

# *La Turchia in Europa.*

## *Evet ya da hayır*

di Emanuela Locci

Il rischio di un fidanzamento troppo lungo è che sia la sposa sia lo sposo diventino troppo vecchi per essere ancora interessati al matrimonio<sup>1</sup>.

### *Introduzione*

Grazie a diverse generazioni di riformatori, che hanno segnato i passaggi storici fondamentali della storia recente della Turchia, come il passaggio da impero islamico a moderno Stato nazione<sup>2</sup>, i turchi hanno dimostrato da secoli di tendere verso l'Occidente. Il periodo in cui si fa più forte l'azione occidentalizzatrice della classe dirigente turca è quello del primo periodo repubblicano, che vede nella figura di Mustafa Kemal, padre della Turchia moderna, un convinto propugnatore della necessità di un accostamento all'Occidente da parte della nascente nazione turca, in chiave modernizzatrice. Vediamo ora nel dettaglio i momenti focali che hanno caratterizzato questo lento avvicinamento della Turchia all'Europa e più recentemente, all'Unione europea. Per fornire un quadro storico esaustivo, è necessario fare un passo indietro<sup>3</sup> e arrivare al trattato di Parigi del 1856 che disciplinava i rapporti tra l'Europa e la Sublime porta, in particolare l'articolo 8, che dichiarava: «la Sublime porta è ammessa al diritto pubblico e al concerto d'Europa»<sup>4</sup>. Questo trattato fu solo il primo passo formale, perché in realtà la Turchia non acquisì pieni diritti e riconoscimenti

<sup>1</sup> Così Carlo Marsili, ambasciatore d'Italia in Turchia dal 2004 al 2010, definisce la situazione relativa all'adesione della Turchia all'Unione europea, in occasione della presentazione del volume *Io sono Turco*, Sala stampa della Camera dei deputati, Roma, 28 novembre 2017.

<sup>2</sup> M.A. Di Casola, *La vocazione europea della Turchia*, in «Il Politico», 2000, n. 194, p. 343.

<sup>3</sup> Volendo approfondire questo argomento si deve sottolineare il fatto che già dal 1839 l'Impero ottomano aveva iniziato con le *Tanzimat* un ininterrotto processo di modernizzazione, che portò poi in epoca repubblicana alla laicizzazione dello Stato.

<sup>4</sup> Per una disamina sull'exkursus delle relazioni Turchia-Europa fino agli anni cinquanta del secolo scorso si veda E. Jenna, *La Sezione politico-storica, il movimento europeista in Turchia*, in «Oriente moderno», giugno 1954, vol. 34, n. 6, pp. 241-258.

dalla società internazionale fino alla fondazione della repubblica, con il trattato di Losanna del 1923. Le riforme portate avanti dal governo kemalista spingevano inesorabilmente la nuova Turchia verso l'Europa, allontanando quello che era l'ormai ex Impero ottomano dal mondo musulmano e dalle relazioni che per circa cinquecento anni lo avevano conosciuto quale campione dell'Islam sunnita. Attraverso le riforme, che spesso non si dimostrarono una cesura con il passato, ma piuttosto una continuità con l'era imperiale, la Turchia continuò in modo deciso, anche se tra mille difficoltà, limiti e incertezze, il suo avvicinamento graduale all'Occidente<sup>5</sup>. Era su queste basi e in considerazione di questa visione politica che la Turchia perseverava in questo corso anche durante il periodo della seconda guerra mondiale e, soprattutto, durante la Guerra Fredda<sup>6</sup>. La Turchia si ritrovava, grazie, o a causa, della sua posizione geo-strategica, tra i due blocchi, quello occidentale e quello sovietico, fungendo da cuscinetto contenitore dell'influenza sovietica nel vicino Oriente. La sua posizione era dichiaratamente filo-occidentale<sup>7</sup>, nel 1932 entrava a far parte della Società delle nazioni<sup>8</sup>, del Consiglio d'Europa<sup>9</sup>, e, con la partecipazione alla guerra di Corea nel 1950, anticipava di poco l'ingresso nella Nato, di due anni dopo.

### *Prologo all'adesione turca all'Unione europea*

Mentre la Turchia continua ad avvicinarsi all'Occidente, lo scenario politico ed economico in Europa era in continua evoluzione ed è seguendo

<sup>5</sup> Vedi E. Locci (a cura di), *Io sono turco*, in «Storia e problemi contemporanei», 2016, n. 72, pp. 5-117.

<sup>6</sup> La guerra fredda potrebbe essere anche considerata come il periodo in cui la Turchia ha avuto l'opportunità di guadagnare lo status di Stato europeo, anche in considerazione del suo ruolo di guardiana della sicurezza europea nei confronti dell'Unione Sovietica. W. Hale, *Turkish foreign policy since 1774*, Routledge, Londra, New York 2013, pp. 104-134.

<sup>7</sup> La Turchia si è spesso allineata con l'Occidente ed è infatti uno dei paesi fondatori dell'Onu (24 ottobre 1945), aderì all'Unione europea occidentale ed è membro della Nato, del Consiglio d'Europa, dell'Osce, e dell'Osce.

<sup>8</sup> Asmae, *Communiqué aux membres de l'Assemblée*, A. (Extr), 128.1932.VIII, Fondo Affari politici 1931-1945, Turchia, b. 1.

<sup>9</sup> Il Consiglio d'Europa non fa parte dell'Unione europea, ma è un'organizzazione internazionale autonoma con sede a Strasburgo. Il suo ruolo principale è quello di rafforzare la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto nei propri Stati membri. Anche se i 27 Stati dell'Unione europea sono tutti membri del Consiglio d'Europa, le due organizzazioni sono totalmente distinte. La Turchia fa parte del Consiglio d'Europa dal 13 aprile 1950, quando ne diventò il tredicesimo Stato membro.

questa scia che nel 1957 fu fondata la Comunità economica europea<sup>10</sup>. La scelta politica turca di legarsi all'Europa aveva avuto come naturale conseguenza quella di stabilire dei rapporti anche dal punto di vista economico, lungo questa linea di condotta, la Turchia decide di avviare una più stretta collaborazione con la Cee nel 1959, attraverso l'unione doganale<sup>11</sup>. L'anno successivo la Turchia visse il suo primo colpo di Stato, il post golpe vide una nuova stagione di riforme che hanno permesso la liberalizzazione della vita politica turca e come conseguenza indiretta vi fu un avvicinamento istituzionale tra la Turchia e la Cee. La richiesta del 1959 di sottoscrizione dell'accordo doganale può anche essere vista come un tentativo fatto dalle classi medio alte, che avevano in mano i destini economici della nazione e che erano le sole che avrebbero potuto trarre dei vantaggi dalla modernizzazione della Turchia in termini economici<sup>12</sup>.

Proseguendo il suo percorso, la Turchia nel 1963 sottoscrisse l'accordo di Ankara di concerto con sei paesi fondatori della Cee. Questo accordo rappresentava pienamente la politica comunitaria nei confronti dei paesi terzi, in particolare prevedeva l'adesione del paese associato alla Comunità. Questa situazione pose di fatto la Turchia nella situazione di Stato europeo, però questo dato formale non corrispose all'effettiva posizione che la Cee aveva nei suoi confronti. L'iter comunque procedette e nel 1970 l'accordo fu perfezionato, con la redazione e l'accettazione del protocollo addizionale, in cui erano precisati gli obiettivi fondamentali. Seguirono un protocollo supplementare (1973); un protocollo finanziario (1977); un altro protocollo addizionale (2005).

