

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI
FEDERICO II

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

DOTTORATO
IN
SCIENZA POLITICA E ISTITUZIONI IN EUROPA
XXIV CICLO

ALLARGARE IL MEDITERRANEO

LA TURCHIA E L'UNIONE EUROPEA
GEOPOLITICA, VINCOLI ED OPPORTUNITÀ

TUTOR DELLA RICERCA
CH.MO PROF. T. D'APONTE

DOTTORANDA
DOTT.SSA FIAMMETTA MIELE

SOMMARIO

| | |
|--------------------------|----------|
| INTRODUZIONE..... | 4 |
|--------------------------|----------|

PARTE I

LO SCENARIO GEOPOLITICO

| | |
|---|-----------|
| CAPITOLO 1 - LA TURCHIA ATTORE GEOPOLITICO STRATEGICO..... | 10 |
|---|-----------|

| | |
|--|-----|
| 1.1 LA TURCHIA NELL'AMBITO DELLA GEOPOLITICA EUROPEA | 10 |
| 1.1.1 <i>Popolazione, politiche dell'immigrazione e sicurezza alle frontiere</i> | 15 |
| 1.1.2 <i>L'economia turca.....</i> | 27 |
| 1.1.3 <i>Politica estera e di difesa</i> | 38 |
| 1.1.4 <i>Politica energetica.....</i> | 46 |
| 1.2 LE POLITICHE REGIONALI DELLA TURCHIA | 61 |
| 1.2.1 <i>Asia Centrale e Caucaso</i> | 65 |
| 1.2.2 <i>Le relazioni russo-turche</i> | 73 |
| 1.2.3 <i>Medio Oriente</i> | 77 |
| 1.3 I RAPPORTI UE-TURCHIA NELLA PERCEZIONE PUBBLICA..... | 100 |

| | |
|---|------------|
| CAPITOLO 2 - I RAPPORTI FRA UE E TURCHIA: UN LENTO PROCESSO EVOLUTIVO..... | 117 |
|---|------------|

| | |
|---|-----|
| 2.1 L'EVOLUZIONE FILOCCIDENTALE DELLA TURCHIA FRA XIX E XX SECOLO..... | 117 |
| 2.1.1 <i>Le riforme tra la fine dell'Impero Ottomano e il primo dopoguerra. ...</i> | 119 |
| 2.1.2 <i>Nazionalismo e riformismo del periodo kemalista.....</i> | 126 |
| 2.2 LE RELAZIONI FRA TURCHIA E L'EUROPA DALLA PRIMA CANDIDATURA DEL 1959..... | 132 |
| 2.3 LE RELAZIONI FRA TURCHIA E L'EUROPA DALLA CONCESSIONE DELLO STATUS DI PAESE CANDIDATO AD OGGI..... | 148 |
| 2.3.1 <i>Da Helsinki all'apertura dei negoziati di adesione.....</i> | 148 |
| 2.3.2 <i>Sviluppi recenti dei negoziati.....</i> | 168 |

PARTE II
I VINCOLI

| | |
|---|------------|
| CAPITOLO 3 – I CRITERI DI COPENHAGEN E LE RIFORME DELLA TURCHIA: DAL VINCOLO ALLA POSSIBILE INTEGRAZIONE | 182 |
| 3.1 EVOLUZIONE COSTITUZIONALE E RIFORME ISTITUZIONALI | 184 |
| 3.1.1 <i>Le costituzioni della Turchia: dalla Prima Era Costituzionale ottomana alle Costituzioni kemaliste.....</i> | <i>186</i> |
| 3.1.2 <i>Il colpo di stato del 1960 e la Costituzione del 1961.....</i> | <i>198</i> |
| 3.1.3 <i>Dalle tensioni degli anni Settanta alla Costituzione del 1982.....</i> | <i>208</i> |
| 3.2 CONDIZIONALITÀ EUROPEA E RIFORME IN TURCHIA | 218 |
| 3.2.1 <i>La revisione della Costituzione del 1982.....</i> | <i>219</i> |
| 3.2.2 <i>I Pacchetti di Armonizzazione legislativa e le riforme della legislazione ordinaria</i> | <i>253</i> |
| 3.3 LE QUESTIONI IRRISOLTE: TUTELA DELLE MINORANZE E QUESTIONE CIPRIOTA | 266 |
| 3.3.1 <i>Le relazioni con l'Armenia: il peso del genocidio e il nodo Nagorno-Karabakh.....</i> | <i>267</i> |
| 3.3.2 <i>Il problema curdo e la frontiera di Sud-Est.....</i> | <i>284</i> |
| 3.3.3 <i>La questione cipriota.....</i> | <i>306</i> |

