

## SINTESI STORICA DELL'EVOLUZIONE COSTITUZIONALE DELLA TURCHIA (\*)

### II

#### VERSO UNA NUOVA REPUBBLICA

*Il Han ÖZAY*

“Si dice che nei “Cieli” ci sia un albero con le radici per aria e le foglie rivolte verso la terra...”  
(FREY W. F., in *Political modernisation in Japan and Turkey* - edited by WARD/RUSTOW, Princeton University Press 1964, p. 217).

*Sommario.* — La rivoluzione del 27 maggio 1960 e le sue cause. Sintesi storica degli avvenimenti politici prerivoluzionari.— Le cause giuridiche della rivoluzione come sono esposte nella “Dichiarazione” del 28 maggio 1960.— L’instaurazione del regime provvisorio.— La preparazione dell’*avant-projet* della Costituzione.—

“... A causa della crisi nella quale la nostra democrazia è caduta e degli spiacevoli incidenti verificatisi recentemente, le forze armate, turche hanno assunto l’amministrazione del paese per prevenire un fratricidio...”<sup>1</sup>.

Quel movimento del 27 maggio, che il giorno dopo un documento fondamentale di una commissione di studiosi di diritto

(\*) La prima parte di questo studio è stata pubblicata negli *Annales de la Faculté de Droit d’Istanbul*, No. 42 - 1979, pp. 577-593.

1) Per il testo del radiomessaggio vedere WEIKER W.F., *The Turkish Revolution 1960 - 61*, Brookings Institution 1963, pp. 20-21.

transformava dichiarandolo *una Rivoluzione*<sup>2</sup>, veniva annunciato con questo radiomessaggio:

*"... Le nostre forze armate hanno preso questa iniziativa col proposito di liberare i partiti da quella situazione di irreconciliabilità nella quale sono caduti; con l'intento di promuovere il più presto possibile e sotto l'arbitrato e la supervisione di un'amministrazione imparziale e al di sopra dei partiti, le libere elezioni, e con lo scopo di consegnare l'amministrazione alla parte vincitrice"*<sup>3</sup>.

Il 28 maggio ad Ankara una *Commissione*<sup>4</sup> invitata dal *Comitato di Unità Nazionale*<sup>5</sup> e incaricata di preparare un *avant-projet di Costituzione*, dichiarava:

*"Non sarebbe giusto considerare la situazione verificatasi come un puro e semplice colpo di Stato"*<sup>6</sup>.

- 2) AYDEMİR, ŞEVKET SÜREYYA, *Beş Dakikanın Önemi*/L'importanza di cinque minuti/, articolo in *Cumhuriyet* del 17 febbraio 1975.
- 3) WEIKER, *op. cit.*, ibid.
- 4) La Commissione presieduta dal Rettore magnifico dell'Università di Istanbul Sıddık Sami ONAR (titolare della cattedra di Diritto amministrativo) era composta dal Preside della Facoltà di Giurisprudenza Şensoy (professore di diritto penale), Velidedeoğlu (titolare di Diritto civile), Kubalı (professore di Diritto Costituzionale), Sarıca e Giritli (professore e libero docente incaricato di Diritto Amministrativo) e Tunaya (anche esso professore di Diritto costituzionale); tutti dello stesso Ateneo di Istanbul.
- 5) Il Comitato di Unità Nazionale (CUN), presentatosi come rappresentante degli ufficiali delle Forze armate turche che avevano diretto l'iniziativa, era presieduto dal generale GÜRSEL, comandante in capo delle forze terrestri (da poco tempo in congedo volontario), che in questa occasione aveva assunto l'incarico di capo dello Stato e il comando supremo delle Forze armate.
- 6) Dalla "Dichiarazione della Commissione incaricata di preparare l'avant - projet di Costituzione" (FERİDUN, SERVER, *Anayasalar ve Siyasal Belgeler*/Costituzioni e documenti politici/, Istanbul 1962, pp. 65-68). Per il testo in francese della "Dichiarazione" vedere *Annales*, tome X, n° 15 - 1960, pp. VII - X.

Quando il 23 aprile del 1920 si era costituita la Grande Assemblea Nazionale della Turchia (GANT), non si poteva parlare di partiti organizzati in seno all'Assemblea ma di gruppi che rappresentavano certe tendenze. Il "Gruppo per la difesa dei diritti dell'Anatolia e della Rumelia" era il più importante fra questi<sup>7</sup>. Infatti esso fu il primo nucleo di quel "Partito del popolo" fondato da Mustafa Kemal il 9 agosto 1923 e che il 10 novembre 1924 prese il nome di "Partito Repubblicano Popolare".

Salvo le brevi parentesi del "Partito Repubblicano progressista"<sup>8</sup> e del "Partito Repubblicano Liberale", tutti e due tentativi amaramente falliti, il periodo che va dalla prima Grande Assemblea Nazionale fino al 18 luglio 1945 (giorno della costituzione di un "Partito di Ricostruzione Nazionale (Milli Kalkınma Partisi)", è caratterizzato da un regime di partito unico<sup>9</sup>.

