

Relazioni UE-Turchia: quali prospettive per il futuro?



Welcome to the European Union, Dmítar Mikolov, flickr.com, attribution CC 2.0 Generic (<https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/>)

Nel rispetto della prassi che si andò formando e che continua tuttora, il processo di adesione della Turchia all'Unione Europea iniziò con l'instaurazione di una serie di rapporti concernenti soprattutto questioni commerciali e di circolazione dei lavoratori sul territorio dell'Unione, messi in atto tramite accordi di associazione.

Gli accordi di associazione sono stati posti spesso come anticipatori di una successiva richiesta di adesione. Essi consistono in accordi internazionali che l'Unione Europea

conclude con uno Stato non membro al fine di definire l'articolazione di determinati aspetti delle relazioni bilaterali tra i soggetti in causa. Sono previsti all'articolo 217 del TFUE, il quale enuncia che tali accordi si caratterizzano per contenere meccanismi rafforzati di cooperazione fondati su diritti e obblighi reciproci, azioni in comune e procedure particolari.

L'utilizzo di accordi di associazione in vista di un'adesione futura è riscontrabile nella prassi instauratasi tra l'Unione Europea e alcuni Stati oggi membri, quali Polonia, Ungheria e Romania.

Nel caso della Turchia si decise di stipulare un accordo di associazione, decisione che diede vita nel 1963 all'Accordo di Ankara, tutt'ora in vigore.

Per comprendere la natura e la portata dell'accordo di Ankara è necessario tenere presente la situazione storica e politica della zona europea nel periodo in questione.

Da una parte la Turchia aveva appena subito uno dei primi colpi di stato da parte della classe militare, il quale aveva condotto al processo per tradimento e alla condanna a morte del Primo Ministro Adnan Menderes, primo capo di governo eletto in seguito a elezioni democratiche. D'altra parte l'allora Comunità Economica Europea contava unicamente 6 membri, dei quali alcuni stavano attraversando periodi complessi. Solo due anni prima la Germania era stata divisa dalla costruzione del Muro di Berlino, la Francia usciva dagli scontri provocati dal colpo di stato del 1961 e dalla dichiarazione di indipendenza dell'Algeria. Inoltre anche in altri territori europei erano riscontrabili situazioni di criticità: Spagna e il Portogallo erano dominati da due dittatori, Franco e Salazar, mentre nell'Europa orientale erano diffusi regimi comunisti.

Si trattava dunque di una situazione politica e sociale

nettamente diversa da quella attuale. Ed è nell'ottica di quel tempo che bisogna porsi per comprendere la portata dell'Accordo di Ankara. Gli obiettivi di tale accordo erano il rinforzo delle relazioni commerciali ed economiche, l'instaurazione di un'unione doganale e la liberalizzazione della circolazione dei lavoratori.

In seguito al miglioramento delle condizioni politiche e sociali in Europa, che hanno portato a una maggiore stabilità delle istituzioni europee e a un allargamento del numero di Stati membri, a partire dagli anni 2000 il primo ministro turco Erdogan ha iniziato una serie di riforme indirizzate a permettere alla Turchia il rispetto dei parametri imposti dall'Unione Europea, prevalentemente in riferimento agli standard minimi di democraticità delle istituzioni e di rispetto dei diritti umani. In particolare sono da evidenziare l'abolizione della pena di morte e il progressivo riconoscimento di diritti civili e politici alla minoranza curda.

In seguito a tale periodo di riforme si è deciso di procedere all'avvio dei negoziati di adesione. Il 17 dicembre 2004 il Consiglio Europeo ha accettato di iniziare i negoziati per l'adesione della Turchia a far data dal 3 ottobre 2005. In tal giorno si diede inizio ai negoziati, con le riserve di Austria e Cipro. Tali negoziati vennero tuttavia sottoposti alla condizione dell'abbandono da parte della Turchia dei territori occupati nella parte settentrionale dell'isola di Cipro, oltre alla prosecuzione del processo di riforme relativamente all'ambito dei diritti e delle libertà civili.

