

Il coprifuoco in Turchia e la violazione di massa dei diritti umani

Sulla via di un genocidio culturale?

Lauso Zagato

(Professore associato in quiescenza di Diritto internazionale nell'Università Ca' Foscari Venezia)

Sommario 1. Introduzione. – 2. Il quadro d'insieme: ricorsi e intervento del Commissario sui diritti umani del Consiglio d'Europa. – 3. Violazioni di specifici diritti: tra crimini antichi e.. profili innovativi. – 4. Il coprifuoco e lo stato di eccezione: in generale. – 5. Coprifuoco e stato di emergenza nell'ordinamento interno della Turchia. – 6. La mancata proclamazione dello stato di emergenza nell'estate 2015. – 7. Turchia, Cecenia, ed altro. – 8. Conclusioni.

1 Introduzione

Questo contributo ha come oggetto la situazione nella Turchia sud-orientale (Kurdistan turco) quale, nell'isolamento vieppiù rigido che la caratterizza dalla fine dell'estate 2015, essa ha potuto essere ricostruita dagli organi di controllo Consiglio d'Europa (CoE); ciò in attesa di una pronuncia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) sui ricorsi pervenutigli nella prima fase del coprifuoco. Il precipitare della situazione per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani in questa parte del Paese ha colto invero una opinione pubblica europea in un primo tempo distratta, e che ha finito poi per confondere quanto *già* avvenuto, e tuttora in corso di sviluppo, in quell'area e nei confronti di quella popolazione e del suo millenario patrimonio culturale, nel gran calderone degli eventi, seguiti al farsesco colpo di Stato fallito del 15 luglio 2016. Tale evento, come noto, è stato prontamente sfruttato dal regime per dichiarare formalmente lo stato di emergenza.¹

Si tratta quindi di una indagine limitata sotto l'aspetto temporale, sia perché riguarda una fase precedente le attese pronunce della Corte Edu sugli avvenimenti dell'inverno 2015-2016; sia, e soprattutto, perché non affronta direttamente gli eventi successivi alla Dichiarazione dello stato di emergenza. La giustificazione per tale scelta sta nella convinzione da

¹ Il Segretario generale del CoE comunicava in data 22 luglio 2016 di aver ricevuto la formale notifica da parte della Turchia della decisione di imporre uno stato di emergenza di tre mesi, a seguito del tentato colpo di Stato del 15 luglio.

parte di chi scrive della centralità di quel periodo per tutto quanto è avvenuto, sta avvenendo, è destinato ad accadere nei prossimi mesi in Turchia, soprattutto nella sua area sud-orientale.

2 Il quadro d'insieme: ricorsi e intervento del Commissario sui diritti umani del Consiglio d'Europa

Tra il mese di dicembre del 2015 e l'inizio dell'anno successivo la Corte Edu è stata investita da 34 ricorsi in relazione alle misure anti-terrorismo in vigore dal mese di agosto 2015 nella parte sud-orientale del Paese. Tali ricorsi sono relativi principalmente alla violazione degli artt. 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura), 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza), 6 (diritto ad un processo equo), 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), 13 (diritto ad un ricorso effettivo), 34 (diritto al ricorso individuale) della CEDU,² nel corso del coprifuoco imposto in città e paesi della Turchia sud-orientale a partire dal mese di agosto 2015. I ricorrenti richiedevano anche nella quasi totalità misure *ad interim*; i giudici di Strasburgo, analizzavano per prime tali richieste, in buona misura non dando loro seguito per mancanza di completezza. Ne accettavano tuttavia alcune, in particolare relative al pericolo di vita di persone ferite nella città di Cizre e a Sur³ ed impossibilitate dal coprifuoco ad usufruire di cure mediche. La Corte Edu esortava quindi la Turchia a prendere le misure necessarie per salvare la vita di costoro. La mancata osservanza di quanto indicato dai giudici di Strasburgo portava in tempi ravvicinati alla morte di quattro dei cinque interessati.

Nel frattempo la Corte, agendo sulla base dell'art. 41 del proprio regolamento interno, decideva di dare priorità ai 34 ricorsi curdi, e alla fine del 2016, alla stregua dell'art. 54 di detto regolamento, comunicava i ricorsi al governo turco invitandolo a presentare le sue osservazioni.⁴

Già nella primavera del 2016 peraltro il Presidente del *Monitoring Committee* dell'Assemblea parlamentare CoE (PACE) chiedeva alla Commissione di Venezia un parere sulla compatibilità con gli *standards* del CoE delle norme che disciplinano il coprifuoco in Turchia, compito che

2 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottata a Roma il 4 novembre 1950, entrata in vigore a livello internazionale il 3 settembre 1953 (per l'Italia legge contenente autorizzazione alla ratifica ed ordine di esecuzione n. 848 del 4 agosto 1955, Gazz.Uff. b 221 del 4 settembre 1955). Per prime informazioni: *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, A CURA DI S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, (Comm. Bartole/Conforti/Raimondi), Padova, 2001; L.-E. PETTITI, F. DECAUX, P.-H. IMBERT, *La Convention européenne des droits de l'homme*, (Comm. Pettiti), Paris, 1999.

3 Sur è un quartiere del centro di Diyarbakir.

4 Press Release 15 December 2016, ECHR 429(2016).

la Commissione stessa avrebbe portato a termine nei mesi successivi.⁵ Il CoE riceveva nello stesso periodo rapporti vieppiù allarmati da parte non solo dei principali enti transnazionali per il rispetto dei diritti umani (tra i quali *Amnesty International*, *Human Rights Watch*, *International Federation of Human Rights*), ma anche delle organizzazioni turche, (*Turkish Human Rights Foundation*, *Human Rights Association of Turkey*) oltre che curde (*Diyarbakir Bar Association*): a tutte era stato negato accesso alle zone interessate.

Infine, a seguito di due visite compiute in Turchia, rispettivamente in aprile e settembre 2016,⁶ il Commissario per i diritti umani del CoE⁷ informava il 21 febbraio 2017 la Corte Edu della sua intenzione di intervenire come terza parte nei singoli processi ai sensi dell'art. 35 par. 3 CEDU, e di sottoporre intanto osservazioni scritte alla Corte, come in effetti avveniva nel mese di aprile 2017.⁸ Il documento si suddivide in due sezioni, la prima dedicata alle operazioni anti-terrorismo e agli effetti *per sé* dell'imposizione del coprifuoco nella Turchia sud-orientale, la seconda ai loro effetti sulla violazione di specifici diritti umani.

Nella prima parte, pur riconoscendo la durezza dello scontro tra separatisti curdi (c.d. 'terroristi') e forze di sicurezza a partire dall'estate 2015, il Commissario sottolinea l'uso sproporzionato dello strumento del coprifuoco, causa di una serie di violazioni dei diritti umani in quanto tale, a prescindere cioè dai singoli episodi specifici di violazione ad opera di elementi appartenenti alle forze di sicurezza. In una serie di città curde si è avuto il coprifuoco ininterrotto (24 ore al giorno) per oltre 70 giorni, con il record di 134 nella città di Nusaybin. La popolazione civile (parr. 9 ss.) è stata posta nella condizione di dover necessariamente violare le norme sul coprifuoco per cercare cibo, bevande, medicinali, senza alcuna garanzia di immunità. Si è così creata una situazione di assoluta discrezionalità in capo

5 La Commissione Venezia svolgeva il suo compito in fasi progressive, entrambe siglate come *Opinion 842/216*. Dapprima vi è un rapporto dal titolo *Constitutional and Legal Provisions Governing Curfew in Turkey*, Strasbourg, 19 April 2016. CDL-REF(2016)028, quindi con il parere vero e proprio: *Opinion on the Legal Framework Governing Curfew*, adottato alla 117 sessione plenaria della Commissione, 13 giugno 2016, CDL-AD(2016)010.