Il 7 gennaio 1946, invece, è la data di nascita del Partito Democratico (Demokrat Parti) di CELAL BAYAR e di MENDERES, KORALTAN - KÖPRÜLÜ, tre deputati espulsi dal Partito Repubblicano Popolare per aver proposto nel gruppo un emendamento relativo allo statuto del Partito<sup>10</sup>.

La tendenza verso un necessario pluripartitismo, caratteristica del periodo che inizia nel 1945, insieme alla difficoltà riscontrata nella realizzazione di cambiamenti radicali<sup>11</sup>, sono fattori che pro-

7) KIŞLALI, AHMET TANER, *Forces politiques dans la Turquie moderne* (tesi di "doctorat" all'Università di Parigi del 13 novembre 1967), Ankara, p. 7.

8) TUNAYA, TARIK ZAFER, *Türkiye'de Siyasî Partiler/Partiti politici in Turchia/*, Istanbul 1952, pp. 606 - 622.

9) TUNAYA, *op. cit.*, p. 638.

10) TUNAYA, *op. cit.*, pp. 648-649.

11) OKANDAN, RECAI GALİP, *Pozitif Amme Hukukumuzun Gelişmesi Bakımından 1945 - 1960 Devrinin Özellikleri/Caratteristiche del periodo 1945-1960 nell'evoluzione del Diritto pubblico turco/*, in *I.Ü.H.F.M.*, vol. XXIX, n. 1-2, 1963, pp. 3-5.

dussero una crisi sempre crescente, la quale si risolse in modo violento nel 1960.

*Nelle elezioni del 1946 — le prime del regime pluralista — il Partito Democratico su un totale di 465 seggi ne ottenne soltanto 62 per i 273 candidati che aveva presentato. La delusione fu grande e di fronte alle energiche reazioni degli esponenti democratici, il Partito Repubblicano Popolare entrò in un'atmosfera di nervosismo non sempre passivo<sup>12</sup>.*

*Le elezioni del 14 maggio 1950, invece, segnarono una netta vittoria del Partito Democratico e la fine del potere del Partito Repubblicano Popolare, che per dieci anni dovrà restare all'opposizione<sup>13</sup>. Queste elezioni — che furono fatte in base a una nuova legge col sistema maggioritario, il voto segreto e lo spoglio pubblico — segnarono anche l'inizio del potere del Partito Democratico e del trio BAYAR-MENDERES-KORALTAN, rispettivamente Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio dei Ministri e Presidente della Grande Assemblea Nazionale; potere che durò ininterrotto per dieci anni.*

*All'inizio il governo del Partito Democratico fu fedele alle sue promesse, nonostante che la sua politica d'investimenti non fosse razionale, ma piuttosto tendente allo scopo di ottenere il massimo dei voti nelle seguenti elezioni<sup>14</sup>. Infatti nel 1954 il Partito Democratico conservò la sua posizione di netto vantaggio, ot-*

- 
- 12) EROĞUL, CEM, **Demokrat Parti (Tarihi ve İdeolojisi)/Il Partito Democratico (Storia e ideologia)/**, Ankara 1970, p. 18. - Un riassunto della tesi era stata pubblicata anche in francese in **S.B.F.D.**, vol. XXIV, n° 2, 1969, pp. 187-193.
- 13) AYGEN, CEMAL, **Memleketimizdeki Seçimler ve Neticeleri/Le elezioni politiche in Turchia e i risultati/**, in **SBFD.**, vol. XVII, n. 1, 1962, p. 205.
- 14) SAVCI, BAHRI, **Yeni Bir Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler/Evoluzione verso un nuovo regime costituzionale/**, in **SBFD.**, vol. XVI, n° 1, 1961, p. 70.

tenendo 503 seggi contro i 31 del Partito Repubblicano Popolare.

E' stato giustamente osservato<sup>15</sup> che in questa simpatia verso il P.D. aveva un ruolo non trascurabile la tendenza verso una maggiore morbidezza nella pubblica amministrazione. Man mano che questa tendenza aumenterà, la pubblica amministrazione comincerà a funzionare come uno strumento del partito, con conseguenze molto gravi per i pubblici servizi.

Nonostante la netta vittoria, il P.D. cominciò ad adottare misure severe contro l'opposizione. Fa parte di questa serie di atti la famigerata punizione "elettorale" inflitta a Kırşehir che, per aver votato per un partito di opposizione, da capoluogo di provincia quale era si vide trasformata in semplice sottoprefettura.

Verso il 1956 la pressione del partito su tutte le manifestazioni della vita pubblica aumentò. Una nuova legge sulla stampa (7 giugno 1956) rese impossibile la libertà di espressione, già gravemente mutilata con le trasmissioni, diventate ormai prettamente propagandistiche, della radio statale. I processi contro i giornalisti crearono un tale clima di tensione che il P.D. ricevette una prima scissione a causa del diniego del riconoscimento del diritto alla prova attraverso la stampa. Un gruppo di democratici fondò così il Partito della Libertà

Nello stesso anno Il Preside della Facoltà di Scienze Politiche fu sospeso dalle sue mansioni per aver criticato l'atteggiamento del governo che aveva rifiutato di convalidare la promozione di un professore, che a quel tempo non era troppo nelle grazie dei politici.