PARTE III
LE OPPORTUNITA'

| | |
|--|------------|
| CAPITOLO 4. - POTENZIALITÀ DELLA INTERAZIONE DELLA TURCHIA NELLA POLITICA MEDITERRANEA DELLA UE | 319 |
| 4.1 CENNI STORICI SULLE RELAZIONI EURO-MEDITERRANEE | 322 |
| 4.1.1 <i>Dagli Accordi di prima generazione a Barcellona.....</i> | <i>322</i> |
| 4.1.2 <i>Dall'Euro-partenariato alla UpM.....</i> | <i>338</i> |
| 4.2 IL RUOLO DELLA TURCHIA NELLA POLITICA EURO-MEDITERRANEA | 365 |
| 4.2.1 <i>La Turchia nell'evoluzione della politica europea nel Mediterraneo.</i> | <i>365</i> |
| 4.2.2 <i>Il ruolo della Turchia nel nuovo scenario geopolitico del Mediterraneo.....</i> | <i>370</i> |
| 4.2.3 <i>Possibili aspetti della mediazione turca nel quadrante sud-orientale del Mediterraneo.....</i> | <i>379</i> |
| CONCLUSIONI..... | 396 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 403 |

INTRODUZIONE

Il complesso processo di adeguamento della Turchia a valori e principi occidentali e la storia delle altalenanti relazioni fra l'Europa e l'unica democrazia pluripartitica del mondo islamico può considerarsi emblematico delle difficoltà oggettive che incontra il progetto di una espansione dell'Unione Europea nel bacino mediterraneo.

Gli studi sul caso Turchia hanno sinora ricostruito le tappe di avvicinamento di questa all'Europa, a partire dal secondo dopoguerra e dopo la sua candidatura ufficiale a Paese membro dell'UE, rilevando le ambiguità e diffidenze reciproche venute alla luce nel corso dei decenni, in seguito ai mutamenti degli scenari politici ed economici internazionali. Notevole attenzione è stata posta sulla capacità da parte delle istituzioni europee di attrarre nella propria orbita gravitazionale le nazioni limitrofe, inducendole ad attivare dei processi virtuosi in ambito istituzionale, legislativo ed economico, sulla scorta dei valori fondativi dell'Unione. Il dibattito generatosi riguardo le politiche di allargamento nell'Europa orientale e quindi alle candidature ancora in atto, con la Turchia in testa, si è concentrato, in un filone di ricerca, sulla valutazione delle circostanze in cui la cosiddetta condizionalità sortisce effetti positivi ed incrementali, ossia sui fattori che possano incentivare o meno una nazione a sopportare i costi interni di un adeguamento forzoso alle condizioni negoziali poste dall'Unione, questionando sul carattere volontario o coatto di scelte operate da Paesi che si trovano a trattare da chiare

condizioni di svantaggio rispetto alla coalizione dei partner europei¹. Altri studiosi hanno inteso invece analizzare gli effetti concreti della condizionalità, verificando le riforme attuate e i processi normativi posti in essere dai Paesi candidati verso una progressiva democratizzazione delle istituzioni, una razionalizzazione dell'organizzazione burocratica ed amministrativa, una apertura alle leggi della concorrenza e del libero mercato.

Il quesito sotteso ad entrambe le prospettive di ricerca è peraltro se ed in quale misura l'Europa possa esercitare tale supremazia di valori e di civiltà, quanto abbia cioè il diritto di ergersi a modello di democrazia e a difensore dei diritti umani e dello stato di diritto, senza con ciò pretendere una occidentalizzazione forzata di nazioni con un diverso portato di tradizione e cultura; in altri termini quanto la tendenza europeizzante dei territori limitrofi al vecchio continente derivi da una sua capacità inclusiva o da un suo programma di espansione commerciale, attuato con politiche di “*soft power*” non esenti tuttavia da tendenze egemonizzanti.

A prescindere da tali considerazioni, che vedono equamente ripartiti sostenitori e detrattori del potere normativo europeo, resta il fatto che la strategia nelle relazioni esterne dell'Unione, partendo ogni volta, secondo la sperimentata logica funzionale, da progetti di sviluppo economico, interscambio commerciale, promozione della libera circolazione di merci, persone, capitali e servizi e delle logiche di mercato, contempra sempre, unitamente al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro delle popolazioni con cui si rapporta,

¹ Una accurata sintesi delle varie scuole di pensiero è in AGNE' Hans, “European Union Conditionality: Coercion or Voluntary Adaptation?”, *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, vol. 8(1), 2009.

anche la estensione dei principi e valori occidentali dello stato di diritto e della democrazia costituzionale pluralista, di rispetto dei diritti umani, della libertà di espressione e tutela delle minoranze, diversificandosi poi nei metodi di attuazione, a seconda che ci si trovi dinanzi ad un Paese candidato, a potenziali o aspiranti candidati, ad accordi di partenariato, a politiche regionali o, su più vasta scala, a rapporti in ambito internazionale e di politica estera.