6 A conclusione delle quali era stato emanato un Memorandum sulle conseguenze per i diritti umani delle operazioni anti-terrorismo in corso nella Turchia sud-orientale *Memorandum on the Human Rights Implications of anti-terrorism Operations in South-Eastern Turkey*, by Nils Muiznieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, CommDH(2016)35, 2 December 2016.

7 Istituito ai sensi della Risoluzione 99(50) del Comitato dei ministri sul Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani, del 7 maggio 1999. Il commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa ha diritto di presentare osservazioni scritte e di partecipare alle udienze in tutte le cause all'esame di una camera o della grande camera.

8 *Third Part Intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights*, Strasbourg, 25 April 2017, Comm.DH(2017)13.

alle forze militari e di polizia, i cui comportamenti variavano dal concedere l'apertura ad un limitato numero di rifornimenti durante alcune ore del coprifuoco (dando quindi la possibilità di non rispettarlo), alle forme più rigide di intervento armato contro ogni tentativo di uscire di casa, anche in situazioni di rischio di vita. Da ciò un aumento del senso di insicurezza assoluta, e di terrore, in capo alla popolazione civile.

Richiamandosi alle conclusioni raggiunte dalla Commissione Venezia circa l'assenza di adeguate basi giuridiche per l'imposizione del coprifuoco (su scala tanto ampia per giunta)⁹, quantomeno fino alla proclamazione dello stato di emergenza del luglio 2016, il Commissario sottolinea i livelli altissimi di distruzione dei centri urbani e dei quartieri, grazie non solo all'uso di mortai e cannoni, ma anche al ricorso a bombardamenti aerei (Idil e Nusaybin). In alcune città curde il 50% delle costruzioni è stato interamente distrutto, metà del rimanente danneggiato. Le operazioni hanno riguardato - alla fine di aprile del 2017 - oltre un milione e seicentomila persone, quasi un quarto delle quali è stata spostata d'autorità per un periodo più o meno lungo. A Sur, come già segnalato nel rapporto di settembre 2016, oltre alle numerose vittime, alle distruzioni, alle sofferenze inflitte alla popolazione, vi erano stati 22.000 cittadini rastrellati e deportati; il tutto, come testimoniano le fonti turche ufficiali, quindi credibili sul punto, per arrivare a un totale di 50 «terroristi resi inefficaci» (par.13). Al coprifuoco sono legate situazioni di drammatica persecuzione della popolazione civile ad opera di gruppi di appartenenti alle forze di sicurezza: dalla dimensione *lato sensu* culturale - scritte razziste sui muri e canzoni ultra-nazionaliste intonate a tutto spiano dalle auto che circolavano - a quella più propriamente fisica, con l'esposizione di cadaveri, anche di donne nude, di secessionisti uccisi (in combattimento? Anche questo non è chiaro) sul cofano di auto appartenenti alle forze speciali fatte circolare nella parte curda delle città. Il tutto si svolgeva in una situazione di assoluta impunità, non diversamente da quanto era già avvenuto negli anni '90 ed è ben documentato nella giurisprudenza della Corte EDU. Opportunamente il Commissario sottolinea l'isolamento di cui le aree interessate dalle operazioni militari sono state oggetto, la chiusura dei pochi varchi inizialmente esistenti, il fatto (già qui rilevato) che nessuna organizzazione della società civile, ivi comprese le ONG turche che si occupano di diritti umani, abbia avuto la possibilità di intervenire. Egli ha inoltre ricevuto personalmente notizia di azioni violente a carico di giornalisti e cameramen.¹⁰

9 Su ciò *infra*, parr. 5-6.

10 In particolare il riferimento è all'uccisione del cameramen Refik Tekin ucciso dalle forze di sicurezza mentre filmava persone che trascinavano corpi morti per le strade della città di Cizre.

3 Violazioni di specifici diritti: tra crimini antichi e... profili innovativi

Il documento passa poi ad analizzare le violazioni più significative di specifici diritti umani, dal mancato rispetto del diritto alla vita (da solo e in collegamento con la violazione del divieto di tortura) all'impunità e all'assenza di investigazione sui crimini delle forze speciali (qui incontriamo la lesione di varie disposizioni, compresa ovviamente quella sulla tortura), all'interferenza (in pratica l'impedimento) con l'attività della difesa, alla lesione del diritto di porgere l'estremo saluto ai propri defunti.

La violazione dell'art. 2 è implicita in tutti i profili del coprifuoco finora delineati, legati all'uso non controllato della forza. Mancano dati ufficiali, dal momento che le stime turche contano solo i 'terroristi' uccisi e i civili vittime del fuoco di questi. Ci sono comunque ampie documentazioni di donne e bambini uccisi da tiratori della polizia, come di episodi di fuoco aperto contro civili usciti con bandiera bianca per recuperare corpi di uccisi. La Dyarbikir Bar Association relaziona di 15 civili uccisi nei soli primi 10 giorni di stato d'assedio (4-12 settembre 2015) in quella città. Il Commissario non solo richiama la giurisprudenza consolidata della Corte di Strasburgo per cui in tali situazioni spetta alle autorità dello Stato dimostrare che l'uso della forza letale è rimasto nei limiti di quanto assolutamente necessario data la situazione; ma sottolinea anche come non sia stato possibile ai civili lesi agire a tutela dei propri diritti, dal momento che la documentazione di quanto avveniva si trovava nella sola disponibilità delle autorità. Queste non hanno mai dato seguito all'obbligo su di loro incombente di ridurre al minimo le perdite di vite umane, come dimostrano i tragici avvenimenti nei semiinterrati di Cizre.¹¹ Il Commissario pone ancora in rilievo la distruzione, o trasformazione ad uso militare, dei presidi sanitari, l'impedimento ad utilizzare le ambulanze per i loro scopi istituzionali, etc.

Altro aspetto centrale è il rifiuto da parte delle autorità dello Stato a portare avanti indagini sulla lesione degli artt. 2 e 3 della Convenzione. Durante le due visite del Commissario, era stato reso noto che solo 2 procedimenti erano stati aperti contro elementi delle forze dell'ordine, con relativa sospensione dal servizio degli indiziati; ma anche tali procedimenti sarebbero finiti nel nulla. L'intervento del Commissario fa poi riferimento

¹¹ In tre di questi un numero stimato tra le 150 e le 200 persone, rimaste intrappolate, venne uccisa nel corso delle operazioni anti-terrorismo. Dal momento che nella maggior parte si trattava di feriti, vecchi e bambini, l'eventuale presenza di alcuni combattenti che vi avessero trovato rifugio non giustifica in alcun modo quanto perpetrato dalle truppe governative. E tuttavia nel corso del 2017 il pubblico accusatore di Cizre ha lasciato cadere ogni accusa in relazione a tutte le 150 morti, sostenendo trattarsi di terroristi, e riscontrando l'assenza di ogni evidenza di .. eccesso di legittima difesa (*sic!*) da parte dei reparti autori della strage.

ad «hasty removal of rubble of the destroyed buildings» (par. 28) e a gravi irregolarità avvenute sistematicamente nel corso del trasporto dei corpi dei morti ai laboratori forensi, con l'evidente scopo di rendere incontrollabili le cause del decesso. La Corte Costituzionale turca, dal canto suo, ha ricevuto nei primi mesi di coprifuoco varie richieste di misure interinali, tutte respinte per motivi *lato sensu* formali (le persone interessate non avrebbero dato la prova di essersi rivolte alle autorità amministrative informandole delle necessità di assistenza) senza mai entrare nel merito della liceità delle misure di coprifuoco per un verso, della particolare debolezza e necessità di protezione delle persone interessate per l'altro verso. In altre parole, non c'è nelle risposte della suprema Corte turca accenno alcuno alla necessità che le autorità prendano misure appropriate per tutelare la vita dei civili durante il coprifuoco.¹²

Gli eventi in questione si collocano in un quadro di impunità del potere esecutivo già più volte segnalato dall'Ufficio del Commissario, e puntualmente evidenziato dalla giurisprudenza della Corte EDU; tale prassi ha avuto espresso avallo giuridico con la legge 6722 del 23 giugno 2016 che impone alle autorità giudiziarie di ottenere l'autorizzazione dei competenti ministeri prima di iniziare un'inchiesta ai danni di pubblici ufficiali. La legge citata, si noti, precede la stessa Dichiarazione dello stato di emergenza del luglio 2016: entrambe contribuiscono a rendere sostanzialmente invulnerabile il meccanismo delle impunità, ma certo non vi danno origine.