In questo clima di urto continuo, anche con l'organo giudiziario dove perfino i giudici della Cassazione venivano mandati in pensione forzata, il P.D. decise per le elezioni anticipate, che furono fatte il 28 ottobre 1957. In queste elezioni, in cui perfino la capitale votò

15) SAVCI, *ibid.*

per l'opposizione causando l'ira del Premier che in un albergo di Istanbul creò una seconda capitale passando quasi tutto il suo tempo nel suo appartamento. Il Partito Repubblicano Popolare nonostante tutte le misure adottate aumentò il numero dei suoi seggi, a svantaggio dei democratici (P.D. 424 seggi, P.R.P. 178 seggi).

Più aumentava l'opposizione politica e non politica, più l'atteggiamento del P.D. diveniva irrimediabile e repressivo. Procedette perfino all'emendamento del regolamento parlamentare rendendo impossibile l'esercizio dell'opposizione. Il leader dell'opposizione fu sospeso per un mese; multe di centinaia di migliaia di lire turche sottratte dagli stipendi dei parlamentari, l'inesecuzione arbitraria delle mozioni presentate dall'opposizione sono alcuni esempi di una pericolosa direzione verso un vicolo cieco<sup>16</sup>.

Per sfuggire alla reazione delle forze di opposizione, il Premier scelse la demagogia popolare e cercò di assumere il ruolo carismatico di un profeta, sfruttando la fiducia popolare per i santoni ed il sentimento religioso.

Era logico che, se anche in apparenza tutto il meccanismo funzionava bene, non si poteva andare avanti così in aeternum. Infatti un primo tentativo di reazione venne dall'esercito, dove nove ufficiali organizzarono una specie di colpo legalitario, che però venne scoperto e represso.

D'altra parte mentre un costituzionalista interpellato dalla stampa dichiarava gravemente viziato l'emendamento relativo al regolamento del parlamento (lui pure attirandosi così addosso la sospensione), il Premier non seppe nemmeno sfruttare con diligenza l'immensa simpatia creata da un incidente aereo, da cui miracolosamente scampò.

Quando il 18 aprile 1960 il Parlamento, accogliendo una proposta fatta dai democratici, creò una "Commissione d'inchiesta" che concentrava nelle proprie mani an-

16) SAVCI, op. cit., p. 71.

che poteri giudiziari, la prima reazione venne dall'Università di Istanbul (essendo tutte le altre istituzioni ormai paralizzate) dove migliaia di studenti protestarono sotto gli occhi della polizia incapace di contenere le dimostrazioni. La chiusura dell'Università e l'instaurazione dello stato d'assedio servì soltanto a ritardare la tempesta che il 28 aprile scoppiò con una irruzione a sorpresa della polizia all'Università di Istanbul. Il bilancio dell'operazione fu l'uccisione di due<sup>17</sup> studenti e l'aggressione armata a molti professori che avevano cercato di calmare gli animi; fra questi vi fu lo stesso Rettore magnifico, un anziano nientemeno di 60 anni che fu spietatamente picchiato da due agenti di polizia.

In vano il Premier cercò di attenuare la situazione chiedendo scuse formali a coloro che giorni prima aveva definito "quelli della tonaca nera".

Lo stato d'assedio di nuovo proclamato (perfino il Consiglio dei Ministri della NATO il 12 maggio venne tenuto nel palazzo municipale di Istanbul, ormai città deserta poiché a causa del coprifuoco nessuno poteva circolare) non fu capace nè sufficiente a salvare il fuorviato P.D., che il 27 maggio fu deposto da quegli stessi militari che il Premier credeva erroneamente uno strumento della sua dittatura.

La sentenza di condanna del deposto regime "Dichiarazione della Commissione incaricata di preparare l'avant-projet della Costituzione", così fissava la motivazione del "colpo gentile"<sup>18</sup> del 27 maggio 1960:

*"Lo Stato, quel potere politico che dovrebbe rappresentare il diritto, la giustizia e la morale, l'interesse ed il servizio pubblico e che dovrebbe difendere i diritti pubblici, ha perso, sfortunatamente, da mesi anzi da anni queste sue qualità, divenendo una forza brutale rapp-*

17) EROĞUL, *op. cit.*, p. 177.

18) L'espressione è di FREY, FREDERIK W., *The Turkish Political Elite*, MIT Press 1965, p. XI (Foreword).

representante interessi particolaristici basati su ambizioni e poteri personali. La forza dello Stato che dovrebbe essere intimamente legata al diritto e basata sul popolo, è diventata lo strumento degli interessi di un gruppo. È per questa ragione che tutti i legami morali esistenti fra la nazione e lo Stato ed il suo Esercito, la giustizia, gli ordini professionali, le università, la stampa e le altre istituzioni sociali. Questo potere decaduto che ha fatto della religione uno strumento di propaganda politica, ha adottato un atteggiamento ostile perfino di fronte alle riforme di Atatürk grazie alle quali la Turchia può conservare il posto che merita fra i paesi civili del concerto mondiale.