Nel bacino mediterraneo, per garantire la sicurezza, la stabilità e lo sviluppo della regione, dopo aver tentato diversi approcci, a partire dal Processo di Barcellona del 1995, sono state tracciate le linee di indirizzo per l'incremento degli scambi economici, politici e culturali tra le nazioni gravitanti nell'area e in quest'ambito, nel 2008, su iniziativa dell'allora Presidente di turno del Consiglio europeo, il francese Sarkozy, è stata fondata, fra le altre iniziative e programmi operativi, l'Unione per il Mediterraneo, che originariamente doveva includere solo i Paesi membri del Sud Europa e le nazioni dirimpettaie del continente africano, dell'area balcanica e mediorientale e si è poi estesa a comprendere tutti e 27 gli attuali membri dell'UE, per un totale di 43 nazioni aderenti, con la Libia in qualità di osservatore.

A latere di questa istituzione, che in verità sino ad oggi è rimasta pressoché inoperante, se ne sono affiancate altre di vario ordine, portata e natura politica, tutte però tese programmaticamente a ridurre in certo senso la distanza economica e culturale fra le due sponde del Mediterraneo, non fosse altro che per contenere l'inesorabile flusso di immigrazione dall'Africa e al tempo stesso assicurarsi un controllo sulle risorse energetiche dell'area.

Su tale complesso insieme di rapporti ed entità istituzionali, si è di recente innestato il processo di rivoluzioni e rivolte popolari che, nate per effetto della grave crisi economico-finanziaria scoppiata nel 2008, dopo aver spodestato i governi di Tunisia ed Egitto, hanno condotto al conflitto con la Libia - promosso proprio dal presidente francese e dalla Gran Bretagna - e ad una turbolenza che dal Nord Africa si sta estendendo a tutto il Medio Oriente, con conseguenze attualmente ancora non del tutto prevedibili, ma certamente destinate a modificare il quadro d'insieme dell'intera zona, così come alleanze ed interessi in gioco.

Scopo della presente ricerca è, a partire dall'evidente interesse geopolitico della regione mediterranea per l'Europa, analizzare quali opportunità vi siano per un effettivo rafforzamento delle relazioni fra le istituzioni dell'Unione e nazioni per lo più di religione islamica e, in tal caso, se la UpM (o altro organismo di là da venire) possa costituire un prodromo per un vero e proprio allargamento dell'Unione o se essa debba limitarsi a rappresentare un istituto non sovrapponibile ad essa, teso unicamente a facilitare scambi bi- o multilaterali ed a potenziare le politiche di sicurezza nella regione. In tal senso il caso Turchia, Paese a maggioranza islamica ma fortemente laicista e filooccidentale, aderente alla NATO, all'OSCE ed al Consiglio d'Europa sin dagli anni cinquanta, candidata dal 1999 a divenire membro dell'Unione, può costituire, per i motivi sopraesposti, un punto di osservazione privilegiato per tentare di rispondere a tali interrogativi ed un termine di raffronto per ipotesi di allargamento alle nazioni della costa meridionale del Mediterraneo.

Pertanto, il primo capitolo è dedicato ad inquadrare le principali sfere di interesse geopolitico che rendono la Turchia Paese cruciale per gli equilibri di aree strategicamente nodali dal punto di vista energetico, della sicurezza, delle politiche sull'immigrazione e delle comunicazioni, quali la regione trans caucasica e dell'Asia centrale, i Balcani e il Medio Oriente. Il secondo capitolo ricostruisce invece il lungo ed ancora incompiuto tragitto di avvicinamento fra Turchia ed Europa, cercando di porre a fuoco, soprattutto attraverso la consultazione delle fonti documentali delle istituzioni europee – Consiglio, Commissione e Parlamento – le dinamiche diplomatiche e le motivazioni di fondo che hanno nei decenni rallentato il processo. Si è passati quindi nel merito delle riforme richieste dall'Unione alla Turchia, soffermandosi su quei criteri politici di democrazia, stato di diritto e rispetto dei diritti umani, sanciti a Copenhagen, che costituiscono il patrimonio imprescindibile di valori fondanti della costruzione europea, per verificare se ed in quale misura un Paese a maggioranza musulmano, portatore di una differente cultura e sensibilità, si sia adeguato al modello istituzionale e valoriale dell'occidente, senza snaturare se stesso.