L'accordo di Ankara era diviso in tre fasi: preparatoria, transitoria e finale, e tutte e tre prevedevano un impegno da parte turca nell'effettuare delle riforme, sia a livello interno, sia internazionale. Queste riforme, caldamente richieste dalla Cee, mettevano in discussione l'adesione stessa, perché la Turchia non era preparata su molti fronti, per cui il dialogo si fece difficile in molte occasioni. Una chiave di lettura interessante potreb-

<sup>10</sup> Organizzazione internazionale a carattere regionale, la Comunità economica europea (Cee) fu istituita con il trattato di Roma del 25 marzo 1957, stipulato dai sei paesi fondatori della cosiddetta "Piccola Europa": Italia, Francia, Repubblica federale di Germania, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo. I trattati di Roma entrarono in vigore il 1° gennaio 1958 ([www.treccani.it/enciclopedia/comunita-economica-europea](http://www.treccani.it/enciclopedia/comunita-economica-europea) (15 giugno 2018)).

<sup>11</sup> E. Hughes, *Turkey's Accession to the European Union: the politics of exclusion*, Routledge, Londra 2011, p. 49.

<sup>12</sup> E. Zito, *La Turchia e l'Unione europea. Un percorso lungo dieci anni*, tesi di laurea magistrale in relazioni internazionali, Università "La Sapienza", Roma, a.a. 2014-2015, p. 4.

be essere data dalla richiesta di più stretta collaborazione economica con l'Europa, se si considera la questione della migrazione turca nel vecchio continente. Le vicende che hanno portato all'avvicinamento della Turchia all'Europa, dopo il 1963 infatti, sono legate anche alla migrazione. L'accordo di Ankara rivela la volontà del governo turco di rinforzare i suoi legami con l'Europa, anche in vista delle difficoltà che la Turchia avrebbe dovuto affrontare per sostenere lo sviluppo socio-economico di una popolazione in continua crescita. La manodopera turca con le sue rimesse, contribuiva anche a finanziare una bilancia dei pagamenti negativa. Nel quadro migratorio la Germania rimane il paese in cui è maggiore la presenza turca, e questo per una lunga serie di ragioni storiche, che richiamano i forti legami tra i due paesi<sup>13</sup>.

Proseguendo nella ricostruzione cronologica, si nota che gli anni settanta e ottanta, vedevano un sostanziale blocco del processo di adesione anche a causa di due colpi di Stato, del 1971 e del 1980<sup>14</sup>. Da metà degli anni settanta fino al 1980 la Turchia ha vissuto un periodo di violenze molto accese, ci furono 5.713 morti e 18.480 feriti, cifre superiori alle perdite della guerra di indipendenza<sup>15</sup>, per cui la questione dell'adesione fu lasciata ai margini della vita politica turca, per problemi di ordine interno.

Al primo golpe, del 1971, seguì un processo di riforma costituzionale nell'ambito di una politica estera sostanzialmente antisovietica, filoamericana, diffidente del modo arabo e dell'Iran. Nel 1974 il primo ministro Mustafa Bülent Ecevit (1925-2006) ordinò l'intervento militare a Cipro a seguito del colpo di stato greco-cipriota e della conseguente necessità di proteggere la comunità turco-cipriota: ciò provocò un temporaneo rapporto di crisi con la Gran Bretagna e la Grecia<sup>16</sup> e, di riflesso, con i paesi europei. Al secondo colpo di stato, del 1980, che pose fine a una lunga guerra civile strisciante, seguì un processo di riforma costituzionale; le amministrazioni che seguirono, in particolare quella di Turgut Özal (1927-1993), furono soprattutto preoccupate di intrattenere buoni rapporti con gli Stati Uniti e anche la volontà di adesione alla Comunità fu manifestata ripetutamente. Furono tuttavia anni in cui le problematiche

<sup>13</sup> V. Amiraux, *Turquie et Union européenne: de la migration à l'intégration*, in «Forum», 2000, p. 72.

<sup>14</sup> N. Tocci, *Turkey and Europe Union: reversing vicious circles in Turkey's political economy*, in «Russian and East European Finance and Trade», 2001, vol. 37, n. 4, p. 7.

<sup>15</sup> H. Bozhaslan, *La Turchia contemporanea*, il Mulino, Bologna 2006, p. 72.

<sup>16</sup> Per una descrizione dei rapporti tra Grecia e Turchia fino al 1974 si veda V. Greco, *Greci e turchi tra convivenza e scontro. Le relazioni greco-turche e la questione cipriota*, FrancoAngeli, Milano 2007.

di politica interna e di lotta al terrorismo prevalsero sulle iniziative di politica estera, relegate in secondo piano<sup>17</sup>.

### *Inizia il processo di adesione*

Malgrado tutte le complicità a monte, la Turchia, che dal 1983 aveva come premier Turgut Özal, convinto europeista, nell'aprile 1987 presentò la richiesta formale per aderire alla Cee<sup>18</sup>. Sulla scia di questa decisione si portò avanti il progetto di completamento dell'unione doganale con la stessa istituzione. Le trattative si conclusero positivamente nel 1995 con la fondazione del Consiglio di associazione Turchia-Unione europea. Secondo le disposizioni dell'unione doganale, entrata in vigore il 1 gennaio 1996<sup>19</sup>, la Turchia ha abolito le tasse doganali e le altre imposizioni fiscali che gravavano sulle merci prodotte dai paesi dell'Unione. Pur non facendo parte dell'Unione europea e non potendo dunque proporre la linea economica a Bruxelles<sup>20</sup>, la Turchia ha però instaurato con l'Europa un'unione doganale<sup>21</sup>. L'accordo prevedeva che la Turchia avrebbe ricevuto 470 milioni di dollari dal 1996 al 2000, destinati ai suoi aggiustamenti di bilancio<sup>22</sup>.

Nel dicembre 1988 il Parlamento europeo<sup>23</sup> si pronunciava rispetto alle relazioni Europa-Turchia. Partendo da alcune considerazioni di stampo storico che analizzavano il percorso dell'adesione della Turchia, si inoltrava in un'analisi politica, che comprendeva la stabilità delle istituzioni politiche e democratiche, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani, e la prote-

<sup>17</sup> Intervista all'ambasciatore Carlo Marsili realizzata dall'autrice del saggio in data 14 giugno 2018. Del resto vi è una ricca letteratura incentrata sulla politica estera turca, si veda in particolare Hale, *Turkish foreign policy since 1774*, cit., pp. 78-134.

<sup>18</sup> I. Bal, *European Union, Turkish Republics and Turkish Dilemma*, in «Pakistan Horizon», 1996, vol. 49, n. 1, p. 73.

<sup>19</sup> K. Sertoglu, I. Ozturk, *Turkey and European Union relations: concept of custom union*, in «Pakistan Horizon», 2003, vol. 56, n. 3, p. 19.

<sup>20</sup> B. Yilmaz, *Turkey's competitiveness in the European Union: a comparison with Greece, Portugal, Spain and the EU/12/15*, in «Russian & East European Finance and Trade», 2002, vol. 38, n. 3, p. 55.

<sup>21</sup> N. Utkan, *La Turchia e l'Europa*, in «Rivista di studi politici internazionali», 2003, anno LXX, n. 2, p. 204.

<sup>22</sup> K. Yildiz, M. Muller, *The European Union and Turkish accession*, Pluto Press, Londra 2008, p. 22.

<sup>23</sup> Il Parlamento europeo è l'organo legislativo dell'Ue che è eletto direttamente dai cittadini dell'Unione ogni cinque anni. Il Parlamento europeo ha tre funzioni principali: svolge l'azione legislativa, quella di supervisore, e formula il bilancio (<https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament>, 1 giugno 2018).

zione delle minoranze, ed economica, nella quale erano ritenuti validi e interessanti i passi compiuti dalla Turchia. Le proposizioni del Parlamento rilevavano che gli ostacoli principali all'ingresso della Turchia nell'Unione erano di ordine politico, s'invitava quindi il governo turco alla presentazione di progetti di azione concreta che potessero far progredire la nazione nella direzione auspicata dagli organi direttivi dell'Unione. Si chiedeva inoltre una conferenza internazionale che si occupasse della questione curda, in modo che si potesse giungere a una soluzione condivisa, accettabile e pacifica per tutte le parti coinvolte<sup>24</sup>.