Strettamente legato a questo punto vi è la violazione dei diritti della difesa. Il Commissario richiama il fatto (par. 38) che in molti Paesi la logica di isolamento e attacco personale contro i difensori degli imputati politici segue procedure assai simili, fondate su una intensa campagna di diffamazione (l'armamentario è noto: spie del nemico, complici, minaccia alla sicurezza pubblica, aiuto oggettivo ai criminali, etc.). Tutto ciò va contro le responsabilità internazionali assunte dagli Stati parte del CoE. Per quanto riguarda la Turchia, già oggetto in passato di osservazioni critiche da parte dell'Ufficio del Commissario, è indicativa la vicenda del presidente della Turkish Human Rights Foundation, Korur Fincanci, personaggio di chiara fama internazionale, arrestato e detenuto per la sua attività a favore delle popolazioni del sud-est vittime di violazione dei diritti. Soprattutto, risulta decisiva la presa di posizione del presidente della Repubblica (7 aprile 2016) secondo la quale le ONG che pubblicano notizie sulla situazione nel sud-est devono essere "countered" con determinazione; affermazione questa che ha avuto immediate conseguenze sulla.. determinazione, ap-

12 Il Commissario fa proprie le preoccupazioni di vari organi internazionali, a partire dalla Commissione di Venezia, sul venir meno di ogni forma di autonomia della magistratura in Turchia,. V. *Venice Commission Declaration on the Interference with judicial independence in Turkey*, 20 June 2016, at <http://venice/coe/int/files/turkish%20declaration%20June202015pdf>.

punto, con cui (in particolare a a Cisre) le forze di sicurezza turche hanno impedito l'ingresso in città ad ogni ONG. La situazione è andata vieppiù peggiorando con il passare dei mesi, essendo nel frattempo intervenuta la dichiarazione dello stato d'emergenza, e dall'impedimento all'azione si è passati all'arresto in massa dei membri di ONG operanti in Turchia.¹³

Venendo alla violazione del diritto di onorare i propri morti, già esaminata dalla Corte EDU in particolare nel corso dei processi 'ceceni',¹⁴ questa è massicciamente presente nella crisi di cui ci occupiamo, a partire dal fuoco all'impazzata sui familiari che tentino di uscire di casa per recuperare il corpo del congiunto; ciò anche quando, come a Dيارbakir, si trattava di una anziana signora uccisa vicino alla porta d'ingresso della sua casa. Anche in questo caso si assiste ad una stretta progressiva nei primi mesi del 2016, attraverso l'emanazione di regolamenti vieppiù restrittivi: ad esempio il periodo nel quale la famiglia può richiedere il corpo del congiunto ucciso (o morto a causa delle operazioni militari) viene ridotto da 15 a 5 giorni, ma in pratica ad uno, essendo stati nel frattempo governatori e vice-governatori autorizzati, per motivi di igiene, ad ordinare la cremazione di corpi non reclamati entro le 24 dall'arrivo alla morgue. Ciò comportava distruzione dei corpi all'insaputa delle famiglie. Lo scopo, nelle parole largamente condivisibili del Commissario ai diritti umani del CoE, non è solo quello di nascondere prove di attività criminose delle forze speciali, ma (par. 36) anche «to deprive the bereaved families of their right to claim the bodies of their relatives and to carry out funeral rites according to their beliefs». La violazione dell'art. 8, effettuata sistematicamente su scala tanto ampia, allude a trasformarsi in qualcosa di più radicale: violazione del divieto di tortura e trattamento inumano o degradante.. e forse oltre.¹⁵

In conclusione del suo intervento il Commissario denuncia: mancanza di adeguata base giuridica per le azioni lesive di diritti individuali e collettivi; mancanza assoluta di proporzionalità per quanto riguarda i mezzi repressivi utilizzati, e più in generale uso eccessivo della forza; lesione su ampia scala del diritto al cibo e all'acqua, e naturalmente alla salute della popolazione civile come conseguenza del coprifuoco generalizzato e continuo;

¹³ Il Commissario *inter alia* richiama un episodio che in altro contesto sarebbe divertente: tra le accuse principali mosse a Ramazan Demir, l'avvocato che aveva portato una serie di casi davanti alla Corte Costituzionale turca, detenuto per mesi con l'accusa di fiancheggiamento del terrorismo, vi sarebbero interviste incontri con «a person called delegation, a foreign national». Trattandosi del periodo di una delle visite del Commissario, che ebbe in effetti colloqui con l'avvocato Demir, deve concludere che ai fini dell'arresto e della detenzione dell'avvocato hanno giocato proprio gli incontri avuti con il Commissario del Consiglio d'Europa e la sua delegazione durante il primo viaggio in Turchia del 2016.

¹⁴ In particolare nei casi *Sabanchiyeva* (*infra*, par. 7) e *Zalov*. Cfr. Corte EDU, 16 gennaio 2014, *Zalov e Khadulova v. Russia*, 7988/09.

¹⁵ *Infra*, «Conclusioni».

uso di armi di distruzione ad ampio spettro contro quartieri residenziali abitati; lucida azione di ostacolo all'assistenza umanitaria internazionale; ostacoli (al limite dell'attentato alla vita fisica) posti ai difensori dei diritti umani; impedimento, via via perfezionato e reso inesorabile, agli interessati a presentare ricorsi.

4 Il coprifuoco e lo stato di eccezione: in generale

Per coprifuoco¹⁶ si intende, in termini generali, quella misura o insieme di misure attraverso le quali l'autorità vieta a certe categorie di persone di circolare in determinate ore, per lo più di notte. Può essere posto in essere tramite strumenti normativi, ed in questo senso viene spesso – ma non necessariamente – ricompreso nella procedura di proclamazione dello stato di emergenza. Può avere anche come fonte l'autorità amministrativa interna: le leggi generali del Massachusetts,¹⁷ per fare un esempio, prevedono in capo ai sindaci delle città (anche minori) la possibilità di prendere misure di coprifuoco, misure sottoposte a giudizio di costituzionalità da parte della Corte suprema di tale Stato.¹⁸ Tra le misure in discussione rientrano i c.d. «juvenile curfews» presi in diverse città occidentali a seguito di episodi di teppismo giovanile, ed al centro comunque di forti polemiche per le implicazioni discriminatorie – spesso in senso razziale o religioso – che portano con sé, quando non ne sono la fonte di ispirazione. Se applicato su scala locale – come avviene il più delle volte – il coprifuoco si risolve spesso nella limitazione della “sola” libertà di circolazione, prevedendo eccezioni specifiche, limiti temporali, e soprattutto un preavviso obbligatorio (nel caso della Sezione 37 A delle leggi del Massachusetts, 2 ore). Quando il coprifuoco sia imposto su scala nazionale (o di Stato federato), assume facilmente carattere emergenziale, e pone in maniera più ampia e diretta il problema del possibile contrasto con obblighi assunti dagli Stati a livello

16 Il termine (da *cover fire*) pare risalire ad una ordinanza di Guglielmo il Conquistatore che ordinava a tutti i sudditi di spegnere ogni luce a partire dalle otto di sera.

17 Part I (Administration of the Government), Title VII (Cities, towns and districts), Chapter 40 (Powers and duties of cities and towns), Section 37 A: Curfews; Imposition; Penalties.