Da tali considerazioni si è infine cercato di comprendere, a partire dalle politiche attuate e dai diversi organismi creati in seno all'Europa per avvicinarsi all'area mediterranea e sulla scia della recente stagione di rivoluzioni nel Nord Africa, se la Turchia potrà, nell'immediato futuro, fungere da modello virtuoso di stato islamico democratico per la sponda sud del Mediterraneo e, di conseguenza, se ciò contribuirà a realizzare una maggiore convergenza fra le nazioni che si affacciano sul bacino euro-mediterraneo.

PARTE I
LO SCENARIO GEOPOLITICO

83

CAPITOLO 1 - LA TURCHIA ATTORE GEOPOLITICO STRATEGICO

1.1 La Turchia nell'ambito della geopolitica europea

Senza necessità di rifarsi alla plurisecolare storia dell'Impero Ottomano, che, dopo aver attraversato l'intera età moderna, è giunta a lambire il XX secolo, nessuno studioso pone in discussione l'indubbia rilevanza della Turchia nell'area mediterranea, per motivi diversificati di ordine geografico, politico, economico, culturale, che, tuttavia, non mancano di suscitare polemiche o, quantomeno, stimolare riflessioni mutevoli, a seconda del punto di vista dell'osservatore.

In Europa, la questione è stata dibattuta ripetutamente, in connessione con l'evoluzione dei rapporti fra l'Unione e lo stato della Mezza Luna, a partire dalla domanda di adesione avanzata da quest'ultima e che sarà oggetto di un'ampia ricostruzione nel capitolo seguente. In sostanza, la valutazione degli equilibri fra tutti gli Stati che si affacciano sul Mediterraneo, europei ed extraeuropei, e quindi del ruolo che tra di essi può giocare la Turchia, rientra nell'ambito delle considerazioni sulle politiche di allargamento dell'Unione e, più in generale, sulla opportunità di accogliere la Turchia come membro effettivo, proprio in virtù della capacità di quest'ultima di fungere da cerniera fra Europa, Asia ed Africa, senza con ciò compromettere la stabilità interna della Unione, sbilanciandola a Sud. Pertanto, una analisi geopolitica sul peso e sul ruolo della Turchia nel Mediterraneo va preceduta

ed inquadrata nel quarantennale dibattito sulla opportunità di accogliere il gigante anatolico in seno all'Unione.

Un primo fronte di discussioni è alimentato, in modo ricorrente, da quella parte dell'opinione pubblica e dei rappresentanti politici che osteggia l'ingresso della Turchia in Europa, in nome di argomentazioni geografiche, storiche o culturali. Queste ultime tenderebbero a tracciare invisibili confini all'Europa, che separano Istanbul da Ankara, così come la Russia ad ovest degli Urali dalla sua parte asiatica, rievocando scenari di scontro fra civiltà e religioni che riportano alla battaglia fra cristiani e musulmani a Lepanto, ma omettono di ricordare la lunga e profonda penetrazione turca nell'Europa balcanica, nonché il processo di laicizzazione dello stato turco kemalista. La questione identitaria, poi, legata alle "radici cristiane" si pone in netta contraddizione con l'intervento massiccio dell'Europa, sotto l'ombrello ONU, nella regione balcanica, ove sussistono diverse *enclave* musulmane. Al di là del merito di tali posizioni, che peraltro cavalcano e in certo qual modo interpretano un crescente e diffuso malessere di cospicue fasce della popolazione europea verso ulteriori allargamenti, non si può negare che, come già affermava Federico Chabod, *"la coscienza di essere europei è emersa progressivamente, confrontandosi con coloro i quali non sono europei: l'idea di Europa nasce per contrapposizione, per contrasto"*².

² CAPPUCCIO L. (2005), *Le condizioni costituzionali di adesione all'Unione Europea*, relazione tenuta al Convegno annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa", sul tema "Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali: alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni" (Capri, 3 e 4, giugno 2005), p. 1 su www.forumcostituzionale.it. E' la stessa autrice a richiamarsi, in apertura del proprio articolo, allo Chabod, che nel suo *Storia dell'idea di Europa*, sosteneva: *"il concetto di Europa deve formarsi per contrapposizione, in quanto c'è qualcosa che non è Europa, ed acquista le sue caratteristiche e si precisa nei suoi elementi, almeno inizialmente, proprio attraverso il confronto con questa non-Europa."*