La procedura di adesione di nuovi Stati all'Unione Europea e le condizioni di ammissibilità sono regolate all'articolo 49 TUE, il quale dispone che "ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al

Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo. Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l'Unione, da essa determinati, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali."

Le condizioni di ammissibilità possono essere ulteriori, secondo le valutazioni proposte dal Consiglio Europeo, tuttavia le principali sono:

1. Il rispetto del criterio geografico. Si tratta di un criterio oggettivo facilmente verificabile, tuttavia possono essere introdotte valutazioni di ordine storico-culturale. La questione si è posta relativamente ai paesi della costa nordafricana con un maggior legame con alcuni paesi europei, soprattutto la Francia.
2. Il rispetto dei valori fondamentali di cui all'articolo 2 TUE. In tal senso si procederà a una valutazione di conformità da parte delle istituzioni dell'Unione Europea e degli Stati membri.

Quanto alla procedura, la richiesta di adesione viene inoltrata al Consiglio Europeo e comunicata a Parlamento Europeo e parlamenti nazionali. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione della Commissione, la quale emette un parere obbligatorio non vincolante, e approvazione del Parlamento Europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri.

L'adesione è normalmente preceduta da una fase di pre-adesione, la quale consiste, sotto il controllo della Commissione, in una verifica del rispetto da parte dello Stato

candidato delle esigenze derivanti dalla sua partecipazione all'Unione Europea. Nello specifico andrà verificato il rispetto di tre criteri:

- I criteri giuridici, i quali riguardano la capacità dello Stato candidato di adeguarsi alle norme dei trattati e del diritto derivato secondo le disposizioni di diritto interno dello Stato stesso.
- I criteri politici, riguardanti il rispetto dei valori fondanti dell'Unione Europea, secondo le previsioni del già citato art. 2 TUE, il quale dispone che "l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini".
- I criteri economici, quali la capacità di ottemperare ai criteri del mercato interno in libera concorrenza e di contribuire al finanziamento delle istituzioni e delle azioni dell'Unione Europea.

Successivamente alla deliberazione dell'ammissione si procederà alla conclusione di un accordo di adesione tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. In tale fase si preciseranno le condizioni per l'ammissione ed eventualmente le modifiche dei trattati necessarie. Si avrà successivamente ratifica da parte dei singoli Stati membri. Il testo finale dovrà prima essere sottoposto al controllo e all'approvazione da parte del Parlamento Europeo, che potrà pronunciarsi così non solo sulla domanda di ammissione ma anche sul testo dell'accordo.

Nel rispetto della procedura menzionata venne elaborato un

piano di adesione composto da 33 capitoli da negoziare e approvare e riguardante ambiti sia prettamente economici, quali la libera circolazione dei capitali, la regolamentazione degli appalti pubblici o il diritto societario, sia di stampo maggiormente sociale, quali la politica sociale e di occupazione, l'ambito dell'educazione e della cultura e gli ambiti della giustizia, della libertà e della sicurezza.

I negoziati continuarono, a partire dal 2005, con numerosi momenti di tensione. In particolare nel 2006 l'Austria accettò, su richiesta di Cipro, di bloccare alcuni capitoli dei negoziati affinché la Turchia adempisse alle richieste di liberazione del territorio cipriota ancora occupato.

Nel 2015 il Parlamento Europeo ha dichiarato lo stallo di numerosi capitoli nella risoluzione sul "Progress Report 2014" della Commissione Europea. In particolare il Parlamento Europeo ha rilevato l'esistenza di numerosi veti reciproci che renderebbero impossibile proseguire i negoziati.

Ad oggi sono state aperte le trattative unicamente su 16 capitoli su un totale di 33 ed è stata possibile la chiusura di uno solo di essi.

Le recenti riforme costituzionali della Turchia e le numerose dichiarazioni del presidente Erdogan rendono improbabile la possibilità di una ripresa delle trattative nel senso dell'adesione della Turchia all'Unione Europea.

