto, l'obbligo di inoltrare una specifica notifica al Segretario generale del Consiglio d'Europa. Scopo di tale obbligo è di fare in modo che lo Stato derogante tenga pienamente informato il Segretario generale e gli altri Stati contraenti circa le misure prese, i motivi che le hanno ispirate e comunicare quando le misure abbiano cessato di essere in vigore. Nel silenzio della lettera dell'art. 15 che non indica un termine preciso entro cui effettuare la notifica, la consolidata giurisprudenza degli organismi di controllo della Convenzione ha chiarito che tale obbligo include sia il dovere di avvertire le autorità competenti del Consiglio d'Europa "without any unavoidable delay"³², sia quello di fare in modo che le informazioni siano complete e idonee a consentire il controllo sulle misure prese.

Ora, sotto il primo profilo nulla pare potersi imputare alle autorità turche. In effetti, la Corte ha sempre riconosciuto una certa flessibilità alla disposizione in esame ammettendo che l'obbligo di informazione non debba necessariamente precedere l'entrata in vigore delle misure emergenziali specificando però che in tal caso la notifica deve tuttavia avvenire in tempi ragionevolmente rapidi, e ha riconosciuto che il decorso di un periodo di dodici giorni dalle misure emergenziali costituisce un ritardo accettabile nell'invio della notifica³³. Nel caso in esame, quindi, in cui la notifica di deroga è stata inoltrata al Segretario generale del Consiglio d'Europa il 21 luglio 2016, quindi dopo solo 5 giorni dalla proclamazione dello stato d'emergenza, la disposizione convenzionale pare rispettata.

Maggiori perplessità sussistono, invece, in relazione al rispetto da parte delle autorità turche del secondo profilo, quello inerente il contenuto materiale della notifica. Questo perché la Turchia, ispirandosi alla prassi inaugurata dalla Francia con la dichiarazione di deroga susseguente gli attentati di Parigi³⁴ ha utilizzato una forma di dichiarazione di deroga che rischia di rendere in alcuni aspetti difficile la valutazione circa il suo ambito di applicazione. In effetti, sebbene la

31 Sul punto, v. M. Scheinin, Turkey's Derogation from the ECHR – What to Expect?, in EJIL: Talk!, 27 luglio 2016, disponibile su www.ejiltalk.org

32 Commissione europea dei diritti umani, *Grecia c. Regno Unito*, rapporto del 26 settembre 1958, p. 169, par. 158.

33 *Lawless c. Irlanda*, cit., par. 47.

34 V. la *Declaration contained in a Note verbale from the Permanent Representation of France*, del 24 novembre 2015.

Turchia abbia inviato numerose note informative volte a comunicare al Segretario generale del Consiglio d'Europa le circostanze che l'hanno spinta a sospendere la Convenzione e i testi dei decreti contenenti le misure emergenziali che le autorità sono autorizzate ad adottare, essa è rimasta silente circa quali diritti sanciti dalla CEDU sono suscettibili di sospensione. Ora, se è certamente vero che la prassi degli organi di monitoraggio della Convenzione ha ritenuto non obbligatoria l'identificazione specifica delle norme cui si intende derogare³⁵, è anche vero che in un quadro generale caratterizzato dalle forti criticità sollevate dalle misure di deroga, un'informazione più precisa sotto questo profilo da parte delle autorità turche avrebbe facilitato l'opera di controllo degli altri Stati membri e degli organi del Consiglio d'Europa.

4 Conclusioni

Pare indubbio che le autorità turche si siano trovate ad affrontare una pericolosa cospirazione armata e abbiano avuto buoni motivi per dichiarare lo stato di emergenza e conferire poteri straordinari al Governo (i motivi sono descritti nei due *statement* allegati dalla Turchia alla notifica di deroga al CoE e alle Nazioni Unite). Allo stesso tempo le misure adottate dal Governo “sono andate oltre quanto consentito dalla Costituzione turca e dal diritto internazionale”³⁶: l'adozione di provvedimenti legislativi al di fuori di qualsivoglia controllo da parte del Parlamento, il fatto che tali provvedimenti fossero, nella maggior parte dei casi finalizzati a destituire in modo permanente dalle cariche pubbliche (anche le più alte) funzionari pubblici, le deroghe alle regole sull'equo processo, i termini fissati per la durata della carcerazione preventiva, e i dubbi circa l'esistenza di strumenti interni di controllo di queste misure, sono solo alcuni elementi che non paiono conformi alla CEDU e alle norme internazionali sui diritti umani e che hanno determinato un aggravamento generalizzato del quadro già di per sé preoccupante per il rispetto dei diritti della persona umana in Turchia.

Una situazione di ‘insicurezza’ dal punto di vista della salvaguardia dei diritti umani che è stata in qualche modo ‘certificata’ dalle recenti decisioni con cui i tribunali interni di alcuni Paesi europei hanno escluso la sussistenza delle condizioni per concedere l'extradizione in Turchia di individui destinatari di mandati di cattura delle autorità turche proprio in ragione della situazione attuale dei diritti umani in questo Paese. Situazione che si è “ulteriormente aggravata dopo le vicende del tentato colpo di stato del 15 luglio 2016”, in cui in seguito alla deroga “oggi risultano limitati drasticamente una serie di diritti difensivi dell'imputato nel processo penale, con forte incremento dei poteri di polizia” e che “esporrebbe [gli individui interessati] al rischio concreto di subire un processo penale con forti limitazioni dei diritti difensivi, in violazione del giusto processo [...] nonché di essere sottopost[i] a trattamenti disumani e degradanti nelle carceri di quel Paese, in violazione dei diritti fondamentali della persona”³⁷.

35 *Danimarca, Norvegia, Svezia e Paesi Bassi c. Grecia*, cit., p. 42, par. 80.

36 Commissione di Venezia, cit., par. 225, 226.

37 Così la Corte di cassazione, VI sez. pen., n. 54467/16 del 15 novembre 2016, depositata il 21 dicembre 2016, p. 13, 14, che cita anche analoghe statuizioni delle corti interne tedesche.