Sotto il profilo istituzionale, invece, l'unica previsione contenuta nel Trattato di Roma per poter divenire membro della Comunità, contemplata nell'art 237, recepito nell'Articolo O del Trattato di Maastricht del 1992, faceva riferimento ad una non meglio precisata qualifica di "Stato Europeo", che lasciava aperta la strada a considerazioni di ordine ermeneutico sulla essenza di una presunta identità europea, ora inclusive, ora, all'opposto, escludenti. Proprio il Trattato di Maastricht, specificando, con l'Articolo F, i valori fondanti dell'Unione e indicandoli come requisiti necessari per aderire all'ordinamento comunitario, *"ha colmato, in parte, tale lacuna; pur lasciando immutata la disciplina dell'allargamento (art. O), ha consentito, attraverso un'interpretazione sistematica, di affermare che possono diventare membri dell'Unione esclusivamente gli Stati i cui ordinamenti siano compatibili con quei principi."*³ La disposizione, confermata e avvalorata, l'anno successivo, dai criteri di Copenhagen, sposta evidentemente l'accento dal terreno dell'opinabile a questioni di ordine politico ed istituzionale, sulla cui base sono state improntate le relazioni negoziali verso i Paesi candidati da allora in poi.

Che, comunque, il termine di "Stato europeo" non sia *"interpretato in senso strettamente geografico"* e che *"in ogni caso, si tratta di un criterio sottoposto a valutazione politica"* lo evidenzia del resto anche una nota tematica redatta dalla *task force* del Parlamento Europeo sull'Allargamento. Quest'ultima ricorda infatti che, se la domanda di adesione presentata dal Marocco

³ Ibidem. L'articolo F, e in particolare i commi 1 e 2 recita: *1. L'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri, i cui sistemi di governo si fondano sui principi democratici. 2. L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario.*

venne respinta dal Consiglio con la motivazione che il paese maghrebino non si poteva considerare europeo dal punto di vista geografico, la rivedibilità di tale posizione e le implicazioni politiche che la condizionano è risultata evidente proprio riguardo la Turchia, che è stata ritenuta ammissibile sin dalla firma dell'Accordo di Associazione del 1963, nonostante gran parte del suo territorio ricada, dal punto di vista meramente geografico, nel continente asiatico⁴.

Se, quindi, le preclusioni nei confronti della Turchia attengono maggiormente alla sfera delle opinioni e del comune sentire manifestato in anni recenti dalla popolazione europea, più che al livello delle istituzioni europee, queste sono state sovente condizionate, nei propri orientamenti sull'allargamento, dal fatto che la procedura di adesione prevede due fasi concomitanti, l'una comunitaria e l'altra interstatale⁵, e che – come è ovvio supporre – la fase interstatale e bilaterale dei negoziati è influenzata, come più dettagliatamente si vedrà in seguito, dalle politiche interne dei governi statali in carica, sensibili agli orientamenti della loro pubblica opinione⁶.

Queste, inoltre, considerata la connaturata e spesso evidente polarizzazione dell'Europa in regioni di interesse, nella quale l'area mediterranea è risultata sovente la più debole, in termini sia di indicatori socio-economici, che di peso politico rispetto ai centri decisionali di Bruxelles, giustificano l'alternò

⁴ Nota informativa n. 23 *"I problemi giuridici dell'ampliamento dell'Unione europea"*. a La task force ha cessato di operare a fine 2001, ma i materiali prodotti sono tuttora reperibili al sito www.europarl.europa.eu/enargement.

⁵ Ibidem.

⁶ Si veda MÜFTÜLER-BAC Meltem (2002), "Turkey in the EU's Enlargement process: Obstacles and challenges", in *Mediterranea Politics*, vol 7(2), summer 2002, pp. 79-5.

atteggiamento e la diversa valutazione sulla convenienza di una piena adesione della Turchia all'Europa.

Per cogliere il senso delle diverse posizioni in campo, risulta quindi opportuno analizzare una serie di dati che consentano di definire in termini oggettivi lo scenario geopolitico in questione.

1.1.1 Popolazione, politiche dell'immigrazione e sicurezza alle frontiere

Innanzitutto, *“La Turchia è un paese di 68 milioni di abitanti. Un possibile grande mercato in più per le economie dei paesi UE. Un largo bacino di manodopera a basso costo: molte grandi multinazionali americane, europee e asiatiche vi hanno stabilimenti. Se fosse accolto nell’Unione Europea, sarebbe il secondo Stato per popolazione, dopo la Germania.”*⁷ Dunque, la Turchia rappresenta un formidabile mercato per le esportazioni, ma anche un potenziale rischio – è questa ad esempio la posizione della Germania di Angela Merkel e della Francia di Sarkozy – per le politiche di immigrazione e per i livelli occupazionali delle nazioni più sviluppate d’Europa.