Il 18 dicembre 1989 la Commissione europea rifiutava l'immediato inizio delle negoziazioni per l'adesione, indicando diverse criticità legate soprattutto alla situazione economica e politica della Turchia, alla questione di Cipro e più in generale alle relazioni con la Grecia<sup>25</sup>. Parallelamente la Commissione dichiarava che la Turchia può iniziare un cammino verso l'adesione, che prevede l'appianamento delle problematiche indicate e che successivamente potrà richiedere di essere ammessa in seno alla Cee<sup>26</sup>. Persa quest'occasione, per la Turchia<sup>27</sup> si prospetta un periodo molto intenso di avvenimenti, perché nel mondo le cose stanno cambiando, ci si prepara a un nuovo assetto mondiale.

### *Scenario dopo la caduta del muro di Berlino*

Il progetto europeo è una sfida continua, non è una struttura immobile, e le forze politiche, economiche e sociali che operano al suo interno, fanno in modo che sia sempre un work in progress. Questa sua caratteristica può determinare un cambiamento della linea politica fino a quel punto perseguita, ed è quello che è accaduto alla fine degli anni ottanta. Dopo la caduta del muro di Berlino del novembre 1989 e la fine della guerra fredda, a causa del collasso dell'Unione Sovietica cambia la prospettiva

<sup>24</sup> *Resolution du parlement européen sur les relations Union européenne-turquie (3 décembre 1998)* in «Rivista di studi politici internazionali», 1999, anno LXVI, n. 1, p. 119.

<sup>25</sup> P. Simone, *In the denial of the "Armenian genocide" an obstacle to Turkey's accession to the Eu*, in F. Lattanzi, E. Pistoia (a cura di), *The Armenian massacre of 1915-1916. A Hundred years later: open questions*, Springer Usa, 2018, p. 280.

<sup>26</sup> *Commission opinion on Turkey's request for accession to the Community*, 20 December 1989.

<sup>27</sup> La stampa turca riprendendo la notizia della "boccatura" pone l'accento sul fatto che fosse la Cee a non essere pronta all'allargamento. Si veda [www.hurriyet.com.tr/ab-89-da-turkiye-yi-neden-reddetmisti-171843](http://www.hurriyet.com.tr/ab-89-da-turkiye-yi-neden-reddetmisti-171843), 12 giugno 2018.

dell'allargamento<sup>28</sup>, e, con essa, il ruolo della sicurezza dei confini nella politica europea, che non si sente più intimorita dalla "minaccia rossa"<sup>29</sup>. In ossequio a questa nuova visione l'Unione europea aveva stabilito dei rapporti diplomatici con i paesi dell'Europa centrale e orientale, e, in breve, si è compreso che l'allargamento dell'Unione a questi paesi sarebbe stato solo una questione di tempo<sup>30</sup>.

Durante gli anni novanta (1993) quella che era Cee fu convertita in Ue, un passaggio storico importante che vedeva la trasformazione del progetto europeo dal punto di vista qualitativo. Infatti, si passava da un progetto basato sull'integrazione economica, a un'integrazione più ampia, che comprendeva anche la sfera politica. Questa trasformazione pervenne a una compiuta definizione durante la riunione del Consiglio europeo di Copenaghen nel quale si precisarono anche i requisiti che un paese doveva possedere per far parte del nuovo spazio politico ed economico che si andava delineando. Con la definizione dei criteri di Copenaghen il progetto europeo acquistava un aspetto inedito fino a quel momento<sup>31</sup>. Grazie a questa evoluzione, dall'economia alla politica, la costruzione dell'Unione si è arricchita di una nuova dimensione, quella dell'identità. Ed è anche su questa nuova prospettiva che l'adesione della Turchia all'Unione era rimessa in forte discussione. Fermi restando gli aspetti economici e strategici che non erano contestati, l'attenzione si concentrava sull'aspetto culturale.

Il processo di adesione che sembrava essere ormai indirizzato verso una conclusione, o quantomeno verso una definizione certa subiva una pesante battuta d'arresto con il Consiglio europeo tenutosi in Lussemburgo nel 1997<sup>32</sup> che segnava il punto minimo di convergenza tra la politica europea e quella turca. Ci fu un momento in cui effettivamente si temette che le due parti non avrebbero più trovato un punto di incontro<sup>33</sup>. Il Consiglio

<sup>28</sup> Il crollo dell'Urss ebbe delle ripercussioni anche nella politica della Turchia, che dopo molti anni vide allontanarsi lo spettro dell'influenza sovietica dai suoi confini e trovò, nel nuovo scenario internazionale, un'occasione per rafforzare la sua posizione nella regione del vicino Oriente. Iniziò in questo periodo, soprattutto in politica estera, l'ideologia del neo-ottomanesimo, che vide la Turchia al centro del sistema del vicino e medio Oriente.

<sup>29</sup> M. Müftüleri-Baç, *The never-ending story: Turkey and the European Union*, in «Middle Eastern Studies», 1998, vol. 34, n. 4, p. 243.

<sup>30</sup> H. Elver, *Reluctant Partners: Turkey and the European Union*, in «Middle East Report», 1988, n. 235, p. 25.

<sup>31</sup> S. Akgönül, *La Turquie dans l'Union européenne?*, in «Policy Paper 18», 2005, p. 11.

<sup>32</sup> Consiglio europeo di Lussemburgo 12 e 13 dicembre 1997, conclusioni della presidenza.

<sup>33</sup> S. Kunalalp, *Joining the European Union: a process underway*, in «Il Politico», 2000, n. 194, p. 359.

basò la sua decisione sul fatto che persistevano violazioni dei diritti umani, sulla questione di Cipro, e, più in generale, sui rapporti con la Grecia<sup>34</sup>. Per alcuni autori<sup>35</sup> la riunione del Consiglio di Lussemburgo ha rappresentato un blocco molto pesante, basato principalmente su un malinteso semantico<sup>36</sup> derivante dalla ripetuta ambiguità che è presente in seno allo stesso Consiglio, rispetto alla qualifica della Turchia come candidato. Questa confusione è dovuta essenzialmente a un'errata interpretazione circa l'uropeità della Turchia, derivante da una situazione di necessità che si presentava durante la guerra fredda e che ormai era superata dai tempi.

L'anno successivo il Consiglio europeo procedette a un'approfondita discussione che comprendeva in generale il tema dell'allargamento dell'Unione<sup>37</sup>. Per ciò che più nello specifico riguardava la Turchia si sottolineavano i progressi nelle relazioni Turchia-Unione Europea in particolare in relazione alla strategia europea tendente a preparare e sostenere la Turchia nella fase pre-adesione<sup>38</sup>. Questa linea di condotta fu seguita anche negli anni successivi con la decisione del Consiglio n 309/2001 che ribadiva il concetto dell'assistenza comunitaria nella fase di pre-adesione.

La risoluzione del Parlamento europeo del 6 ottobre 1999, che contava 259 eurodeputati favorevoli, 187 contrari e 84 astenuti, stabiliva il diritto della Turchia di chiedere di aderire all'Unione. A questa risoluzione seguì la decisione del 10 dicembre 1999 del Consiglio europeo di Helsinki che riteneva la Turchia uno Stato candidato destinato ad aderire all'Unione in base agli stessi criteri applicati agli altri Stati candidati<sup>39</sup>.