18 La Corte Suprema giudiziaria del Massachusetts (SJC) giudicò incostituzionale nel 2009 l'ordinanza con cui l'amministrazione della città di Lowell vietava ai minori di anni 17 di circolare dopo le 23.00 se non accompagnati da un adulto. Interessante notare come la città ospitasse una numerosa colonia di profughi cambogiani, donde la conclusione, sostanzialmente condivisa dalla Corte Suprema, che il tono neutro dell'ordinanza celasse motivazioni razziali, o comunque portasse ad esiti di discriminazione. Tale conclusione è aumentata dalla durezza delle misure sanzionatorie previste per la violazione del divieto. V., in senso duramente critico della scelta dei giudici, l'articolo pubblicato nel blog del Criminal Attorney della città di Boston, William D. Kickham (a firma dello stesso) il 26 settembre 2009 «Massachusetts Law Imposing Youth Curfews Unconstitutional».

internazionale in materia di tutela dei diritti umani.¹⁹

In tutti i casi, e con le dovute distinzioni di area geografica coinvolta, nonché di durata, nel tempo e prima ancora nell'arco della giornata (va da sé che la forma estrema è il *round-to-clock curfew*, il coprifuoco di 24 ore al giorno) l'arma del coprifuoco si è confermata come un mezzo insidioso utilizzato «as a means of control, victimization, and outright violence against targeted people rather than as devices to bring peace for the benefit of all».²⁰

Venendo alla disciplina internazionale, non poniamo in questa sede il problema del regime del coprifuoco nel diritto umanitario, e ciò per due motivi.

Il primo riguarda il caso di c.d. occupazione ostile, a proposito della quale solo il Primo Protocollo addizionale del '77 alle Convenzioni di Ginevra, dedicato ai conflitti a carattere internazionale, detta regole relative al controllo dei territori occupati da una delle parti in conflitto. Tale controllo può avvalersi dello strumento del coprifuoco, ma nel rispetto dei fondamentali diritti umani. L'assenza di disposizioni analoghe nel Secondo Protocollo, relativo ai conflitti di carattere non internazionale, non porrebbe problemi insormontabili, dovendosi concordare con chi osserva essere chiaramente rinvenibile «una tendenza generale ad estendere ai conflitti interni alcune disposizioni formalmente applicabili ai soli conflitti internazionali».²¹ Resterebbe in ogni caso che sia la Turchia che gli altri Stati dell'area interessati, direttamente o indirettamente, alla questione curda non sono parte ad alcuno dei due Protocolli addizionali.²²

Decisivo è piuttosto il secondo motivo che sconsiglia di porsi sulla strada del diritto umanitario: questa non è stata seguita dagli avvocati e dai rappresentanti delle comunità urbane curde colpite dalle misure scatenate nei loro confronti a partire dall'estate del 2015. Da parte loro si è sempre evidenziata la violazione dei diritti *di propri cittadini* da parte dello Stato turco. D'altro canto, non va dimenticato – anche se non si intende sovraccaricare questo scritto di valenze 'politologiche' - che all'origine del precipitare degli eventi e della stessa *confrontation* militare tra apparato repressivo dello Stato e militanti armati secessionisti nell'estate 2015 vi

19 Sul punto, in relazione all'uso ripetuto e prolungato da parte di Israele nei territori occupati, e alle conseguenze psichiche ed emozionali sulle persone soggette, J. BUTLER, *L'alleanza dei corpi*, Milano, 2017, *passim*.

20 P. BRASS, «Collective violence, human rights, and the politics of curfew», in *Journal of Human Rights*, 2006, p. 324.

21 tra queste, oltre alle regole concernenti il coprifuoco, viene in rilievo la regola che vieta la deportazione di civili dai territori contesi. A. ANNONI, *L'occupazione ostile nel diritto internazionale contemporaneo*, Torino, 2012, p. 91.

22 Turchia, Iran, Siria, ma anche Israele. L'Iraq ha ratificato solo di recente (2010) il primo Protocollo addizionale.

è un fatto squisitamente democratico: lo straordinario successo elettorale dell'HDP (Democratic Party of the People) alle elezioni di giugno 2015, che con i suoi 81 eletti nella Turchia sud-orientale impedì la rielezione automatica del presidente Erdogan.²³ Tale partito non si è mai posto su un terreno di secessione.

Tralasciando quindi il diritto umanitario, resta che l'imposizione del coprifuoco, contrastando spesso con gli obblighi assunti dagli Stati si in materia di rispetto dei diritti umani, tende a presentarsi a livello internazionale come manifestazione di quello stato di emergenza, disciplinato da apposite disposizioni dei principali strumenti giuridici internazionali, universali e regionali, di tutela dei diritti: art. 4 del Patto sui diritti civili e politici,²⁴ art. 27 CIADU,²⁵ art. 15 CEDU. Su quest'ultimo in particolare si focalizzerà l'attenzione.²⁶ Le disposizioni in esame hanno una struttura analoga: il par. 1 definisce il contenuto e le condizioni di applicabilità dell'eccezione, il par. 2 i divieti, o se vogliamo le deroghe alle deroghe, il par. 3 le procedure per avvalersi dell'eccezione. Mentre peraltro, in tutti e tre gli strumenti, il contenuto dell'eccezione è lasciato alla libera determinazione degli Stati, i presupposti sono indicati in apertura delle disposizioni: nel caso della CEDU deve trattarsi «di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione»²⁷. Secondo la dottrina prevalente lo stato di guerra riguarderebbe il solo conflitto a carattere internazionale, mentre il conflitto interno rientrerebbe nel caso del pericolo pubblico che minaccia la vita

23 Di qua l'immediato inasprirsi della repressione, la risposta di gruppi armati di nazionalisti curdi, e dai primi di settembre lo svilupparsi degli scenari che conosciamo. Quanto all'HDP, tale partito sarebbe stato nel 2016 tra i più duri oppositori del colpo di Stato, ricevendone in cambio dal regime null'altro che .. lo spostamento al terzo posto nell'ordine temporale della lista delle forze da eliminare grazie alla proclamazione dello stato di emergenza, dopo l'esercito e i kemalisti in genere. Il suo turno è venuto con l'autunno 2016.

24 Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato a N.Y. il 16 dicembre 1966, entrato in vigore a livello internazionale il 23 marzo 1976 (per l'Italia legge contenente autorizzazione alla ratifica ed ordine di esecuzione n. 88 del 25 ottobre 1977, in Gazz. Uff. n. 333 s.o. del 1 dicembre 1977). Per prime informazioni JOSEPH S., SCHULTZ I., CASTAN M. (eds.), *The International Covenant on Civil and Political Rights*, 2 ed., Oxford University Press, Oxford, 2005.

25 American Convention on Human Rights, entrata in vigore a livello internazionale il 18 luglio 1978. Per prime informazioni A. DI STASI, *Il sistema americano dei diritti umani*, Torino, 2005.

26 V. sull'argomento, tra gli altri: G. CATALDI, *Art. 15*, in *Comm. Bertole/Conforti/Raimondi*, p. 425 ss.; P. TAVERNIER, *Art. 15*, in *Comm. Pettiti*, pp. 489-503; L. ZAGATO, *Ancora sul rapporto tra stato di emergenza e divieto di tortura*, in *La tortura nel nuovo millennio* a cura di L. ZAGATO, S. PINTON, Padova, 2010, pp. 215-241; L. ZAGATO, *L'eccezione per motivi di emergenza nel diritto internazionale dei diritti umani*, in *Deportate, esuli, Profughe*, 2006.