I cittadini, l'opposizione, i magistrati, i funzionari statali, la stampa che rappresenta l'opinione pubblica, i sindacati e gli organismi professionali, le banche e i diversi stabilimenti economici, le associazioni di studenti e perfino le associazioni di beneficenza sono state oggetto di gravi pressioni. I professori universitari, gli assistenti e i giovani e gli studenti idealisti sono stati oggetto di violenti attacchi. I dirigenti e gli agenti di polizia, accecati da interessi personali, che avevano smarrito non solo la nozione di dovere ma anche quella di essere delle persone umane, gente vestita con divisa di poliziotti hanno fatto irruzione nell'università e, contro tutti i principi giuridici, si sono serviti delle loro armi contro la gioventù, uccidendo e ferendo mortalmente degli innocenti. Il governo, che aveva creduto di poter continuare la sua azione politica per mezzo di violente azioni da picchiatori, ha permesso alle sue forze di maltrattare il corpo docente delle Università, riservando a un loro rappresentante un maltrattamento di cui in un paese civile non si fa oggetto nemmeno un criminale.

Un gruppo che ricorreva a questi metodi di azione completamente alieni da ogni nozione di stato di diritto, non poteva più in nessun modo rappresentare la nazione: quest-organismo quindi che portava il nome di governo,



*non conservava più alcun carattere dell'istituzione che si chiama con questo nome.*

*Per tutte queste ragioni il potere politico destituito, ha perso la sua legittimità. In un regime democratico, perché un governo sia legittimo, non è sufficiente che abbia ottenuto la maggioranza dei voti nelle elezioni. E' necessario anche che esso rispetti la Costituzione per tutto il tempo che resta al potere, collaborando con le istituzioni che rappresentano l'opinione pubblica, la stampa, l'esercito, la giustizia e la scienza; che esso si mentenga in un ordine giuridico basato sui principi di equità e di eguaglianza. L'antico potere invece, da una parte promulgava leggi diametralmente opposte alla Costituzione<sup>19</sup> e poi, basandosi su queste leggi inique violava le libertà e i diritti fondamentali; dall'altra seminava la discordia e l'anarchia in seno alle istituzioni statali, sociali o politiche, quali i partiti, l'esercito, le Università, l'organo giudiziario e l'organizzazione amministrativa, compromettendo così la propria legittimità.*

*Anche la Grande Assemblea Nazionale che dovrebbe rappresentare il popolo, aveva perso il suo carattere di organo legislativo e di controllo democratico e l'ex potere politico l'aveva trasformata in un gruppo di partito a servizio degli interessi individuali, abolendola di fatto. In conseguenza di ciò la GAN perse il suo appoggio costituzionale e cessò la sua esistenza giuridica. Quindi il potere depresso aveva perso da tempo la sua legittimità.*

---

19) La Costituzione del 1924, pur enunciando il principio che le leggi non dovrebbero essere viziate di incostituzionalità, non prevedeva nessun strumento di controllo all'infuori dell'Assemblea legislativa (OKANDAN, RECAI GALIP, **Kanunların Anayasa'ya Uygunluğunun Siyasi ve Kazai Teminatı Yönünden 20 Nisan 1340 Anayasamız**/La Costituzione del 1924 ed il controllo politico e giuridico della costituzionalità delle leggi/, in **I.Ü.H.F.M.**, vol. XXXIII, n. 1-2, 1967, pp. 3-21). - Anzi è stato spesso ironicamente detto che se esiste la Costituzione, le leggi non possono essere anticostituzionali (!).

*In queste circostanze è emersa la necessità urgente di ricostituire le istituzioni, statali, la forza politica e il governo legittimo. Questa necessità ha costretto il Comitato di Unione Nazionale a prendere in mano il potere. Quest'azione è nata dalla necessità di porre fine a una situazione effettiva dell'antico potere che aveva compromesso l'ordine statale paralizzando tutte le istituzioni nazionali, seminando l'inimicizia fra la popolazione, aprendo la via all'anarchia e tentando di annientare le fondamenta morali e giuridiche sulle quali lo Stato si riposa<sup>20</sup>.*

Data questa situazione la "Commissione" suggeriva che in primo luogo bisognava adottare due provvedimenti:

1. Costituire il più presto possibile un *governo provvisorio* atto a far funzionare i servizi pubblici, conformemente alle esigenze democratiche auspiccate dalla nazione e a salvaguardare i diritti e le libertà dell'uomo e l'interesse del popolo;
2. Preparare una nuova Costituzione.

*Infatti il Comitato di Unità Nazionale che il 27 maggio aveva assunto il potere in nome delle Forze armate, con i comunicati n. 3 e n. 13 dei giorni immediatamente seguenti aveva sospeso tutta l'attività politica<sup>21</sup>.*

*Con il comunicato n. 27 il Generale Gürsel, presidente del CUN annunciava la formazione di un governo con soli tre membri militari, ivi compreso egli stesso, formato in massima parte da universitari e persone non appartenenti ad alcun partito politico.*

*Il 2 giugno 1960 veniva promulgata una "Legge provvisoria n. 1 sull'abrogazione e modifica di certe*

20) Dalla "Dichiarazione" della Commissione AYBAY RONA, **Karşılaştırmalı 1961 Anayasası**/La Costituzione del 1961 comparata/, Istanbul 1963, pp. 271-274.