Un altro passo avanti di fondamentale importanza fu il Consiglio<sup>40</sup> che

<sup>34</sup> Müftüler-Baç, *The never-ending story*, cit., p. 242.

<sup>35</sup> V. Sanguinetti, *Il controverso cammino di una candidatura*, in «Rivista di studi politici internazionali», 1998, vol. 65, n. 4, p. 555.

<sup>36</sup> Per un approfondimento sull'aspetto delle differenze di interpretazione semantica vedere E. Korkut, *La représentation de la Turquie par l'Europe* ([www.researchgate.net/publication/256453877La-representation-de-la-Turquie-par-l%27Europe](http://www.researchgate.net/publication/256453877La-representation-de-la-Turquie-par-l%27Europe), pp. 151-161).

<sup>37</sup> Il tema dell'allargamento dell'Unione è centrale nella questione dell'identità europea, specialmente dopo il 2002, che ha segnato la riunificazione di quasi tutta l'Europa sotto la bandiera europea, superando in modo deciso le divisioni e fratture che si erano create in seguito alla seconda guerra mondiale.

<sup>38</sup> Consiglio europeo di Vienna e allargamento dell'Unione (11-12 dicembre 1998) in «Rivista di studi politici internazionali», 1999, anno LXVI, n. 1, p. 120.

<sup>39</sup> Zito, *La Turchia e l'Unione europea*, cit., p. 10.

<sup>40</sup> Il Consiglio europeo istituito come istituzione ufficiale dell'Unione nel 2009 (precedentemente aveva uno status differente) è uno degli organi di governo di questa. La sua sede è a Bruxelles. Esso definisce l'orientamento politico generale e stabilisce le priorità europee. Sono suoi membri i capi di Stato e di governo dei paesi membri, il presidente della Commissione europea, l'Alto rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza.

si tenne a Copenaghen a fine 2002, in cui si decise che se il Consiglio europeo, che si sarebbe tenuto due anni dopo, avesse dato parere positivo, rinforzato anche da una raccomandazione della Commissione europea, nella quale si esprimeva parere positivo rispetto l'osservanza da parte della Turchia dei criteri politici indicati a Copenaghen, si sarebbe dato il via libera ai negoziati di adesione<sup>41</sup>.

Anche se la disposizione del 2002 non corrispondeva esattamente alle aspettative turche, essi decisero di considerarla positivamente e di recepirla come solida base di una rinnovata relazione con gli attori internazionali. Una conferma indiretta della complessiva soddisfazione turca derivò dal raggiungimento di un'intesa globale Nato-Unione europea per la messa a disposizione delle forze della Nato nell'ambito della politica estera di sicurezza e difesa: questa intesa era bloccata da tempo proprio a causa della Turchia che poneva dei veti alla questione<sup>42</sup>.

Con il Consiglio di Copenaghen del 2002 si poneva una pietra miliare nel cammino dell'Europa verso una maggiore unità. La conclusione dei negoziati con Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica slovacca e Slovenia, provava la determinazione dei popoli europei a costruire una nuova Europa. Per ciò che concerneva la Turchia, il Consiglio europeo, riprendendo la decisione di Helsinki che determinò per la Turchia lo status di paese candidato, sottolineava gli importanti passi fatti per ottemperare ai criteri di Copenaghen.

L'Unione riconosceva gli sforzi fatti ed esortava a colmare le lacune esistenti tra il corpus normativo e la reale attuazione dello stesso, specificatamente per ciò che riguarda i criteri politici. Le elezioni politiche turche del 2002 in qualche modo segnarono un altro passo verso l'adesione. La vittoria dell'*Adalet ve Kalkınma Partisi* (Akp)<sup>43</sup>, partito d'ispirazione islamica, moderato, aveva tra i suoi obiettivi l'avvicinamento all'occidente, sul solco della tradizione kemalista. Durante il primo periodo della gestione

Il Consiglio si riunisce di norma quattro volte l'anno. Per approfondimenti vedere: <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council> (10 giugno 2018).

<sup>41</sup> P. Lodlow, *The making of the new Europe: the European Council in Brussels and Copenhagen 2002*, Eurocomment 2004.

<sup>42</sup> P. Calamia, *L'ampliamento dell'Unione europea*, in «Rivista di studi politici internazionali», 2003, anno LXX, n. 1, p. 15.

<sup>43</sup> Per approfondimenti sull'argomento vedere U. Cizre (a cura di), *Secular and islamic politics in Turkey: the making of the justice and development party*, Routledge, Londra 2008 e M.H. Yavuz, *Secularism and Muslim democracy in Turkey*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

Erdoğan, la Turchia ha compiuto importanti passi avanti sulla strada della piena adesione. Importante è stata l'azione di Erdoğan sulla questione cipriota e per l'abolizione della pena di morte<sup>44</sup>.

Come richiesto dal Consiglio due anni prima, la Commissione europea nell'ottobre del 2004 espresse una raccomandazione sui progressi fatti dalla Turchia sulla via dell'adesione<sup>45</sup>. Il documento è composto da un'introduzione e da sei punti che guardano alla valutazione dei criteri politici che pongono in rilievo gli avanzamenti fatti da Ankara in relazione alle riforme politiche e costituzionali del 2001 e del 2004; al fatto che le relazioni tra militari e civili si stavano avvicinando agli standard europei; all'abolizione dei tribunali di sicurezza dello Stato; inoltre si considerano positivi gli sforzi fatti per risolvere il problema di Cipro, e, in particolare, l'aver accolto la soluzione proposta dall'Onu<sup>46</sup>. Il terzo punto vede la valutazione delle prospettive di adesione che sono considerate positive per entrambi gli attori, malgrado siano presenti ancora delle criticità, soprattutto economiche, che riguardano essenzialmente la disparità economica tra Turchia e Unione che porterebbe la prima ad avere diritto ad un importante sostegno economico per bilanciare i redditi medio-bassi che caratterizzano la sua economia. Il quarto punto indica tutte le misure attive di rafforzamento, sostegno e monitoraggio dei processi di riforma in Turchia. Il quinto di natura tecnica, individua le condizioni per lo svolgimento dei negoziati di adesione. L'ultimo punto, ma non per importanza, indica chiaramente che è necessario rafforzare il dialogo tra le parti sui temi nodali. Alla fine della raccomandazione sono indicate le conclusioni e le raccomandazioni vere e proprie che vertono sugli obiettivi che la Turchia deve ancora raggiungere in tema di riforme<sup>47</sup>.

Dal 3 ottobre 2005, con le riserve di Austria e Cipro, si dava inizio ai negoziati di adesione, condizionati al riconoscimento da parte turca della Repubblica cipriota, all'abbandono dell'occupazione militare della parte

<sup>44</sup> Sertoglu, Ozturk, *Turkey and European Union relations*, cit., p. 23.

<sup>45</sup> F. Bindi, I. Angelescu (a cura di), *The foreign policy of the European union. Assessing Europe's role in the world*, Brookings Institution Press, Washington 2012, p. 175.

<sup>46</sup> Secondo il piano proposto dall'allora segretario delle Nazioni unite Kofi Annan il problema cipriota si poteva risolvere con l'unione delle due comunità in una repubblica federale. Il piano fallì perché i greci ciprioti lo bocciarono al referendum (<https://web.archive.org/web/20120328062304/http://www.zypern.cc/extras/annan-plan-for-cyprus-2004.pdf>, 1 settembre 2018). Vedere anche Stavos Tombazos, *Le plan Annan et l'insoluble problème chypriote*, in G. Bellingeri, M. Jappler (a cura di), *Cipro oggi*, Casa editrice Il ponte, Venezia 2005, pp. 33-55.