27 La formulazione non è chiarissima: il requisito della minaccia alla vita della nazione deve comunque intendersi richiesto anche per il caso di guerra, nel senso che lo stato di guerra non rende automatico il verificarsi della minaccia.

della nazione. Il pericolo va poi inteso in senso restrittivo: deve trattarsi cioè di un pericolo attuale, o quantomeno imminente, e tale da minacciare la popolazione nel suo insieme.²⁸ Ne consegue che la deroga di cui all'art. 15 non potrebbe avere mero carattere preventivo, essere cioè adottata al fine esclusivo o prevalente di scongiurare l'aggravarsi della situazione. Nel caso il pericolo riguardi solo una parte del territorio, la deroga deve inoltre avere effetto limitato a tale area²⁹. Deve trattarsi inoltre di misure prese «nella stretta misura in cui la situazione lo esiga», e non in contrasto con altri obblighi derivanti dal diritto internazionale. Il primo dei limiti indicati costituisce applicazione al caso specifico del principio di proporzionalità; non solo cioè le misure adottate dagli Stati devono rispondere ad una necessità assoluta, nel senso che risulti impossibile affrontare la crisi in altro modo, ma spetta ai governi fornire la prova della proporzionalità tra dette misure e la gravità della situazione affrontata. Ne consegue che le misure in esame debbono/dovrebbero essere provvisorie, e non iterate di continuo alla scadenza: proprio una loro ripetizione o durata eccessiva ne prova invero l'inefficacia, e quindi il carattere non necessario. Il principio comporta anche un obbligo per i governi di controllare e monitorare costantemente l'impiego e l'efficacia delle misure in vigore.³⁰

Il par. 2 di ciascuno degli strumenti in esame elenca una serie di diritti inderogabili: si tratta di quei diritti la cui deroga non è consentita, neppure in presenza di pericolo pubblico eccezionale o di altra tra le condizioni poste dal par. 1. Tali diritti costituiscono il nucleo duro del diritto internazionale dei diritti umani, e in quanto tali «presumibile espressione di

28 Corte EDU, 1 Luglio 1961, *Lawless v. Ireland*, 332/57.

29 Proprio nel caso *Sakik c. Turchia* del 26 novembre 1997 la Corte EDU ha stabilito all'unanimità non potersi applicare al ricorrente, arrestato ad Ankara, la deroga ex art. 15 comunicata dalla Turchia per le sole province sud-orientali (curde) del Paese; di conseguenza i diritti umani del sig. *Sakik* erano stati violati senza possibilità di invocare l'art. 15. Il tentativo da parte di quello Stato di giustificare con misure di emergenza proclamate in una zona specifica del Paese (quella sud-orientale) comportamenti lesivi dei diritti umani da parte di organi statuali avvenuti al di fuori di tale zona è proseguito anche in seguito: *Yaman*, 2004; *Bilen*, 2006. Nei casi *Elci* (2003: si tratta del caso ben noto dell'arresto e persecuzione per terrorismo degli avvocati turchi difensori dei detenuti appartenenti al PKK) e *Nuray Sen* (2003) la Corte, pur mantenendo per fermo che la decisione circa l'esistenza o meno delle condizioni per avvalersi della deroga ex art. 15 spetta solo alla Turchia, ritiene tuttavia che il protrarsi per molti giorni (nel caso di *Nuray Sen* per 11 giorni) della detenzione presso la polizia prima di essere presentati al giudice costituisca una violazione dell'art. 5 par. 3 della CEDU «not strictly required by the crisis relied on by the Government» (sentenza *Nuray Sen*, punto 28).

30 Gli artt. 4 par. 1 PDCP e 27 par. 1 CIADU impongono poi l'ulteriore limite che le misure non comportino una discriminazione «fondata unicamente sulla razza, sul colore, sul sesso, sulla lingua, sulla religione o sull'origine sociale». La differenza con la CEDU è sul punto stridente, tanto più ove ci si soffermi sulla centralità del principio di non discriminazione in particolare nel sistema dei diritti umani governato dal Patto.

principi di *jus cogens*»: ³¹ tra questi, per quanto riguarda la CEDU, risaltano il diritto alla vita (art. 2), il divieto di tortura (art. 3), il divieto di schiavitù (art. 4 par. 1) il principio *nullum crimen sine lege* (art. 7).

Le disposizioni procedurali sono indicate al par. 3 di ciascuno degli strumenti in esame.

Per restare alla CEDU, questa pone in capo ad ogni Parte contraente che intenda avvalersi del diritto di deroga l'obbligo di comunicare al segretario generale del Consiglio d'Europa le «misure prese ed i motivi che le hanno determinate». La Parte deve inoltre comunicare la data di revoca e quella da cui il testo Convenzionale riacquista piena applicazione. La disposizione non pone specifici obblighi di forma né di tempo; per quanto riguarda la forma, si limita ad esigere che le informazioni siano chiare, e consentano il controllo internazionale sulle misure prese ³².

In assenza di tale comunicazione ³³, le misure nel frattempo adottate dallo Stato non possono avvalersi della copertura assicurata dalla clausola di eccezione di cui al par. 1; di qua la responsabilità dello Stato verso le altre Parti contraenti e verso gli organi della Convenzione per violazione degli obblighi su di lui incombenti alla stregua della Convenzione. Di conseguenza, in caso di mancata proclamazione, il coprifuoco risulta - o almeno dovrebbe risultare - uno strumento inutilizzabile, o utilizzabile solo nelle sue forme più blande, non potendo ledere nessuno degli obblighi incombenti sullo Stato in virtù del suo essere parte alla CEDU.

5 Coprifuoco e stato di emergenza nell'ordinamento interno della Turchia

La costituzione turca disciplina la proclamazione dello stato di emergenza rispettivamente agli artt. 119 (disastri naturali) e 120 («because of widespread acts of violence and serious deterioration of public order»), per dettare al successivo art. 121 le procedure relative alla proclamazione:

31 Cataldi G., «Art. 15», in Comm. Bartole/Conforti/raimondi, p. 437; v. anche E. De Wet, «The prohibition of Torture as an international Norm of Jus Cogens and its Implications for National and Customary Law», in *European Journal of International Law*, 2004, pp. 97-121.

32 Quanto ai tempi della comunicazione, gli organi di controllo nel caso *Lawless* (*supra*, nota 28) hanno giudicato idonea una notifica intervenuta dodici giorni dopo l'adozione delle misure, tardiva invece una comunicazione successiva di quattro mesi alla proclamazione dello stato di emergenza (*caso greco*).

33 Come spiega (par. 34) nella sua *Opinion 842/216* (*supra*, nota 5) la Commissione di Venezia, richiamando la sentenza della Corte EDU 24 febbraio 2005, *Kashiye v. Russia* (par. 97) «the decision of a State not to avail itself, under art. 15, of its right to derogate from conventional rights, is tantamount to accept the Convention in its entirety, it being understood that no obstacle, whether in domestic law or international law, may stand in the way of its application».

nel far ciò richiama l'art. 15 della Costituzione dedicato alla sospensione dell'esercizio dei fondamentali diritti umani e libertà. Tale articolo, riferendosi indifferentemente a guerra, proclamazione dello stato di emergenza, proclamazione dello legge marziale, autorizza l'emanazione di norme soppendenti in tutto o in parte l'esercizio dei diritti umani, o misure in deroga alla Costituzione nei limiti in cui queste non violino obblighi internazionali. Anche in tali circostanze, prosegue la disposizione:

The individual right to life, the integrity of his/her corporal and spiritual existence shall be inviolable except where death occurs through acts in conformity with law of war; non one shall be compelled to reveal his/her religion, conscience, thought or opinion, nor be accused on account of them; offences and penalties shall not be made retroactive, nor shall anyone be held guilty until so proven by a court ruling.

Sotto il profilo del contenuto l'art. 15 della Costituzione turca va più in profondità dell'art. 15 par. 2 CEDU, ponendo come inderogabili in caso di stato d'emergenza anche norme che risultano derogabili in base alla Convenzione, come le libertà di religione e d'opinione. Preoccupazione desta invece la disposizione in discorso³⁴ sotto altro profilo: se per un verso impone infatti l'approvazione da parte del Parlamento sia della Dichiarazione con cui il governo, riunito sotto la presidenza del Presidente della Repubblica, stabilisce lo stato di emergenza, sia dei successivi decreti emanati; per l'altro verso sottrae però l'uno e gli altri al controllo della Corte Costituzionale. Una misura di coprifuoco presa nel corso dello stato di emergenza sfugge quindi al controllo di legalità. Di qua l'invito pressante della Commissione Venezia a che le autorità turche (par. 49) «set up a suitable system to enable an effective review of the legality, including the necessity and the proportionality, of all measures taken by the authorities under states of emergency.»