21) I "comunicati del CUN sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del 30 Maggio 1960 - 10415. Le traduzioni in Francese sono in **Annales**, tome XI, nn. 16-17.

disposizioni della Costituzione del 1924<sup>22</sup>, con la quale veniva instaurato un regime provvisorio che avrebbe continuato fino al 6 gennaio 1951, giorno in cui un'Assemblea costituente doveva iniziare i suoi lavori<sup>23</sup>. La legge fu retroattiva e la sua efficacia fu portata al giorno 27 maggio. Così tutti i provvedimenti presi dal CUN fra il 27 maggio e il 12 giugno furono convalidati e restarono in vigore<sup>24</sup>. Una legge del 12 agosto 1960 (n. 55) modificò questa "minicostituzione" del regime provvisorio, sopprimendo la parola "provvisoria" sia nel titolo che nel testo della Legge.

L'articolo 2 della Legge del 12 giugno limitava l'esercizio dei poteri del CUN alla:

- attuazione di una nuova Costituzione e
- trasmissione del potere ad una nuova Assemblea che sarebbe stata costituita con le elezioni<sup>25</sup>.

Per l'attuazione di una nuova Costituzione era già stata incaricata quella "Commissione" di studiosi che, ampliata con altri membri<sup>26</sup>, aveva iniziato i suoi lavori all'Università di Istanbul alla fine del maggio 1960<sup>27</sup>.

La Commissione, comunemente detta "di Istanbul" per l'appartenenza della maggioranza dei suoi membri alla Facoltà di Giu-

22) Votata il 12 maggio, è apparsa nella G.U. del 14 maggio, n. 10525. Una traduzione in francese in *Annales*, tome XI, nn. 16-17, pp. 326-344.

23) TEZİÇ, ERDOĞAN, *La seconde République Turque* (tesi dattiloscritta all'Università di Parigi), p. 43.

24) TEZİÇ, *op. cit.*, p. 47.

25) TEZİÇ, *op. cit.*, p. 45.

26) Essi provenivano dall'Università di Ankara; e precisamente: ARSEL (professore di Diritto Costituzionale), SAVCI (professore di Diritto Amministrativo) e AKSOY (professore di Diritto Civile).

27) SARICA, MURAT, *27 Mayıs 1960'dan 1961 Anayasasının Hazırlanışına Kadar Geçen Dönemde Anayasa Hareketleri*/Costituzionalismo nel periodo che va dal 27 maggio 1960 fino alla preparazione della Costituzione del 1961/, in 50. *Yıl Armağanı - Hukuk Fakültesi*, Istanbul 1973, p. 71.

risprudenza di questa città, oppure detta anche "di ONAR" dal nome del suo presidente, aveva già dichiarato il giorno 28 maggio che intendeva preparare una Costituzione atta ad assicurare la realizzazione di uno "stato di diritto" fondato sulle istituzioni sociali e i principi di giustizia, essenziali per la democrazia. Aveva previsto inoltre la preparazione di una nuova legge elettorale che potesse sbarrare la via a forme di dittature politiche anche se ciò potesse avvenire da parte di una maggioranza parlamentare e permettere la libera manifestazione della volontà nazionale.

*Mentre la "Commissione" proseguiva nei suoi lavori, il Comitato di Unione Nazionale andava avanti con la sua "Costituzione" nel regime provvisorio.*

*Il Comitato di Unione Nazionale, che limitando i propri poteri era diventato praticamente organo legislativo, fu sciolto e ricostituito con un "comunicato" del Capo dello Stato, reso noto il 13 novembre 1960. Con la medesima operazione 14 dei suoi membri vennero espulsi.*

*Gli espulsi, che vennero inviati in missione nelle varie ambasciate all'estero, sono i cosiddetti "Quattordici" più radicati rispetto ai rimanenti ventitre membri del CUN che desideravano le elezioni generali il più presto possibile per lasciare il potere al nuovo regime<sup>28</sup>.*

*In seguito all'espulsione dei "Quattordici" del CUN, accusati non formalmente ma in modo assai vago di non aver rispettato il giuramento di fedeltà ai principi da loro stessi formulati, il nuovo Comitato di Unità Nazionale fu coadiuvato da un'Assemblea dei Rappresentanti. Il CUN e quest'Assemblea saranno le due ali della futura Costituente<sup>29</sup>.*

L'Assemblea dei Rappresentanti, prevista dalla legge preparata dal CUN, non era composta di membri eletti con suffragio univer-

28) TEZİÇ, *op. cit.*, p. 41.

29) Il termine **Costituente** è usato per indicare l'insieme formato dal CUN e dall'Assemblea dei Rappresentanti, poiché esistevano contemporaneamente ma ognuno si riuniva separatamente.

sale. Tenendo presente le caratteristiche di un periodo di transizione, si era preferito costituire quest'Assemblea con membri eletti dalle provincie, consigli e vari enti.

A parte i membri nominati dal Capo dello Stato, il CUN, il Consiglio dei Ministri e i membri eletti nelle varie provincie, anche i partiti politici — all'infuori del Partito Democratico che il 12 settembre era stato sciolto con sentenza del tribunale — potevano inviare rappresentanti. D'altra parte gli ordini professionali, gli organi giudiziari e le Università, i sindacati e le Università, i sindacati e le associazioni di artigiani, la stampa e gli ex-combattenti, le associazioni di insegnanti erano rappresentati in quest'Assemblea e vi era anche un rappresentante della gioventù.