Il problema non è particolarmente sentito in Italia, poiché l’immigrazione dalla Turchia risulta limitata, mentre suscita un acceso dibattito in Francia, che *“è stata meta privilegiata di rifugio dei sopravvissuti agli eccidi e alla cacciata degli Armeni e di altre minoranze dai territori del Nord-Est della Turchia o già all’interno dei territori della stessa Armenia alla fine della prima guerra mondiale”*⁸ e in Germania, dove vivono oltre 1.7 milioni di Turchi legalmente residenti, che giungono ad oltre 2.4 milioni (si veda tabella 1) se si considerano coloro in procinto di acquisire la

⁷ DI PERI R. (a c.) (2008) *La Turchia contemporanea tra realtà e rappresentazione*, Quaderni de “I Paralleli”, Istituto Euromediterraneo del Nord Ovest, 2008, dalla Introduzione di Renato Lattes, p. 9. Il dato quantitativo sulla popolazione riportato nella citazione va peraltro rivisto al rialzo, considerato che, secondo il censimento 2007, la popolazione turca è di 71.158.000 abitanti, con un tasso di crescita annua dell’1,13%, che dovrebbe portare in tre anni il Paese a quota 74 milioni e nel 2015 ad una sostanziale parità con la Germania stessa, a quota 82 milioni. Fonte *IMF, International Financial Statistics*, pubblicata su www.mondimpresa.it, agenzia italiana di Unioncamere e del sistema italiano delle Camere di Commercio.

⁸ DI PERI R. (a c.), op. cit. dalla Introduzione di Renato Lattes, p. 7.

nazionalità tedesca, per nascita o naturalizzazione. Come rilevato dalla Commissione Indipendente sulla Turchia, l'immigrazione dalla nazione eurasiatica assunse dimensione considerevoli negli anni Sessanta e Settanta, a fronte di una carenza di manodopera in Europa. In questa fase, le destinazioni preferite furono, appunto, Francia, Germania, Paesi Bassi, Austria e Belgio. *“La maggior parte degli immigrati turchi erano lavoratori non specializzati, provenienti dalle zone rurali dell’Anatolia, che avevano subito il duplice trauma dello spostamento dalla campagna alla città e dalla loro patria in un altro paese. Ciò spiega in parte le difficoltà di integrazione nella società del Paese ospitante incontrate dalla maggioranza di loro⁹”*. Il rapporto osserva, tuttavia, che nel corso degli anni, gli immigrati stabilitisi in modo permanente nelle grandi capitali europee hanno poi trovato occupazioni, anche autonome, in settori del terziario quali il catering, il turismo, le telecomunicazioni, l'edilizia e i servizi.

Tabella 1: La popolazione turca nei Paesi dell'UE (espressa in migliaia)

| Paesi UE | Totale | Nazionalità turca | Naturalizzati a UE |
|-------------|--------|-------------------|--------------------|
| Germania | 2642 | 1912 | 730 |
| Francia | 370 | 196 | 174 |
| Paesi Bassi | 270 | 96 | 174 |
| Austria | 200 | 120 | 80 |
| Belgio | 110 | 67 | 43 |
| Regno Unito | 70 | 37 | 33 |
| Danimarca | 53 | 39 | 14 |
| Svezia | 37 | 14 | 23 |

Fonte: Eurostat, Ufficio Statistico Federale Tedesco: Centro Studi Turchi, Essen 2003

Il dato quantitativo che, inquadrato nelle dinamiche demografiche - in calo nell'area Ue ed in crescita in Turchia - preoccupa di per sé per il possibile impatto non solo sulla

⁹ Rapporto della Commissione Indipendente sulla Turchia, *“Turchia in Europa: più che una promessa?”*, settembre 2004, p. 33.

composizione della popolazione europea, ma anche degli equilibri a livello politico riguardo la ripartizione dei seggi nelle sedi istituzionali europee, implica inoltre da un lato la temuta “*legittimazione, ad aspiranti cittadini europei, dei molti milioni di immigrati extracomunitari di cultura islamica, che, provenienti dall’Africa e/o dall’Asia, sono già residenti in Europa¹⁰*”, dall’altro un necessario adeguamento delle politiche di integrazione.

Tabella 2: Popolazione totale 2003, 2015, 2025, 2050 (espressa in migliaia)

| Paesi UE | 2003 | 2015 | 2025 | 2050 |
|----------------------------|------------|--------------|--------------|--------------|
| Turchia | 71 325 | 82 150 | 88 995 | 97 759 |
| Germania | 82 467 | 82 497 | 81 959 | 79 145 |
| Francia | 60 144 | 62 841 | 64 165 | 64 230 |
| Regno Unito | 59 251 | 61 275 | 63 287 | 66 166 |
| Italia | 57 423 | 55 507 | 52 939 | 44 875 |
| Spagna | 41 06 | 41 167 | 40 369 | 37 336 |
| Polonia | 38 587 | 38 173 | 37 337 | 33 004 |
| Romania | 22 33 | 21 649 | 20 806 | 18 063 |
| Paesi Bassi | 16 149 | 16 791 | 17 123 | 16 954 |
| 25 Paesi UE | 454 187 | 456 876 | 454 422 | 431 241 |
| 28 Paesi UE (incl.Turchia) | 555 743 | 567 842 | 570 832 | 552 318 |
| Turchia come % dei 28 UE | 12% | 14.4% | 15.5% | 17.7% |