La legge sullo stato d'emergenza (2935 del 25 ottobre 1983) distingue dal canto suo, seguendo grosso modo il testo costituzionale, le due ipotesi. Nel caso di disastri naturali, l'art. 9 a) non usa il termine coprifuoco, facendo piuttosto riferimento a restrizioni all'ingresso o all'uscita da determinate aree, proibizione di risiedere in certe località delle regioni toccate dallo stato d'emergenza, «evacuation of certain areas and transfer of people to other areas». L'art. 11 indica invece le misure da prendere quando lo stato d'emergenza sia proclamato per far fronte a situazioni di violenza: tra queste risulta appunto il «limited or full curfew», nozione peraltro non approfondita. Non diversamente, la risalente legge sullo stabilimento della legge marziale (1402 del 13 marzo 1971), afferma all'art. 2

34 V. Commissione Venezia, *Opinion 842/216*, (par. 46).

che il «martial law command», cui nel caso di proclamazione sono trasferiti tutti i poteri di polizia e di pubblica sicurezza, ha l'autorità per «imporre restrizioni sulla libertà di circolazione, per imporre il coprifuoco e, se e quando ciò si renda necessario, introdurre appropriate misure di difesa civile». Anche tale disposizione nulla dice sulle norme che regolano il coprifuoco, a partire dall'obbligo di avvertire la popolazione con congruo preavviso onde possa prepararsi.

La Commissione Venezia segnala ancora la singolare disposizione introdotta nel Codice di procedura penale il 27 marzo 2015: questa, al nuovo art. 91 par. 4, prevede la possibilità per la polizia di porre in stato di arresto persone che abbiano violato misure di coprifuoco prese alla stregua della legge sull'amministrazione delle province³⁵. legge che peraltro non fa alcun riferimento formale al coprifuoco.

6 La mancata proclamazione dello stato di emergenza nell'estate 2015

Con nota inviata alla Commissione Venezia il 24 aprile 2016, il governo turco affermava che pur esistendo nel sud-est del Paese gli estremi per proclamare lo stato di emergenza in base agli articoli 119, 120 e 121 della Costituzione (e 122 relativo alla proclamazione della legge marziale), esso ha ritenuto «to avoid any backsliding in the field of fundamental rights and freedoms». In altre parole avrebbe adottato una forma «leggera» di coprifuoco proprio allo scopo di proteggere i diritti dei cittadini, le loro vite e proprietà anche nel corso della repressione armata dei gruppi armati annidati nelle città. Le autorità si sarebbero quindi avvalse dei poteri che la *Provincial Administration Law* concede ai Governatori locali³⁶: Il governo turco nega di conseguenza l'illiceità delle diverse proclamazioni del coprifuoco succedutesi nella regione in via amministrativa, facendo notare come tali misure siano state soggette a controllo giurisdizionale. Il riferimento è in particolare alla sentenza della Corte Costituzionale dell'11 settembre 2015.³⁷ Questa concludeva che «it could not be argued that the declaration of a curfew by the governor for the reasons referred to above was unfounded», adeguandosi a tale pronuncia anche in successivi giudizi. Sul punto peraltro la Commissione rivela (par. 65) che nell'incontro avuto durante il sopralluogo in Turchia, i giudici della suprema Corte avevano

35 Provincial Administration Law, n. 5442, 10 June 1949.

36 Richiama dunque la ben dubbia copertura che - lo si è visto - l'art. 91 par. 4 del Codice di procedura penale, inserito proprio nel marzo 2015, offre alle forze di polizia.

37 Turkish Constitutional Court, 15 September 2015, *Mehmet Girasun and Others*, n. 2015%5266) par.14.

dichiarato di non aver ancora esaminato il merito dei ricorsi e che quindi il respingimento delle misure interinali non poteva essere interpretato come via libera al coprifuoco stesso.

Dal canto suo la Commissione Venezia conviene sul fatto che, per giurisprudenza consolidata della Corte EDU, va riconosciuto un minimo di discrezionalità (c.d. *margin di apprezzamento*) in capo agli Stati nelle situazioni di emergenza.³⁸ In particolare ciò è avvenuto in occasione della proclamazione degli stati di emergenza succedutisi tra il '90 e il '93: in quelle occasioni la Corte ha riconosciuto che le attività del PKK costituivano una pubblica emergenza che metteva in pericolo la vita della nazione. La situazione del coprifuoco proclamato nel 2015 è però diversa, non essendoci stata proclamazione dello stato di emergenza: le autorità hanno infatti giustificato la strada seguita per la proclamazione dei coprifuoco non con l'esistenza di un grave pericolo per la vita della nazione, quanto invece con la necessità di proteggere la vita e le proprietà dei civili.

La Commissione ha gioco facile nel ricordare come nell'ordinamento interno turco le misure di coprifuoco siano espressamente previste in relazione alla proclamazione dello stato di emergenza (o della legge marziale), e come la Costituzione sia chiara nell'attribuire al solo Consiglio dei Ministri, riunito sotto la direzione del presidente della Repubblica, il relativo potere. Proprio per la sua eccezionalità, la disposizione che prevede la Dichiarazione dello stato di emergenza va interpretata in modo restrittivo. Orbene, due ostacoli si frappongono a che la strada scelta da parte delle autorità per motivi di opportunità politica possa essere considerata lecita. Il primo è che il sistema di garanzie che circonda l'istituto dello stato di emergenza venga comunque rispettato anche in ipotesi di coprifuoco proclamato in via amministrativa. Il secondo è che, trattandosi di misura che restringe i diritti fondamentali di cui i cittadini godono in situazioni normali, tutti i diritti sanciti dalla Costituzione turca e quelli derivanti dagli obblighi internazionali della Turchia vengano rispettati. Quanto al primo elemento, è evidente come la *Provincial Administration Law*, che assegna a governatori e vice-governatori poteri assai ampi e discrezionali, non sia fungibile con l'*iter* costituzionale previsto per la dichiarazione dello stato di emergenza. La decisione - che comporta anche l'arresto e la condanna a pene detentive per chi non la rispetti - è stata presa da un pubblico ufficiale (governatore o vice-governatore) sulla base di una legge che non assegna formalmente a quell'ufficiale un potere in materia di coprifuoco.

Per quanto riguarda il secondo elemento, va da sé che il coprifuoco lede prima di tutto la libertà di circolazione, garantito dal Protocollo n 4 CEDU (Protocollo che peraltro la Turchia non ha ratificato) e dall'art. 12 del Patto

38 V. in particolare Corte EDU: 26 maggio 1993, *Branningam and Mc.Bride v. United Kingdom*, n. 14453/89, 14454/89 (par. 43); 18 dicembre 1996, *Aksoy v. Turkey*, n. 21987/93 (par. 68); 19 February 2009, *A. and Others v. United Kingdom*, n. 3455705 (par. 173).

sui diritti civili e politici.³⁹ Per la Commissione, che richiama anche proprie precedenti opinioni, proprio l'incertezza giuridica delineatasi è causa di incomprensioni e di gravi incertezze nella popolazione coinvolta.⁴⁰ Fedele al compito affidatole, la Commissione richiama solo nella parte finale della *Opinion 842/216* le violazioni dei singoli diritti umani avvenute nel periodo indagato, soffermandosi in particolare sulla violazione dell'art. 5⁴¹ e ponendo comunque l'accento sulla macroscopica lesione del principio di proporzionalità. La *Opinion* conclude nel senso che il coprifuoco imposto a partire dall'agosto 2015 sulla regione sud-orientale del Paese non è fondato sulle norme che regolano con molta precisione nell'ordinamento interno turco lo stato di emergenza. Di conseguenza il ricorso alla *Provincial Administrative Law* comporta il venir meno da parte dello Stato degli obblighi che incombono su di lui a livello internazionale, ma anche costituzionale, per la tutela dei diritti umani. La Turchia viene invitata a dotarsi di maggior chiarezza legislativa sull'imposizione del coprifuoco, e prima di tutto a impegnarsi a non consentire oltre che misure tanto radicali siano prese sulla base di una legge che non prevede il rispetto delle garanzie costituzionalmente stabilite.