In questo modo *l'Assemblea dei rappresentanti* diveniva una specie di *Camera dei Deputati e il Comitato di Unions Nazionale, il Senato*.

*Intanto il 14 ottobre 1960 il Regime decaduto del Partito Democratico veniva sottoposto a un processo pubblico in un'isola nei pressi d'Istanbul. Il processo terminerà il 15 settembre 1961 e molti appartenenti al Partito saranno condannati a pene severe anche per reati comuni. Dodici di loro invece saranno condannati a morte per attentato alla Costituzione. Di queste condanne furono eseguite soltanto quelle relative all'ex-Premier e agli ex-ministri degli esteri e delle Finanze.*

La prima preoccupazione del movimento del 27 maggio, quella di preparare una nuova Costituzione, era stata affidata — come già accennato — ad una Commissione di studiosi. Questa Commissione cominciò i suoi lavori a Istanbul, ma cercò di sondare l'opinione di molte istituzioni e personalità. A tale scopo preparò anche un'inchiesta. Fra gli interpellati c'era anche l'Istituto di Scienze Amministrative della Facoltà di Scienza Politiche, il quale invece di rispondere alle varie domande, procedette a preparare anch'esso un progetto di Costituzione. Così i primi di giugno del 1960 e durante il regime di transizione due gruppi indipendenti e qualificati preparavano una nuova Costituzione. Per la Commissione ufficialmente incaricata possiamo dire, in base alle costanti affermazioni

del presidente Onar — confermate tra l'altro anche da altri membri ancora in vita e colleghi all'Università — che essa non ricevette alcuna pressione da parte del Comitato di Unione Nazionale e del Presidente Gürsel<sup>30</sup>.

Anche in seno alla Commissione di Istanbul ci furono delle discordie su molti punti essenziali. Ma prima ancora delle discordie nell'ambito della Commissione il gruppo di Ankara insisteva che la Costituzione dovesse essere preparata da una Costituente e che non fosse necessario un referendum popolare. Quelli di Istanbul invece, notevolmente influenzati da Onar che non aveva mai avuto eccessiva fiducia nei partiti, sconsigliava la formazione di una Costituente onde evitare pressioni politiche e riteneva assolutamente necessaria l'idea del referendum costituzionale.

Alla fine vennero accontentati tutti: un'Assemblea Costituente ci fu, almeno sul piano giuridico; quest'Assemblea lavorò sul testo preparato a Istanbul, ma adottò come complementare il progetto di Ankara; il testo definitivo venne sottoposto al referendum popolare<sup>31</sup>.

Per quanto riguarda le opinioni dissenzienti all'interno della Commissione di Istanbul, a parte la Presidenza della Repubblica<sup>32</sup> e

30) Secondo Onar, solo il Partito Repubblicano Popolare di İnönü, ansioso anche di veder conferire il potere nelle sue mani, s'ingeriva nei lavori della Commissione per mezzo dei suoi simpatizzanti. Infatti Onar giustificò così la sostituzione di Tunaya e Giritli con Versan e Duran, tutti e due liberi docenti e professori incaricati di diritto Amministrativo a Istanbul. Versan, che attualmente è il direttore dell'Istituto fondato da Onar, ha confermato tale affermazione aggiungendo che il CUN non ha nemmeno suggerito l'incarico di senatore a vita, previsto per i suoi membri, nella Costituzione. Inoltre si dice che Velidedeoğlu sia stato sempre favorevole a un prolungamento del periodo di transizione.

31) L'Istituto di Ankara temeva la reazione e perciò non riteneva opportuno un referendum. La Commissione di Istanbul invece, desiderava che il progetto da loro preparato fosse sottoposto prima ad un esame della Magistratura, dopo di che all'esame del CUN per l'adozione definitiva (cfr. **Anayasa/La Costituzione**, in **Türkiye Ansiklopedisi**, Istanbul 1974, a cura di YAYLA YILDIZHAN).

32) Allo scopo di garantire l'imparzialità del Presidente, Onar sos-

gli organi ausiliari dello Stato<sup>33</sup>, il punto cruciale era la costituzione del Senato della Repubblica.

Il Senato, che durante il periodo di *monarchia costituzionale* esisteva sotto il nome di "Âyan Meclisi (Camera dei notabili", con