In particolare la riforma costituzionale promossa da Erdogan ed approvata con referendum il 16 aprile 2017 difficilmente potrà essere considerata conforme agli standard democratici richiesti dall'Unione Europea ai propri paesi membri. La concentrazione eccessiva di potere nelle mani del presidente rende difficile una separazione dei poteri e l'indipendenza del potere legislativo e della magistratura, entrambi requisiti necessari per evitare una deriva autoritaria. Le critiche alla riforma sono state numerose soprattutto da parte

di commentatori esteri. L'organizzazione non governativa Human Rights Watch ha dichiarato il 18 gennaio 2017 che tale riforma costituisce "una grande minaccia per i diritti umani, lo stato di diritto e il futuro democratico del paese".

Il Consiglio d'Europa ha dichiarato che le misure adottate dal presidente "non combaciano con i principi adottati dall'organizzazione" di cui la Turchia fa parte. Il riferimento è ai principi della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), alla quale la Turchia ha aderito il 4 novembre 1950, in quanto Stato membro del Consiglio d'Europa. Inoltre sul contenuto della riforma venne incaricata di pronunciarsi la Commissione di Venezia, organo del Consiglio d'Europa il cui scopo è fornire ai paesi membri una consulenza giuridica volta alla protezione dei diritti umani e della democrazia, la quale dichiarò che le modifiche costituzionali costituiscono una "minaccia per la democrazia". Sulla base del report prodotto dai lavori della Commissione di Venezia, il Consiglio d'Europa ha dichiarato: "mentre è diritto dei cittadini turchi scegliere il proprio sistema politico, è dovere della Turchia garantire che ogni revisione della costituzione sia aderente ai principi fondanti del Consiglio e, in quest'ottica, nutriamo forti perplessità".

Le dichiarazioni più recenti da parte di diversi capi di Stato europei ed esponenti della politica sembrano proseguire nella direzione di un costante allontanamento tra i due fronti. È da evidenziare l'intervista rilasciata da Emma Bonino a Paolo Valentino, Corriere della Sera, il 6 novembre 2016. L'ex ministro degli Esteri sottolinea che "i segnali della svolta autoritaria in Turchia si accumulano da anni, ma certamente l'ultima escalation, con l'arresto dei leader del principale partito curdo, suggerisce che Erdogan taglia i ponti con l'Europa e l'Occidente. Preso da due guerre, una interna e l'altra esterna ma entrambe collegate alla questione curda, egli sceglie una strada in fondo alla quale c'è un regime

dittatoriale”.

Un ulteriore allontanamento è stato causato a marzo 2017 dalla crisi diplomatica tra Turchia e Olanda, prodottasi a causa dell'espulsione dall'Olanda del ministro turco della famiglia e del rifiuto di permettere l'organizzazione di un comizio che il ministro degli esteri turco avrebbe dovuto tenere a Rotterdam in vista del referendum costituzionale turco. La Turchia aveva pesantemente attaccato non solo l'Olanda, ma l'intera Unione Europea, accusandola di essersi schierata a favore del paese membro e di applicare “in modo selettivo i valori democratici, dei diritti fondamentali e delle libertà”. In una nota il ministro degli esteri turco aveva dichiarato che “le dichiarazioni dell'UE, invece di fare pressioni sui Paesi che violano le norme e gli accordi diplomatici, chiedono al nostro paese di astenersi da affermazioni eccessive e da azioni, spianando così la strada alla xenofobia e a mosse contro la Turchia”.

Anche in riferimento alla procedura di adesione non sono mancate dichiarazioni e prese di posizione. Il capo di stato turco Erdogan, ha dichiarato, il 2 maggio 2017, che “se Bruxelles non aprirà nuovi capitoli dei negoziati di adesione, la Turchia non cercherà più di far parte dell'UE”. Il messaggio è stato ribadito in un discorso pronunciato davanti ai deputati della Grande assemblea nazionale turca di Ankara il 3 ottobre 2017. Qui Erdogan ha dichiarato che “la Turchia non ha bisogno dell'Unione Europea”. Si tratta tuttavia di una dichiarazione da relativizzare, in quanto Erdogan continua a porsi come un promotore della prosecuzione dei negoziati di adesione. Nello stesso discorso ha infatti dichiarato che “esiste solo un modo per l'UE per venirci incontro, ossia rendere la Turchia un paese membro dell'UE”.