Pochi mesi dopo la pubblicazione della *Opinion 842/216*, lo stato di emergenza sarebbe in effetti stato dichiarato in tutta la Turchia. La situazione entrerà allora in una nuova, forse più terribile fase: ciò non deve peraltro farci sottovalutare i risultati del paziente lavoro di disambiguazione portato avanti meritoriamente dalla Commissione.

39 V. Human Rights Committee, *General Comment n. 27: Article 12 (Freedom of Movement)*, adopted at the Sixty-seventh Session, on 29 November 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9..

40 Quanto all'argomentazione delle autorità turche che la popolazione del sud-est è ormai avvezza ai coprifuoco e quindi sa comunque come regolarsi - argomentazione, lo si consenta, assai azzardata per non dire altro - la Commissione (par. 86) la liquida osservando che ciò non può in alcun modo «compensate for this gap in the regulation».

41 Un caso interessante per i suoi risvolti internazionali di violazione dell'art. 5 da parte della Turchia era stato deciso qualche anno prima dalla Corte EDU, 11 Dicembre 2012, *Athary v. Turkey*, 50372/09. Si tratta di un dissidente politico iraniano che chiede asilo in Turchia e contemporaneamente, all'UNHCR, il riconoscimento dello *status* di rifugiato. La situazione si complica a causa del suo arresto per un mai chiarito coinvolgimento in una storia di droga, donde la bocciatura della richiesta alle autorità turche. Queste ne ordinano anzi il rimpatrio, salvo fermarsi davanti a un ordine governativo di non procedere fino al completamento delle pratiche da parte dell'UNHCR (ordine emanato su richiesta di quest'ultimo). Intanto il richiedente asilo iraniano è collocato nel *Foreigner's Removal Center* di Kompapi (v. caso *Asalya*), nei pressi del quartier generale della polizia di Ankara. La vicenda si conclude con l'accettazione da parte dell'Olanda di accogliere il signor Athary come rifugiato (se ne va nel 2010). Per la Corte vi è stata violazione dell'art. 5, parr. 1,2,3,4. Va segnalata la violazione del 5 par. 2: il sig. Athary venne spostato dal carcere al centro di Kompapi senza soluzione di continuità, e non venne informato né al momento del trasferimento né dopo del perché veniva portato in quel campo. La Corte correttamente nega che la notifica all'iraniano del rifiuto a concedere l'asilo sostituisse l'obbligo di informazione.

7 Turchia, Cecenia, ed altro

Prima di formulare considerazioni conclusive, anche alla luce dei successivi sviluppi, giova soffermarsi ancora su uno degli aspetti salienti dell'esperienza del sud-est turco, e cioè la particolare e terribile tipologia di violazione dell'art. 8 che questa ha conosciuto. Nel far ciò dovremo svolgere confronti con situazioni similari, quali quelle che la Corte EDU ha avuto occasione di affrontare nei c.d. casi ceceni.

Trattandosi della sistematica violazione del diritto di porgere l'estremo omaggio ai defunti, il problema non è tanto la violazione dell'art. 8, che risulta dai fatti; piuttosto, interessa la questione del se la Corte verificherà l'esistenza o meno anche di violazione (ripetuta e sistematica), nei confronti dei familiari superstiti, dell'art. 3, che vieta tortura e trattamenti inumani o degradanti. A tal fine viene in aiuto la pronuncia *Sabanchiyeva*, in cui la Corte fa efficacemente il punto sulla sua giurisprudenza in materia.⁴²

All'origine del caso vi è un attacco da parte di un gruppo armato ceceno nella città di Nalchick (Republic of Kabardino-Balkariya, ottobre 2005), con risposta delle forze antiterrorismo: nella conseguente battaglia, che dura fino alla fine del 14 ottobre, vengono uccisi circa 90 membri del gruppo armato.

In un primo tempo le autorità si oppongono al ritorno dei corpi ai familiari con la motivazione che le indagini sono ancora in corso. Nel mese di aprile il tribunale decide di chiudere le indagini per tutti i morti, stabilendo senz'altro trattarsi di terroristi coinvolti nell'attentato: di conseguenza oltre 90 corpi vengono cremati in segreto (6 giugno 2006). La decisione in esame viene presa in base all'art. 14(1) del *the Federal Interment and Burial Act* (Law no. 8-FZ): la disposizione stabilisce che i corpi dei terroristi uccisi durante scontri con le forze dell'ordine non vadano riconsegnati alle famiglie. Le autorità devono procedere invece alla sepoltura/cremazione in località segreta, in modo da non rendere rintracciabili i resti.

I ricorsi dei familiari dei morti ottengono una solo parziale soddisfazione, con l'intervento della Corte Costituzionale russa.⁴³ Questa conferma la liceità della misura amministrativa, specificando però che ciò non va inteso come ostacolo all'espletamento delle garanzie processuali, onde evitare abusi. In sostanza le autorità militari-amministrative devono, in casi tanto delicati, sottoporre al controllo del giudice la loro decisione, e solo con l'avallo di questi procedere alla sepoltura segreta. L'atto di riferimento, emanato alla fine del 2002 nel momento del massimo delle attività terroristiche cecene in Russia, è la nuova sezione della *Section 16 (1) del Suppression of Terrorism Act*, alla stregua del quale

42 Corte EDU, 6 giugno 2013, *Sabanchiyeva and others v. Russia*, 38450/05.

43 Pronuncia n. 8-P del 28 giugno 2007.

[The] interment of terrorists who die as a result of the interception of a terrorist act shall be carried out in accordance with the procedure established by the Government of the Russian Federation. Their bodies shall not be handed over for burial and the place of their burial shall remain undisclosed.

I ricorrenti fanno notare, davanti alla Corte EDU, che una pratica come quella vigente nella Federazione Russa è stata usata per un tratto di tempo in Israele, fino a quando l'alta Corte di quello Stato, nel 2002, ne ha stabilito l'illiceità.⁴⁴ Richiamano anche le constatazioni del Comitato dei diritti umani in relazione al rifiuto, da parte delle autorità di Bielorussia, Tagikistan, Uzbekistan, di informare le famiglie dei condannati a morte della data dell'esecuzione, di riconsegnare il corpo, di indicare il luogo della sepoltura stessa (par. 93). Di particolare rilevanza, secondo i ricorrenti, è poi il caso discusso davanti alla Corte inter-americana, *Moiwana Village v. Suriname*,⁴⁵ in cui, a seguito del rifiuto da parte delle forze dell'ordine di restituire i corpi degli abitanti di un villaggio uccisi in un attacco da parte delle forze stesse, la Corte aveva stabilito che i familiari avevano subito un trattamento inumano ai sensi dell'art. 5 CIADU (art. 3 CEDU).

La Corte EDU, a conclusione del caso *Sabanchiyeva*, si pronuncia nel senso che non vi sia stata violazione dell'art. 3; ciò a differenza di quanto stabilito in precedenti pronunce "cecene". Vi sarebbe infatti una differenza rispetto ai casi sottostanti a tali pronunce, in cui veniva in evidenza un ampio ricorso alla pratica delle sparizioni o omicidi senza processo da parte degli squadroni della morte all'opera in Cecenia: in tali comportamenti si era riscontrata invero una violazione dell'art. 3 nei confronti dei parenti delle vittime.⁴⁶ Il caso non sarebbe neppure confrontabile con dei precedenti negli anni '90 proprio nel sud-est della Turchia: allora – senza che vi fossero state uccisioni – le case dei ricorrenti curdi erano state bruciate, sotto gli occhi dei ricorrenti stessi (costretti a presenziare), con lo scopo da parte delle forze di sicurezza turche di infliggere loro tormenti.⁴⁷ Nel caso *Sabanchiyeva* Il ragionamento della Corte – non necessariamente condivisibile – è che ove la mancata restituzione dei corpi si fondi essenzialmente su criteri obiettivi, di certezza (sono stati uccisi

44 Israeli High Court of Justice, 14 April 2002, HCJ 3114/02, *Barake and Others v. Minister of Defence & Others*, No. HCJ 3114/02.