---

teneva che avrebbe potuto verificarsi la esigenza di eleggerlo non necessariamente fra i membri del Parlamento, ma eventualmente anche fuori. Infatti nel progetto di Istanbul, cio era previsto. L'articolo venne modificato nell'Assemblea Costituente. Ma nell'elezione del 1966 si vide che non era possibile trovare un candidato tra i parlamentari (ONAR, *Trattato cit.*, pp. 192-193 e nota 29). Non solo, ma nessun Presidente a cominciare dal 1961, ivi compreso anche l'attuale, è **parlamentare eletto**. In genere si adotta il trucco parlamentare di far entrare nel Senato, attraverso nomina presidenziale, il candidato desiderato; e quando la persona gradita diventa "senatore di contingente" - non a vita come in Italia ma per un periodo di sei anni -, siccome cio significa che egli è ormai giuridicamente un parlamentare, il candidato adottivo viene eletto. Potrebbe sembrare strano per coloro che non sono a conoscenza delle nostre salde tradizioni giuridiche, ma un istituto simile è riscontrabile nel diritto islamico di famiglia; secondo un canone, il marito che ha ripudiato tre volte la moglie, non può più risposarla se la stessa donna non sposa prima un altro. Nel caso di necessità infatti è lo stesso triplice ripudiante che fa sposare la moglie con **una persona fidata**; in seguito essa viene ripudiata da costui dopo 24 ore per poter risposare una quinta volta il primo marito (Questo canone che si dice "hülle", permette che si possa ripetere lo stesso processo per due volte secondo ÜÇÖK, COŞKUN, *Türk Hukuk Tarihi Dersleri/Lezioni di storia del diritto turco*, Ankara 1972, p. 82).

- 33) Per **organi ausiliari** Onar intendeva dei **consigli** autonomi —tipo CNEL italiano— di consulenza dell'Esecutivo e anche del Presidente della Repubblica. Di questi istituti progettati è stato realizzato soltanto il "Consiglio di Sicurezza Nazionale". Quando nel 1972 si è verificato il caso di una grande tensione nel paese e il Governo si è dimostrato incapace di contenerla, i quattro comandanti delle forze, armate, che sono membri di diritto del suddetto Consiglio, con un memorandum hanno invitato (!) il Premier a dimettersi. Anche se col tempo la situazione venuta a crearsi in seguito a questo "invito" si è trasformata in un regime occulto di giunta militare, cio avvenne per lo zelo di un professore di diritto incaricato di formare il nuovo ministero e non per causa degli invitanti stessi.

l'istaurazione del nuovo Stato non era stato ricreato. Era logico che fra le istituzioni statali non poteva esistere una, che non fosse elettiva ma di nomina imperiale. La Grande Assemblea Nazionale costituiva l'unico organo legislativo della nuova repubblica. La necessità di contrapporre all'unica assemblea un altro organo che funzionasse sempre nell'ambito dell'attività legislativa, è stata una delle esigenze della democrazia<sup>34</sup>.

Questa necessità era sentita anche durante tutto il periodo in cui era in vigore la Costituzione del 1924 poiché, come è stato già accennato<sup>35</sup>, l'Esecutivo poteva esercitare una pressione abbastanza forte sul Legislativo<sup>36</sup>. Anzi, la "Dichiarazione" della Commissione" incaricata per la preparazione di una nuova Costituzione aveva ripetutamente sottolineato che proprio la pressione esercitata sul parlamento era stata uno dei motivi di illegittimità costituzionale commessa dal potere politico. Però questa necessità democratica che nei vari stati ha trovato uno sbocco nella creazione di due assemblee è stata attuata con esempi scaturenti dalla storia di questi paesi o da una particolare situazione in cui si trovano, come per esempio nel caso di stati federali.

Trattandosi della Turchia era molto difficile trovare una formula. Stato non federale, con minoranze etniche irrilevanti, con un'amministrazione fortemente accentrata anche se esistevano dei dipartimenti di tipo francese, la struttura della Repubblica non era molto adatta alla creazione di una seconda assemblea su questa non doveva rappresentare delle caratteristiche particolari nella sua formazione.

Tenendo presente sia l'evoluzione costituzionale e sociologica dello stato turco sin dall'ultimo periodo ottomano sia le necessità di

34) KARADAYI, İSMET, *Devlet, Hükümet ve Demokrasilerde Çift Meclis/Raddoppiamento del legislativo nelle democrazie/*, in *Adalet Dergisi*, agosto 1960, n. 8, p. 499.

35) A pag. 25 in riferimento a ALDIKAÇTI.

36) ÖZÇELİK, SELÇUK, *Yeni Anayasamız Muvacehesinde Yasama ve Yürütme Organlarının Münasebetleri Hakkında Bazı Düşünceler/Riflessioni sui rapporti tra l'esecutivo ed il legislativo e la nuova Costituzione turca/*, in *İ.Ü.H.F.M.*, vol XXII, n. 1-4, 1962, p. 38.



accoppiare all'unica assemblea una seconda, il presidente della "Commissione di Istanbul" propose che il Senato venisse formato da membri non eletti con suffragio universale ma in rappresentanza di varie istituzioni pubbliche ed enti e associazioni di pubblico interesse<sup>37</sup>.

Secondo la sua proposta, vari enti avrebbero scelto i loro rappresentanti da inviare al Senato per un periodo determinato. Questi "senatori" non avrebbero perso il loro legame con gli enti da essi rappresentati, ma ne sarebbero staccati per la durata della loro missione. Ciò avrebbe permesso una diretta partecipazione di tutte le istituzioni all'attività legislativa rendendo possibile di controbilanciare così la "volontà" del semplice cittadino, espressa nelle elezioni della Camera dei deputati, e la "volontà" dei gruppi di pressione che Onar chiamava le forze dinamiche del paese in contrapposizione alla forza passiva del popolo"<sup>38</sup>.