Al di là delle dichiarazioni rilasciate, che spesso sono motivate da ragioni di ordine interno, quale per esempio l'ottenimento di approvazione da parte dell'opinione pubblica, e non da intenti politici ragionati, è da rilevare la

necessità che i legami tra Turchia e UE rimangano.

Dal punto di vista turco, infatti, il 50% del commercio estero è con Stati europei, così com'è europeo il 70% dei capitali esteri che confluiscono in Turchia. D'altro canto l'Unione Europea ha interesse a influire sulle politiche interne della Turchia dal punto di vista della gestione e del controllo delle rotte migratorie, sul controllo delle zone siriane al confine con il paese e sul controllo delle basi militari NATO presenti sul territorio turco.

La Turchia si trova al momento in una situazione diplomatica complicata nei confronti di più Stati. L'ultima dimostrazione di questa complessità è data dalla recente invasione da parte delle forze militari turche di una parte del territorio a Nord della Siria. La presenza militare turca, scollegata in questo caso dalle azioni della coalizione internazionale operante in Siria per combattere lo Stato Islamico, è stata vissuta come una violazione della sovranità siriana da parte del presidente siriano Assad, il quale ha richiesto l'immediato ritiro delle truppe. D'altra parte, le reazioni internazionali sono state di relativa indifferenza. In particolare la Russia, attualmente occupata a livello diplomatico nell'organizzazione della Conferenza di Soči, è rimasta silenziosa sull'argomento, sintomo del fatto che probabilmente non solo non interverrà per contrastare le truppe turche ma non condannerà nemmeno l'atto. La Russia ha a sua volta interesse a mantenere rapporti positivi con la Turchia, includendola così nella sua area di controllo e allontanandola dalla sfera di influenza statunitense, e i rapporti tra i due paesi, ristabilitisi recentemente e con difficoltà, sono messi a dura prova già dal riconoscimento concesso ai curdi da parte della Russia di un posto al tavolo di Soči. La Russia tenterà probabilmente di mantenere la maggiore stabilità possibile nella zona con la minore compromissione raggiungibile a livello di relazioni diplomatiche.

Dall'altro lato dell'oceano, anche gli Stati Uniti cercano di

imporsi maggiormente. Essi assicurano alla Turchia sostegno militare ed economico, ma non si sono pronunciati positivamente sulle richieste avanzate da parte della Turchia in riferimento all'ottenimento del controllo di una parte dei territori siriani. Il maggior interesse turco è riuscire a creare al proprio confine con la Siria una zona non controllata dai militanti curdi, i quali sono in prima linea ormai da anni nella guerra in Siria e avanzano sempre più richieste relativamente alla possibilità di governare la regione. In seguito alla collaborazione militare avviata tra Stati Uniti ed esercito curdo, l'influenza degli Stati Uniti sulla Turchia è andata diminuendo. Tuttavia il governo americano non si è mai pronunciato dichiaratamente a favore della creazione di uno Stato curdo. È quindi ipotizzabile che, qualora fosse necessario schierarsi nettamente a favore della Turchia o del popolo curdo, gli Stati Uniti scelgano la Turchia.

Nel quadro sopra descritto l'Unione Europea ha un ruolo e un'influenza marginale. Una prosecuzione dei negoziati di adesione sarebbe certamente favorita dagli Stati Uniti, in quanto rientrerebbe nei loro interessi, ma la posizione attuale della Turchia è positiva per la Turchia stessa, la quale può continuare a mantenere alleanze diverse con Paesi in contrasto l'uno con l'altro, cercando di ottenere i maggiori benefici possibili da ognuno di loro prima di scegliere definitivamente uno schieramento. È quindi molto più probabile che le relazioni UE-Turchia restino invariate nel prossimo futuro o, tutt'al più, potrebbero indirizzarsi verso accordi economici e commerciali di altro tipo. Sono di rilevare infatti le ultime dichiarazioni non ufficiali provenienti da Bruxelles, secondo le quali "allo stato attuale non c'è alcuna possibilità di far avanzare i negoziati", nonostante la richiesta in senso contrario avanzata da Erdogan nei giorni scorsi. Si evidenzia inoltre l'intervista rilasciata dal presidente Erdogan a Maurizio Molinari per LaStampa, il 4 febbraio 2018. In tale intervista il capo di Stato turco