45 Corte interamericana dei diritti umani, 15 June 2005, *Moiwana Village v. Suriname* (Inter-Am Ct. H.R., (Ser. C) n. 145 (2005).

46 Corte EDU 9 November 2006, *Luluyev and Others v. Russia*, n. 69480/01, parr. 116-118, ECHR 2006-XIII.

47 *Selçuk and Asker v. Turkey*, 24 April 1998, 12/1997, parr. 77-80, *Reports 1998-II*; *Yöyler v. Turkey*, 24 July 2003, n. 26973/95, parr. 74-76; *Ayder and Others v. Turkey*, 8 January 2004, n. 23656/94, parr. 109-11.

in quel determinato scontro, i corpi sono stati raccolti nel punto X, ecc.) non vi sia quell'elemento psicologico supplementare di dolore inflitto ai parenti, in virtù dell'incertezza (o dell'ignoranza) di quanto avvenuto, tale da raggiungere la soglia richiesta perché si possa riscontrare violazione dell'art. 3. Per i giudici del Lussemburgo dunque nel caso *Sabanchiyeva* si è avuta violazione dell'art. 8, da solo ed in connessione con l'art. 13. Se il criterio che la Corte si appresta ad utilizzare è quello descritto, ciò fa presagire risposte differenziate da parte dei giudici al quesito sul se vi sia stata o meno violazione dell'art. 3 in relazione all'art. 8, come richiesto dai ricorrenti nella gran parte dei casi sottoposti alla Corte tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016. La ricerca dell'elemento psicologico supplementare porterà forse ad una valutazione difforme di casi per altri versi omogenei, in quanto espressione di una pianificazione centralizzata e unitaria, nella sua concezione, da parte dell'autorità statale: lasciando con ciò spazio a perplessità. Resta che comunque in una parte almeno dei 34 casi la violazione dell'art. 3 sia destinata ad emergere in modo palese.

8 Conclusioni

Malgrado la limitatezza del suo oggetto, l'indagine condotta offre spunti di interesse, anche ai fini di un approfondimento futuro.

Un primo risultato, per così dire involontario, riguarda proprio l'istituto del coprifuoco. Si tratta di uno strumento amministrativo tradizionalmente poco approfondito sia dagli studi gius-pubblicistici che da quelli di taglio internazionalistico. Pure tale strumento risulta tra i più utilizzati nelle crisi del nostro tempo: ancora, anche a prescindere dal regime delle occupazioni di territorio straniero, il suo utilizzo presenta quasi sempre, più o meno dissimulati, profili discriminatori ai danni di questa o quella minoranza, quando non risulti elemento di un piano persecutorio su ampia scala. Pare auspicabile che le modalità e gli effetti del ricorso al coprifuoco siano sottoposti ad indagine approfondita e attualizzata, al di là del caso specifico qui affrontato.

In secondo luogo, va dato atto agli organi del CoE di essersi finora dimostrati - e non vi è motivo alcuno di ritenere che la Corte Edu sarà da meno - all'altezza della gravità della crisi in corso in Turchia, e nel rispetto del proprio ruolo. Ciò è tanto più degno di segnalazione nel momento in cui la UE - e purtroppo, come subito vedremo, non la sola UE - tocca il punto più basso di una parabola che pure ha conosciuto in questi sessanta anni momenti assai alti, contribuendo in misura notevole al rafforzamento dei diritti in Europa, dando vita a quella mostruosità giuridica che è l'accordo c.d. UE-Turchia del marzo 2016 sui migranti. Tale accordo rappresenta, ne dobbiamo essere consci, l'autentico «convitato di pietra» degli eventi che stiamo vivendo, e di quelli che si preparano, in Asia minore. Gli orga-

ni del CoE, dall'Assemblea parlamentare europea, al Commissario per i diritti umani, fino ad un organo consultivo quale la Commissione Venezia, si dimostrano fermi nel corretto svolgimento dei propri compiti, e ciò costituisce un (piccolo) segnale.

Resta che su un punto delicato la presa di posizione sia della Commissione Venezia che del Commissario ai diritti umani non pare condivisibile. L'atteggiamento della Turchia in materia di stato d'assedio nell'ultima crisi è risultato molto più coerente con i citati esempi degli anni '90 di quanto gli organi in discorso abbiano ritenuto. Anche allora gli eventi repressivi nella regione sud-orientale si svilupparono dapprima in via amministrativa, e la Dichiarazione di stato d'assedio risultò funzionale, *ogni volta*, ad estendere all'intero Paese uno stato d'emergenza che le stesse autorità asserivano esistere solo in una parte. Puntualmente la Corte Edu sanzionò la Turchia, in quanto le misure straordinarie in deroga ai diritti umani, che era prerogativa dello Stato prendere, avrebbero dovuto rimanere confinate al sud-est, cioè alla parte dello Stato la cui situazione le aveva giustificate.⁴⁸ È quanto dire che la repressione limitata al solo Kurdistan turco, per violenta che fosse, non è *mai* stata preceduta da proclamazione di stato di emergenza, come è invece puntualmente avvenuto quando essa si è estesa all'intero territorio nazionale. Pur con le dovute differenze di scala - nel senso che a seguito della proclamazione dello stato di emergenza dall'estate 2016 la repressione si è scatenata su *tutte* le forze d'opposizione politica, sui militari, sugli strati della società turca non allineati con il regime, oltre che sui curdi - la logica è la stessa.

Occorre soprattutto guardarsi dalle tentazioni di una banale caccia alle intenzioni, a proposito del comportamento del governo turco. Per quanto riguarda il sud-est, lo stato di emergenza tuttora in vigore viene proclamato *dopo* la conclusione della fase più sanguinosa e (fisicamente) brutale della repressione. Si apre un passo successivo: la distruzione di piazze e quartieri, monumenti storici e luoghi storici di aggregazione della società curda, non rincorre più il fuoco di resistenza (tra l'altro cessato), ma persegue, con metodo, altri obiettivi. Il progetto di diga di Ilisu, che pareva bloccato dopo il ritiro di quasi tutte le multinazionali originariamente interessate, riprende slancio e si connota in modo più preciso la scelta di utilizzarla come strumento interno in vista di un obbligatorio abbandono del proprio territorio da parte della popolazione curda rurale.

Per più segni, quello che si delinea è un progetto di ricostruzione radicale bio-politica dell'Anatolia. Molteplici tracce indicano la direzione

48 Sul punto in particolare L. ZAGATO, *Ancora sul rapporto tra stato di eccezione e divieto di tortura*, in *La tortura nel nuovo millennio*, cit., pp. 225-226.

del genocidio culturale⁴⁹ come punto d'approdo dell'operazione iniziata nell'agosto 2015. Ma questa allo stato appare ancora una ipotesi di lavoro, per quanto solida; essa richiede un supplemento di indagine sugli eventi successivi alla proclamazione dello stato di emergenza che non rientrava tra gli obiettivi più limitati del presente scritto.

49 Per approfondimento sulla nozione di genocidio culturale, si rimanda ai saggi di M.L. CIMINELLI, *Il genocidio culturale come genocidio sui generis*, e, rispettivamente, L. ZAGATO *Sull'attualità della nozione di genocidio culturale nel diritto internazionale*, in *Il genocidio. Declinazioni e risposte di inizio secolo*, a cura di L. CANDIOTTO, L. ZAGATO, Torino 2018, pp. 95-102 e 103-121.