Il punto di vista del presidente non convinse gli altri membri della "Commissione" e nonostante egli avesse fatto presenti le sue

37) Secondo una confidenza di Versan, il Presidente della Commissione Onar aveva avuto da lui delle informazioni relative ad una riforma, non attuata, della Camera dei Lords inglese. Secondo questo schema di riforma, si desiderava che la camera fosse formata da rappresentanti dei vari "Boards". Onar, che era un convinto assertore della "teoria delle istituzioni" di Hauriou, ha instancabilmente sostenuto che un'armoniosa esistenza della democrazia potrebbe essere resa possibile soltanto dall'equilibrio delle istituzioni sociali (ONAR, SİDDİK SAMİ, *Sosyal Müesseselerin Demokrasinin Yerleşmesinde ve Gelişmesindeki Rolü*/Il ruolo delle istituzioni sociali nell'instaurazione e sviluppo della democrazia/, in *Konferanslar* (1962-1963), Ege Üniversitesi, İzmir 1965, pp. 1-12.

38) Nel suo trattato già citato Onar espone lungamente la sua opinione in merito a questa questione (pp. 210-218). Prima ancora, nei paragrafi che riguardano la storia del costituzionalismo del periodo ottomano e precisamente quando parla di *Sened-i ittifak* sottolinea che se ci fosse stata veramente un'evoluzione nelle istituzioni, sarebbe stata possibile una vera "Camera dei notabili" la quale, coadiuvata da un'assemblea popolare, avrebbe potuto permettere il passaggio a un parlamentarismo vero e proprio.

argomentazioni attraverso il suo voto dissenziente all'*avant-projet* della Costituzione, nemmeno la Assemblea dei Rappresentanti accolse i suoi suggerimenti<sup>39</sup>.

*La "Commissione di Istanbul" che il giorno 28 maggio 1960 era stata incaricata dal CUN<sup>40</sup>, terminò i suoi lavori verso l'ottobre dello stesso anno e il 15 ottobre presentò l'avant-projet al Comitato di Unione Nazionale<sup>41</sup>*

- 39) Anche ARSEL İLHAN, nel suo **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**/Fondamenti di diritto costituzionale turco/, Ankara 1962 parla dei lavori della "Commissione", dicendo che spesso si perdeva nei dettagli, come nelle discussioni sulla seconda camera (p. 114).
- 40) A dire il vero, il giorno 28 maggio il CUN molto probabilmente non era ancora definito, ma l'incarico era stato conferito dal Gen. Gürsel. In una serie di dichiarazioni ad un quotidiano di Istanbul, Giritli —allora uno dei sette invitati da Istanbul— confermo che da parte del Capo dello Stato non era stato avanzato in realtà alcun suggerimento all'infuori di una raccomandazione relativa al "laicismo" (in **Tercüman** del 20 maggio 1975 nella serie **"Dopo 15 anni raccontano il 27 maggio"**, a cura di İLİCAK NAZLI). Il problema del laicismo è stato dei più importanti fra le novità della Costituzione del 1924 (cfr. BAŞGİL ALİ FUAT, **A Summary of constitutional developments in Turkey and on the historical and political sources of the present Constitution**, in **Annales**, tome X, n. 15, 1960, pp. 74-98; TUNAYA TARIK ZAFER, **Ideologic character of the 1924 Constitution**, nella stessa pubblicazione, pp. 99-135, specialmente p. 125 e ss.; ARSEL İLHAN, **Constitutional development of Turkey since Republic**, in **A.Ü.H.F.D.**, vol. XVIII, n. 1-4, 1961, p. 41). Purtroppo il problema dello sfruttamento politico della credenza religiosa mantiene ancora la sua preoccupante attualità (sfr. ÖZTURANLI, M. İSKENDER, **Layik Devlet - Layik Toplum**/Stato laico - società laica/, serie di articoli in **Cumhuriyet** del maggio 1975). Proprio verso la fine del maggio 1975 il Presidente della repubblica ha inviato alle Camere per un riesame la proposta di legge sulla "Presidenza degli affari religiosi" (organizzazione pubblica autonoma che cura i problemi religiosi della popolazione musulmana sunnita che ha un debolissimo legame di tutela amministrativa con la Presidenza del Consiglio).
- 41) ÖZTÜRK, KAZIM, **T.C. Anayasası**/La Costituzione della Re-

L'*avant-projet* della "Commissione di Istanbul", a ragione, non è riuscito a sottrarsi alla reazione di fronte alle violazioni costituzionali del periodo repubblicano. Perciò ha cercato di realizzare una minuziosa regolamentazione delle libertà pubbliche e dei diritti economici.

—continua—

#### ABBREVIAZIONI

- Annales : Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul
- A.Ü.H.F.D. : Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi  
(Rivista della Facoltà di Giurisprudenza di Ankara)
- İ.Ü.H.F.M. : İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası  
(Rivista della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Istanbul)
- S.B.F.D. : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi  
(Rivista della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Ankara)

---

pubblica Turca/, Ankara 1986, in tre volumi. Durante i lavori la "Commissione di Istanbul", non ha redatto verbali. Per il testo dell'*avant-projet* mi sono servito della pubblicazione suindicata.