<sup>47</sup> *Comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo. Raccomandazione della Commissione europea sui progressi ottenuti dalla Turchia sulla via dell'adesione*, Bruxelles, 6 ottobre 2004, COM (2004) 656 def.

settentrionale dell'isola e alla continuazione nel processo di riforme nel campo del diritto e delle libertà civili. Iniziava così una nuova fase del processo di adesione, che tutt'oggi perdura. La struttura dei negoziati è regolata da 23 articoli che disciplinano i principi regolatori, il contenuto e le procedure dei negoziati<sup>48</sup>. Le negoziazioni si fanno da subito difficili e il dialogo tra le parti è faticoso, infatti nel 2006 il Consiglio decide di bloccare alcuni capitoli al centro della negoziazione a causa del fallimento della Turchia nel raggiungere gli obiettivi dettati dal protocollo addizionale dell'accordo di Ankara. Questo prevedeva infatti l'apertura delle frontiere ai commerci con i paesi dell'Unione, mentre Ankara continuava a porre delle restrizioni ai commerci con la Repubblica di Cipro<sup>49</sup>. I negoziati ripresero regolarmente nel 2007, anno in cui si diede nuovo slancio al dialogo tra Turchia e Unione europea. Visto il nuovo balzo che pareva essere stato impresso al processo di adesione, i vertici politici turchi pronosticavano l'ingresso della Turchia nell'Unione nel 2013, previsione presto frenata dalle dichiarazioni del presidente del Parlamento europeo J.M. Barroso che non riteneva possibile la piena adesione dei turchi prima del 2021.

### *Problemi e dinamiche*

Dopo la descrizione cronologica delle tappe fondamentali del cammino turco verso l'Unione europea, si cercherà di entrare più nel vivo di quelli che sono i problemi o le dinamiche che hanno caratterizzato questo percorso. Tecnicamente la valutazione della situazione della Turchia rispetto ai criteri stabiliti s'indirizza su tre assi che sono: criteri politici, economici, e la capacità che ha lo Stato candidato di assumere le obbligazioni di membro. La Commissione europea, il Consiglio europeo e il Parlamento europeo hanno più volte indicato come criticità per l'adesione della Turchia all'Unione europea alcuni punti, ossia: il sistema economico troppo nazionalizzato, il ruolo dei militari nella vita politica turca, le restrizioni della libertà di espressione e di associazione, la repressione dell'identità culturale curda, la questione di Cipro e i rapporti tra Turchia e Grecia<sup>50</sup>. Durante il processo di avvicinamento all'Unione la Turchia ha adottato molti elementi dell'*acquis communautaire*<sup>51</sup>, in settori quali la politica

<sup>48</sup> *Negotiating Framework (Luxembourg, 3 October 2005)*, pp. 1-4.

<sup>49</sup> M. Pierini, S. Ülgen, *A moment of opportunity in the Eu-Turkey relationship*, in «Carnegie Europe», 2014, p. 8.

<sup>50</sup> T. Diez, B. Rumelili, *Open the door: Turkey and the European Union*, Aug/Sept, p. 33.

<sup>51</sup> *L'acquis comunitario*, è l'insieme dei diritti, degli obblighi giuridici e degli obiettivi politici che accomunano e vincolano gli Stati membri dell'Unione europea e che devono essere accolti senza riserve dai paesi che vogliono entrare a farne parte.

commerciale, la proprietà intellettuale e industriale<sup>52</sup>, ma permangono delle criticità in alcuni ambiti che ora si andranno a descrivere.

### *Questione territoriale*

Sin dall'inizio del cammino turco verso l'Europa, si pose spesso il problema della territorialità<sup>53</sup> della Turchia. Infatti, il trattato di Roma stabilisce che solo i paesi europei possono far parte dell'Unione: la Turchia ha sul continente europeo solo una piccola parte del suo territorio (20.000 kmq) mentre ha in Asia la stragrande maggioranza (767.000 kmq) quindi la sua appartenenza europea è minima e questa situazione di fatto contravviene all'art. 237 del trattato stesso. Questo ostacolo è stato minimizzato dagli accordi politici ed economici che nel corso degli anni la Turchia ha stipulato con l'Europa, come l'accordo del 1963 e l'unione doganale del 1996<sup>54</sup>.

### *Questioni economiche*

Per venire incontro alle richieste europee la Turchia inizia dagli anni ottanta a trasformare gradualmente il suo modello di politica economica<sup>55</sup> passando da un modello a economia chiusa, che non incoraggiava gli scambi di commercio internazionale allo scopo di favorire lo sviluppo delle sole produzioni nazionali, a un'economia che si è dischiusa in modo completo alle forze del mercato. Questa evoluzione economica, collegata anche alle libere elezioni del 1983, le prime dopo il colpo di stato del 1980, ha determinato una normalizzazione dei rapporti e delle relazioni tra la Turchia e la Cee, relazioni che avevano subito uno stop dopo il colpo di Stato.

A metà degli anni novanta la Turchia ha raggiunto buoni obiettivi in materia di politiche commerciali, politiche economiche, ed ha aperto completamente la sua economia alla competizione con l'industria europea<sup>56</sup>. Alla fine degli anni novanta la tendenza s'inverte e si assiste a una forte

<sup>52</sup> Kunalalp, *Joining the European Union*, cit., p. 357.

<sup>53</sup> Questo concetto è disciplinato anche dall'art. 49 del Teu. Esso in realtà riunisce nella fattispecie elementi geografici, storici e culturali che contribuiscono a formare l'identità europea.

<sup>54</sup> Sanguinetti, *Il controverso cammino di una candidatura*, cit., p. 556.

<sup>55</sup> Sertoglu, Ozturk, *Turkey and European Union relations*, cit., p. 16.

<sup>56</sup> Kunalalp, *Joining the European Union*, cit., p. 357.

crisi del sistema economico turco. Infatti, il biennio 1998-1999 fu catastrofico per quest'economia, che veniva da un periodo di forte espansione e crescita. Per far fronte a questa situazione il governo decise di mettere in campo un programma di stabilizzazione economica che aveva come scopo principale la lotta all'inflazione<sup>57</sup>. Il programma di stabilizzazione del 1998 si componeva, oltre che di una serie di riforme strutturali che si consideravano necessarie al fine di avviare un reale processo di liberalizzazione dell'economia, di tutta una serie di privatizzazioni di alcune imprese pubbliche<sup>58</sup>. Il giudizio degli organi competenti dell'Unione europea è per questi ambiti complessivamente positivo. Invece non raggiunge questo traguardo il giudizio in merito allo sviluppo umano, che è collegato al tema dei diritti umani, e al supporto allo sviluppo intellettuale. Infatti, è forte il legame tra diritti umani e sviluppo umano e tra i due e lo sviluppo economico, senza i primi due non può esserci il terzo, almeno non strutturalmente. Lo sviluppo di una nazione passa anche per questi fattori, non si deve compiere l'errore di considerarli marginali. In un'ottica di più ampio respiro bisogna sottolineare che la situazione economica della Turchia da decenni è caratterizzata dalla compresenza di due costanti: da un lato una crescita economica sostenuta e dall'altro il problema dell'elevato tasso di inflazione, che determina un'elevata instabilità monetaria<sup>59</sup>. Questa situazione è monitorata e vagliata attentamente dall'Unione europea, ed è presente anche oggi.

### *Il problema dell'identità*

Il problema dell'identità è stato sollevato dai francesi come problema politico ostativo dell'ingresso della Turchia nell'Unione<sup>60</sup>. Ma com'è la Turchia? Quale la sua identità? Il paese è spesso descritto come in bilico tra Occidente e Oriente con tutto il carico di ambivalenze che questo comporta. L'identità asiatica della Turchia potrebbe derivare anche dalla decisione

<sup>57</sup> G. Viaggi, *Europe and Turkey: possible strategies for partnership*, in «Il Politico», 2000, n. 194, p. 383.