Fonte: Divisione Popolazione dell’ONU, *World Population Prospects: the 2002 Revision.*

Se infatti risulta evidente come, dalla seconda o talvolta la terza generazione, con l’acquisizione della lingua del Paese ospite e il calo delle pratiche religiose, il grado di integrazione sia notevolmente cresciuto, pure “*la capacità d’integrazione della comunità turca non viene giudicata tanto dal numero degli immigrati che si sono integrati con successo, quanto dal numero di coloro che non ci sono riusciti. E’ quest’ultimo dato a far scattare dinamiche di preoccupazione e ansia, [...]. La causa principale di questi comportamenti viene ricondotta all’Islam e alla tradizione*

¹⁰ Ibidem, p. 10.

religiosa. Essi rendono più forti e profondi i latenti sentimenti contro gli immigrati”¹¹, sebbene i dati reali sulla presenza di straniera nella popolazione europea, in termini assoluti e percentuali, non paiano affatto giustificare tale allarme (si veda tabella 3).

Tabella 3: Distribuzione stranieri in Unione Europea, 2010

| | Total foreign citizens | | Citizens of another EU27 Member State | | Citizens of countries outside the EU27 | |
|--------------------------|------------------------|-----------------------|---------------------------------------|-----------------------|--|-----------------------|
| | 000s | % of total population | 000s | % of total population | 000s | % of total population |
| EU27* | 32 425.5 | 6.5 | 12 299.4 | 2.5 | 20 126.1 | 4.0 |
| Belgium | : | : | : | : | : | : |
| Bulgaria** | 23.8 | 0.3 | 3.5 | 0.0 | 20.3 | 0.3 |
| Czech Republic | 424.4 | 4.0 | 137.0 | 1.3 | 287.4 | 2.7 |
| Denmark | 329.8 | 6.0 | 115.5 | 2.1 | 214.3 | 3.9 |
| Germany | 7 130.9 | 8.7 | 2 546.3 | 3.1 | 4 584.7 | 5.6 |
| Estonia | 212.7 | 15.9 | 11.0 | 0.8 | 201.7 | 15.1 |
| Ireland | 385.7 | 8.6 | 317.8 | 7.1 | 67.9 | 1.5 |
| Greece | 954.8 | 8.4 | 163.1 | 1.4 | 791.7 | 7.0 |
| Spain | 5 663.5 | 12.3 | 2 327.8 | 5.1 | 3 335.7 | 7.3 |
| France | 3 769.0 | 5.8 | 1 317.6 | 2.0 | 2 451.4 | 3.8 |
| Italy | 4 235.1 | 7.0 | 1 241.3 | 2.1 | 2 993.7 | 5.0 |
| Cyprus | 127.3 | 15.9 | 83.5 | 10.4 | 43.8 | 5.5 |
| Latvia | 392.2 | 17.4 | 9.7 | 0.4 | 382.4 | 17.0 |
| Lithuania | 37.0 | 1.1 | 2.4 | 0.1 | 34.6 | 1.0 |
| Luxembourg | 215.7 | 43.0 | 186.2 | 37.1 | 29.5 | 5.9 |
| Hungary | 200.0 | 2.0 | 118.9 | 1.2 | 81.1 | 0.8 |
| Malta | 16.7 | 4.0 | 5.4 | 1.3 | 11.3 | 2.7 |
| Netherlands | 652.2 | 3.9 | 310.9 | 1.9 | 341.3 | 2.1 |
| Austria | 876.4 | 10.5 | 328.3 | 3.9 | 548.0 | 6.5 |
| Poland*** | 45.5 | 0.1 | 14.8 | 0.0 | 30.7 | 0.1 |
| Portugal | 457.3 | 4.3 | 94.2 | 0.9 | 363.1 | 3.4 |
| Romania** | 31.4 | 0.1 | 6.0 | 0.0 | 25.3 | 0.1 |
| Slovenia | 82.2 | 4.0 | 4.6 | 0.2 | 77.6 | 3.8 |
| Slovakia | 62.9 | 1.2 | 38.7 | 0.7 | 24.2 | 0.4 |
| Finland | 154.6 | 2.9 | 56.1 | 1.0 | 98.5 | 1.8 |
| Sweden | 590.5 | 6.3 | 265.8 | 2.8 | 324.7 | 3.5 |
| United Kingdom*** | 4 367.6 | 7.0 | 1 922.5 | 3.1 | 2 445.1 | 3.9 |

Fonte: EUROSTAT, *Demography Report 2010*

¹¹ Rapporto della Commissione Indipendente sulla Turchia, “Turchia in Europa: più che una promessa?”, cit., p. 34.