sottolinea la sua volontà di proseguire con i negoziati di adesione, in particolare sostiene che “la Turchia ha ottemperato ai suoi obblighi di Stato-candidato [...]. Anche l’UE deve fare la sua parte, a cominciare dal mantenere le promesse fatte” riferendosi al fatto che “l’UE blocca l’accesso al negoziato e lascia intendere che la carenza di progressi dipenda dalla Turchia” e aggiunge “ci aspettiamo che l’UE rimuova il più presto possibile ogni ostacolo artificiale alla nostra adesione, assumendo un approccio costruttivo”. Inoltre egli rifiuta fermamente qualsiasi alternativa di cooperazione diversa dalla procedura di adesione dichiarando che “desideriamo la piena adesione all’UE. Altre opzioni non ci interessano”.

Nella direzione di una cooperazione commerciale si pongono invece le recenti dichiarazioni del Presidente della Repubblica francese, Macron, il quale durante un incontro con il Presidente Erdogan tenutosi a gennaio 2018 a Parigi ha dichiarato la necessità di uscire dalla situazione di ambiguità e ipocrisia che ha finora caratterizzato le relazioni UE-Turchia, aggiungendo che “bisogna vedere se non possiamo ripensare questa relazione non nel quadro del processo di integrazione ma forse di una cooperazione, di un partenariato con la finalità di garantire l’ancoraggio della Turchia e del popolo turco all’Europa”. Le prospettive future dovrebbero probabilmente indirizzarsi verso una cooperazione rafforzata tra le due parti in gioco, in quanto sembra sempre più improbabile un ravvicinamento di ideali e principi tra Turchia e UE, anche a causa delle riforme indirizzate a una maggiore islamizzazione del paese turco, in netto contrasto con la politica di secolarizzazione avviata da Atatürk negli anni '20 del secolo scorso e proseguita durante il '900.

Bibliografia:

- https://it.wikipedia.org/wiki/Colpo_di_Stato_in_Turchia_del_1960

- https://it.wikipedia.org/wiki/Adnan_Menderes
- https://it.wikipedia.org/wiki/Cronologia_dell%27integrazione_europea#Anni_sessanta
- Diritto dell'Unione Europea, Parte istituzionale; Strozzi, Mastroianni; VI ed., pag. 49
- <https://www.hrw.org/news/2017/01/18/turkey-president-bids-one-man-rule>
- [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)005-e)
- http://www.corriere.it/esteri/16_novembre_06/bonino-erdogan-la-dittatura-ue-841f1b04-a465-11e6-9261-ffaafc24ed7d.shtml
- http://www.adnkronos.com/aki-it/politica/2017/03/14/scontro-olanda-turchia-ministero-esteri-ankara-contro_4qo08f0YiTdGxWHUr3puPP.html?refresh_ce
- http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Erdogan-con-questa-Ue-nessun-europeo-al-sicuro-Giornalisti-in-galera-Pedofili-e-terroristi-4e0727e8-17c0-426b-a234-9d3246217447.html?refresh_ce
- http://www.tgcom24.mediaset.it/mondo/erdogan-ue-proceda-su-adesione-turchia-o-stop-ai-negoziati-_3069547-201702a.shtml
- <http://www.occhidellaguerra.it/erdogan-la-turchia-non-bisogna-dellue-dati-economici-lo-smentiscono/>
- Zvi Barel, Haaretz, Internazionale, 26 gennaio 2018, num. 1240, pag. 18, "Rompicapo siriano"
- Marco Bresolin, La Stampa, 5 febbraio 2018, "Le porte dell'Unione Europea restano chiuse per Ankara"
- Maurizio Molinari, La Stampa, 4 febbraio 2018, "Erdogan:

assieme al Papa per difendere Gerusalemme”

- http://www.huffingtonpost.it/2018/01/05/macron-fa-scintille-con-erdogan-la-turchia-non-puo-stare-in-ue_a_23325277/