<sup>58</sup> E. Chiappero Martinetti, *Dallo sviluppo economico allo sviluppo umano: quali distanze separano la Turchia dall'Unione europea*, in «Il Politico», 2000, n. 194, p. 391.

<sup>59</sup> Tocci, *Turkey and European Union*, cit., p. 20.

<sup>60</sup> La questione dell'identità turca va analizzata anche alla luce del concetto di identità europea. Vedere W. Ryoo, *Problems of national identity in an era of globalization: Turkey's bid to join the European Union*, in «Journal of International Area Studies», vol. 15, n. 1, 2008, p. 41.

presa a suo tempo di trasferire la capitale da Istanbul ad Ankara, privilegiando il carattere anatolico della nazione, in chiave nazionalista. È altresì vero che anche oggi appare evidente che la realizzazione piena della turchizzazione della nazione sia riuscita solo in Anatolia, che già era terreno fertile per l'ideologia nazionalista. Detto ciò, si può sostenere che l'identità turca è molto complessa, composta da molteplici elementi e che in riferimento all'ingresso della Turchia nell'Unione sarebbe opportuno analizzare ogni singolo elemento e cercare di capire quale sarebbe la sua ricaduta sulla coesione dell'Unione. Dopo i rifiuti europei dell'allargamento alla Turchia vi è stato da parte di quest'ultima un riesame della propria identità nazionale, riesame anche dovuto all'ondata di ritrovata indipendenza di alcune repubbliche turcofone dell'Asia centrale che erano precedentemente nell'orbita dell'Urss. Il presidente Özal cominciò a parlare di un nuovo "secolo turco", in cui la Turchia avrebbe giocato il ruolo da protagonista nel vuoto politico lasciato dai sovietici<sup>61</sup>. Dopo questi accadimenti la Turchia ha iniziato a definirsi come Stato musulmano laico, in modo da coniugare necessità di tipo giuridico con la realtà religiosa di una popolazione che nella maggioranza è musulmana.

### *La questione di Cipro*

Il riconoscimento della Repubblica di Cipro è uno dei temi più spinosi posti sul tavolo delle trattative Turchia-Unione Europea<sup>62</sup>. Senza inoltrarci nelle centenarie relazioni tra Turchia e Grecia, caratterizzate da rapporti spesso difficili nel quadro della sovranità di spazi territoriali, contesi da entrambe la parti<sup>63</sup>, ci soffermiamo sulle relazioni degli ultimi quarant'anni circa. I rapporti bilaterali si evolsero in senso negativo nel 1974 quando la Turchia occupò la parte nord dell'isola di Cipro, facendo nascere una questione di politica internazionale che ancora oggi, a distanza di 44 anni, ripropone i suoi strascichi e che è stata motivo di veto da parte della Grecia per l'ingresso turco nel consesso europeo.

Per semplificare la questione si descrive lo status delle relazioni dalla data di apertura dei negoziati del 2005. Al quadro delle relazioni turco-

<sup>61</sup> E. Zürcker, *Storia della Turchia. Dalla fine dell'Impero ottomano ai giorni nostri*, Donzelli, Roma 2007, p. 397.

<sup>62</sup> Per approfondimenti sul tema specifico dell'ingresso di Cipro nell'Unione europea vedere C. Brewin, *European Union perspectives on Cyprus accession*, in «Middle Eastern Studies», 2000, vol. 36, n. 1, pp. 21-34.

<sup>63</sup> M. Müftüler-Baç, A. Güney, *The European Union and the Cyprus problem 1961-2003*, in «Middle Eastern Studies», 2005, vol. 41, n. 2, pp. 281-293.

greche si è aggiunto un altro tassello con la sottoscrizione del protocollo del 29 luglio 2005 relativo ai paesi dell'Unione, ivi compreso Cipro. Anche se poi in una postilla si precisava da parte di Ankara che la sottoscrizione del protocollo non significava che la Turchia riconoscesse la Repubblica di Cipro. Nel corso degli anni Ankara si era sempre opposta all'adesione di Cipro all'Unione prima della risoluzione dei loro problemi. I turchi richiama-vano l'accordo di Zurigo del 1960 che vietava a Cipro di associarsi a un'istituzione internazionale di cui né Turchia né Grecia facevano parte. In seguito la Turchia ha abbandonato questa linea di condotta ed è venuta incontro alle richieste avanzate dall'Onu, che prevedevano una riunificazione dell'isola in seno ad una confederazione. I ciprioti furono chiamati a esprimere un voto in un referendum che si tenne il 24 aprile 2004. I turchi dell'isola votarono per la proposta Onu, che offriva loro una prospettiva europea, mentre i greco ciprioti votarono no, quindi in definitiva il referendum fallì<sup>64</sup>. Bisogna comunque rilevare che lo *status* di paese candidato all'adesione ha dato una nuova scossa ai rapporti bilaterali con la Grecia, per quanto riguarda l'annosa questione di Cipro. Per la prima volta dopo molti anni la Grecia si è dimostrata collaborativa sulla questione Turchia, sbloccando di fatto lo sviluppo delle relazioni Ue/Turchia e dando nuovo slancio al processo di adesione. Il governo greco ha riconosciuto che fosse poco conveniente tenere fuori dall'Unione la Turchia.

### *Diritti umani e questione curda*

La questione dei diritti umani gioca certamente un ruolo considerevole nello stop al processo cui stiamo assistendo. Il tema si ricollega anche ai diritti negati delle minoranze in particolare con riferimento alla questione curda, che fin dai primordi repubblicani ciclicamente infiamma la vita della società civile turca<sup>65</sup>. La questione è nell'agenda delle relazioni euro-turche, ed è uno dei problemi più incisivi per il raggiungimento della piena democrazia in Turchia, anche perché non si vede una possibile soluzione all'orizzonte, e questo preoccupa non poco i vertici dell'Unione, che rilevano che i progressi in questo ambito sono stati lenti e irregolari, quando non proprio inesistenti. La posizione dell'Unione è di spingere verso un

<sup>64</sup> H. Elver, *Reluctant partners: Turkey and the European Union*, in «Middle East Report», 1988, n. 235, p. 25.

<sup>65</sup> J. Nykanen, *Turkey's Kurdish question and the Eu's dialogue-less approach*, in «Perspectives», 2011, vol. 19, n. 1, pp. 73-84.

miglioramento della condizione economica e sociale della regione in cui è stanziata la popolazione curda, affinché si stabiliscano le condizioni ideali che permettano alla minoranza di godere dei diritti fondamentali. La questione curda non interessa solo la Turchia, ma, indirettamente, anche molti stati membri dell'Unione, dove è forte la presenza di immigrati curdi, che si sono organizzati in associazioni e portano avanti oltre i confini turchi le istanze del loro popolo<sup>66</sup>. Gli organi comunitari hanno spesso condannato la situazione curda in Turchia. Il Parlamento europeo con le sue risoluzioni ha più volte condannato il governo turco per lo spargimento di sangue che seguiva alla recrudescenza dell'oppressione nei confronti della minoranza. Nel luglio 1996, durante una conferenza per la pace che si tenne a Bonn, la posizione del Parlamento fu molto forte: il governo turco fu accusato di aver creato uno "stato di terrorismo" e si chiese un'azione legale nei confronti della Turchia. Seguendo questa corrente, nello stesso anno, il Parlamento decise di sospendere gli aiuti economici alla Turchia, fino al ripristino delle condizioni democratiche<sup>67</sup>.

### *I rapporti bilaterali della Turchia con i paesi europei*

Il processo di adesione può essere considerato anche sotto la lente dei rapporti che la Turchia intrattiene con i paesi dell'Unione in senso bilaterale. La Turchia era e rimane per molti paesi europei "l'Altro", e lo stesso vale sul versante turco, e questo è un problema grave per ciò che concerne l'integrazione sostanziale di un paese in un'istituzione come l'Unione<sup>68</sup>. Un problema da affrontare è come poter trovare il consenso unanime all'adesione turca tra tutti i paesi che già fanno parte dell'Unione. Bisogna infatti considerare che ogni paese ha una visione individuale della Turchia e quindi può accadere che le visioni nazionali non coincidano e che quindi sia problematico trovare una posizione univoca rispetto alla questione<sup>69</sup>. Con alcuni di essi, in particolare con la Grecia, i rapporti sono da sempre difficili. All'epoca dell'Impero, la Grecia ha sempre sofferto la predominanza ottomana sui suoi territori e negli ultimi cinquanta anni i due paesi si sono scontrati per la questione che riguarda l'isola di Cipro. La situazione è cambiata con l'ascesa al potere in Grecia di George Papandreu e

<sup>66</sup> Bindi, Angelescu (a cura di), *The foreign policy of the European Union*, cit., p. 176.

<sup>67</sup> Müftüleri-Baç, *The never-ending story*, cit., p. 252.

<sup>68</sup> H. Kramer, *Turkey and the EU: the EU's perspective*, in «Insight Turkey», 2000, p. 24.

<sup>69</sup> L. Missir di Lusignano, *Difficoltà europee di approccio con la Turchia*, in «Rivista di studi politici internazionali», 1998, vol. 65, n. 4, p. 576.

di Gerhard Schröder in Germania. Le relazioni della Turchia con due dei paesi più potenti dell'Unione, Francia e Germania, sono state una delle cause del blocco che non ha permesso al processo di adesione di adempiersi completamente.

La Germania che ha sollevato dei problemi sull'accettazione della Turchia in Europa, ha anche proposto delle possibili soluzioni<sup>70</sup>. Durante il Consiglio europeo del 1999, tenutosi a Colonia, Schröder propose oltre alla rivalutazione della decisione presa in occasione della riunione di Lussemburgo, una nuova formula per l'avvio dei negoziati, basata sul "principio di differenziazione", ossia il principio secondo cui l'Unione avrebbe dovuto negoziare singolarmente con gli Stati candidati, con l'ausilio della Commissione europea. Sarebbe stato possibile giudicare in modo più obiettivo se lo Stato era idoneo all'adesione. Quando a Berlino la cancelliera Angela Merkel sostituì il socialdemocratico Schröder, anche la Germania frenò il negoziato con motivazioni di vario genere, ma sostanzialmente il focus era quello delle differenze culturali tra europei e turchi (mascherando con il termine "culturale" il più appropriato termine "religioso")<sup>71</sup>. La cancelliera riprese l'idea del rapporto privilegiato, ma alla fine i paesi europei decisero per l'apertura delle negoziazioni a partire dal 2005<sup>72</sup>.

La Francia è sempre stata contraria all'adesione turca. Valéry Giscard d'Estaing attraverso una pubblica dichiarazione ha esposto la posizione intransigente dei francesi sulla questione: «l'ingresso della Turchia nell'Unione Europea significherebbe la fine dell'Europa». Questa frase riassume la posizione di Parigi che vede nel paese musulmano una minaccia per l'integrità dell'identità religiosa europea. I rapporti tra Francia e Turchia si sono esacerbati dopo la decisione del Parlamento francese di riconoscere il genocidio armeno come tale<sup>73</sup>. La Francia di Nicolas Sarkozy sosteneva la Repubblica di Cipro che pose subito il veto all'apertura dei capitoli negoziali più importanti: veto che dura tuttora. Il motivo principale fu il mancato riconoscimento di Ankara della Repubblica di Cipro, che peraltro non avrebbe potuto avere luogo se non in presenza di un'isola riunificata consensualmente. L'Austria condivide la linea della Francia. Si accodano a

<sup>70</sup> Ci si riferisce alla possibilità di una partnership privilegiata. Si veda H. Yilmaz, *Turkish identity on the road to the EU: basic elements of French and German oppositional discourses*, in «Journal of Southern Europe and the Balkans», 2007, vol. 9, n. 3, pp. 293-305.

<sup>71</sup> Intervista all'ambasciatore Carlo Marsili, cit.

<sup>72</sup> M. Müftüler-Baç, *Turkey's accession to the European Union: the impact of the EU's internal dynamics*, in «International Studies Perspectives», 2008, n. 9, p. 209.

<sup>73</sup> Simone, *In the denial*, cit., p. 285.

questi paesi l'Olanda, il Lussemburgo e la Danimarca, contrari alla piena adesione di un paese musulmano.

A questi paesi hanno fatto da contraltare quelli del gruppo chiamato "degli Amici della Turchia": oltre la Gran Bretagna, vi erano Italia, Spagna e Portogallo<sup>74</sup> che avevano interesse a rafforzare con la Turchia, il gruppo di paesi mediterranei in seno all'Unione<sup>75</sup>. Oltre questi paesi vi erano anche Irlanda, Finlandia e Svezia che premevano per accelerare il processo negoziale. Nazioni come Belgio, Slovacchia, Slovenia e Ungheria sono favorevoli all'ingresso turco poiché ritengono che l'adesione sia il modo migliore per assicurare la completa europeizzazione della Turchia. In questi ultimi paesi vi sono però dei circoli conservatori che non concordano con questa visione nazionale maggioritaria. Stessa situazione, se non più accentuata, in Repubblica ceca, in cui il partito conservatore al potere preferirebbe un rapporto di partnership privilegiato con la Turchia, ma non di completa adesione<sup>76</sup>.

Le tre repubbliche baltiche e la Polonia sono favorevoli all'ingresso della Turchia perché hanno un forte interesse a confinare con paesi che sono dentro l'Unione, che facciano da cuscinetto con la Russia<sup>77</sup>.

## Conclusioni

In conclusione di quella che sembra una storia senza fine, dovremo porre dei punti fermi a partire dall'accordo di Ankara del 1963 e dal successivo accordo addizionale del 1970 che fissano gli obiettivi di associazione

<sup>74</sup> Intervista all'ambasciatore Carlo Marsili, cit.

<sup>75</sup> Kramer, *Turkey and the EU: the EU's perspective*, cit., p. 25.

<sup>76</sup> L'idea del partenariato privilegiato non è nuova. Infatti, anche in passato alcuni paesi membri dell'Unione, considerata la situazione di stallo del processo di adesione della Turchia, cercarono un'alternativa. L'idea di uno statuto specifico per la Turchia, che regolasse i suoi rapporti con l'Unione si è fatta strada in alcuni ambienti europei, soprattutto francesi e austriaci già a partire dagli anni novanta. Il 7 giugno 1990 la Commissione europea propose una formula denominata "pacchetto Matutes" che conteneva una serie di misure e proposte relative ad uno statuto speciale per Ankara. Il Consiglio europeo in una riunione successiva però non approvò il pacchetto. Più recentemente, nel 2002 l'idea fu rilanciata, ma senza esiti evidenti. I francesi si fecero portatori di questa idea, perché essendo contrari alla piena adesione turca preferivano destinare la Turchia ad un ruolo di partner privilegiato ma non di membro. I turchi del resto non consideravano la soluzione corrispondente alle loro esigenze. Essi da parte loro insistettero perché la fine del processo di adesione li vedesse membri effettivi. Le autorità turche rifiutarono categoricamente tutte quelle forme di status intermedio, che del resto esistevano già, basti pensare all'unione doganale.

<sup>77</sup> Kramer, *Turkey and the EU: the EU's perspective*, cit., p. 26.

tra Comunità europea e Turchia, premessa dell'accordo doganale entrato in vigore il 1° gennaio 1996.

L'anno fondamentale da ricordare è il 1987 che vede la richiesta turca di piena adesione a quella che era ancora la Cee. Altro anno da rammentare è quello del 1989, anno in cui la Comunità bocciò l'istanza avanzata dalla Turchia. I seguenti passaggi nodali sono rappresentati dal Consiglio d'Europa di Lussemburgo (1997) che poneva un blocco al processo di adesione, che fu superato solo nel 1999 con il Consiglio europeo di Helsinki in cui la Turchia fu accettata come candidato, riconoscendole l'adempimento ai criteri di Copenaghen, dettati nel 1993.

L'altra tappa decisiva fu il Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2004 che ha stabilito all'unanimità di dare inizio ai negoziati di adesione dal 3 ottobre 2005<sup>78</sup>. Il processo di adesione comportava la negoziazione fra l'Ue e la Turchia di 35 "capitoli" che coprono tutte le aree dell'azione statale, dalle dogane, alla ricerca scientifica, all'amministrazione della giustizia, ecc.

Alcuni punti, di natura essenzialmente politica, possono essere avanzati in favore della candidatura della Turchia: la posizione geostrategica turca e la sua appartenenza alla Nato, fanno della Turchia il crocevia dell'asse Europa-Asia, attribuendole un ruolo primario a prescindere dal suo ingresso nell'Unione. La Turchia si propone forte di alcune posizioni ritenute essenziali nella strategia geopolitica dell'Europa. Alcuni di essi sono però oggi superati dagli accordi turco-russi: essa è un corridoio energetico indispensabile per l'Unione per ricevere gas naturale e petrolio; grazie alla sua posizione geografica funge da paese cuscinetto alla tratta umana e alla lotta per il commercio di stupefacenti; con la sua politica estera può essere uno strumento di raccordo per l'Unione con i paesi del Medio Oriente; è nelle sue intenzioni favorire la politica europea di sicurezza e difesa.

Dal 2006 al 2009 il partito al potere, l'Akp continuava le trattative anche se con una certa ambiguità<sup>79</sup>, caratterizzata da una posizione divergente se si relaziona con la sua base elettorale o con l'Unione<sup>80</sup>. La situazione era lievemente migliorata dopo la firma dell'accordo di riammissione del 2013 con il quale si riprendeva anche il dialogo tra le parti per la questione

<sup>78</sup> Per una cronologia dettagliata di tutti i passaggi del processo di adesione si veda <http://turabder.org/turkiye-ab/turkiye-ab-iliskileri/tarihce> (10 giugno 2018).

<sup>79</sup> D. Bingol McDonald, *The Akp story: Turkey's Dumpy reform path towards the European union*, in «Society and Economic» 2011, vol. 33, n. 3, p. 534.

<sup>80</sup> Ivi, p. 537.

dei permessi Visa per la libera circolazione dei cittadini turchi nell'area Schengen<sup>81</sup>.

Dopo il 2007 l'Unione si poneva anche il problema derivato dal crescente potere di Erdoğan, se l'adesione del paese possa essere considerato un beneficio oppure un problema, vista la mutazione dell'atteggiamento turco, anche se le dichiarazioni del maggio 2016 del presidente turco rincuorano in prospettiva europea; egli, infatti, ha dichiarato: «essere membri dell'Unione europea è un obiettivo strategico per la Turchia, che darà stabilità e prosperità alla regione»<sup>82</sup>. Questa dichiarazione non soddisfa pienamente l'Unione, anche in considerazione del fatto che oggi la linea politica seguita da Ankara è molto differente da quella degli scorsi anni; infatti, pare che l'attenzione turca si sia spostata dall'occidente verso la Russia di Vladimir Putin, per cui il dialogo con l'Unione si concretizza in questioni di ordinaria amministrazione.

Stante queste considerazioni di natura politica e tornando sull'aspetto tecnico, si deve sottolineare che dall'analisi dei report formulati dalla Commissione europea dal 2005 al 2016 e indirizzati agli altri organi di governo dell'Unione, è possibile tracciare tutto il percorso eseguito dalla Turchia. La costante supervisione dell'Unione è uno strumento molto utile per comprendere quale sia stata nel corso degli anni la posizione dei turchi in riferimento alla piena adesione. In rapporto alle criticità indicate dagli organi comunitari, si deve rilevare ad esempio che, per ciò che concerne la violazione dei diritti umani, non vi è stato un sostanziale miglioramento della situazione reale<sup>83</sup>. Anche per ciò che riguarda la questione di Cipro la situazione è abbastanza stabile, con la Turchia che continua a partecipare, in parte attivamente, alle trattative per la soluzione della diatriba<sup>84</sup>. Nel periodo 2010-2013 l'agenda politica turca è dominata dal lavoro compiuto per l'emanazione di una riforma costituzionale, in vista della soluzione della questione curda. Nel 2013 Abdullah Öcalan, carismatico leader curdo in carcere dal 1999, ha chiesto la fine della lotta armata e il ritiro delle mili-

<sup>81</sup> *Commission staff working document Turkey 2013 progress report. Accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament and the Council enlargement strategy and main challenges 2013-2014*, p. 12.

<sup>82</sup> M. Müftüler-Baç, *Turkey's Ambivalent Relationship with the European Union: To accede or not to accede*, in «International relations», 2016, vol. 13, n. 52, p. 90.

<sup>83</sup> *Commission staff working document Turkey 2007 progress report accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council enlargement strategy and main challenges 2007-2008*.

<sup>84</sup> *Commission staff working document Turkey 2010 progress report accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council enlargement strategy and main challenges 2010-2011*, p. 6.

zie<sup>85</sup>. Ma come sappiamo la questione curda è aperta ancora oggi. La Commissione europea monitora costantemente la situazione politica, sociale ed economica della Turchia, e, a oggi, la situazione è la seguente: un solo capitolo “scienza e ricerca” è provvisoriamente chiuso. Una dozzina di altri capitoli sono stati aperti (l'ultimo a giugno 2016) ma non ancora chiusi. Il restante numero di capitoli, fra cui quelli che per la Ue sono più critici in riferimento alla Turchia, non sono ancora stati aperti.

In ogni capitolo l'obiettivo è di assicurare che il paese candidato implementi il corpus legislativo accumulato dall'Ue nella sua storia. Il risultato finale non è soggetto a negoziazioni, anche se si possono stipulare accordi su cosa la Commissione possa accettare come misura che valga a garantire il rispetto e l'adozione degli standard europei.

Al 25 luglio 2017 le relazioni tra Turchia e Unione europea erano stabilizzate sulla modernizzazione dell'unione commerciale. La Commissione europea comunque invitava tutte le parti in causa a operare perché si possano aprire, discutere e chiudere i capitoli e procedere spediti verso la conclusione del processo di adesione<sup>86</sup>.

Si chiude citando le parole dell'ambasciatore Carlo Marsili, che danno un quadro di quella che potrebbe essere la situazione futura, alla luce dei recenti avvenimenti turchi. «Nonostante tutte le polemiche con l'Europa a seguito del tentato colpo di Stato del luglio 2016 e quelle a sfondo ipernazionalista delle varie campagne elettorali tra cui quella attuale, ritengo che la Turchia abbia ancora interesse, sia pure su scala ridotta rispetto ad un tempo, a entrare nell'Unione europea. Ed è soprattutto la società civile turca delle grandi città – un tempo diffidente – a volerlo con maggiore enfasi»<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> *Commission Staff Working Document Turkey 2013 Progress Report*, cit., p. 17.

<sup>86</sup> *Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, seventh report on the progress made in the implementation of the EU/Turkey statement*, Bruxelles, 6.9.2017, p. 13.

<sup>87</sup> Intervista all'ambasciatore Carlo Marsili, cit.