La prevalenza dell'elemento irrazionale sulla percezione della gravità del fenomeno migratorio in Europa, accentuatasi nell'ultimo quinquennio, come si vedrà oltre, risulta peraltro speculare ad un certo grado di disaffezione verso l'Europa che si va diffondendo in Turchia, come avremo nel seguito modo di illustrare.

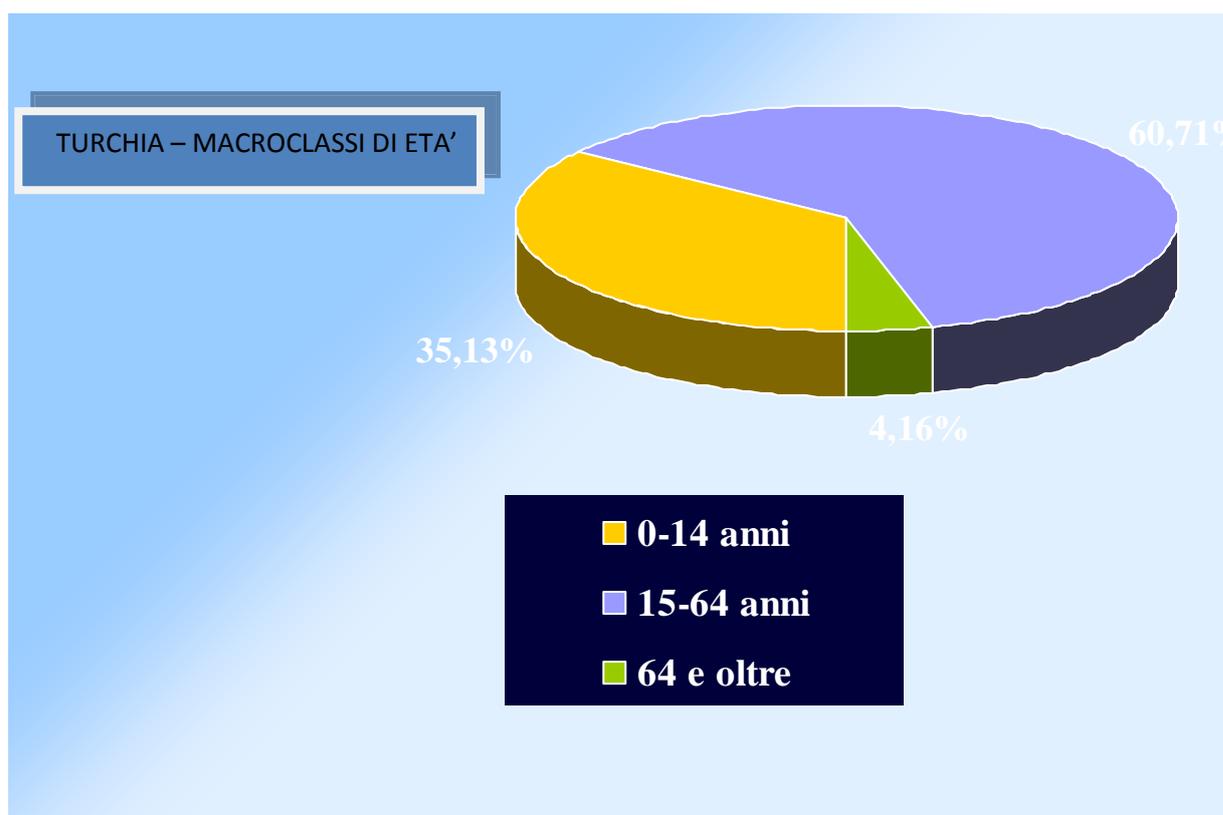
Il rapporto della Commissione Indipendente sulla Turchia del 2004 affrontava l'argomento, considerando peraltro proprio i dati demografici sopra esposti una opportunità per l'Unione ed una valida motivazione per assumere un atteggiamento favorevole alla adesione della Turchia. Sottolineando che, come già avvenuto nelle precedenti fasi di avviamento, si possono prevedere negoziati e accordi che ritardino per diversi anni la piena applicazione della libertà di circolazione per i cittadini turchi, *“le stime del potenziale migratorio dalla Turchia ... rappresenterebbe[ro] un relativamente modesto 0,5 per cento dell'intera popolazione UE”*. Inoltre, considerato che *“la futura migrazione turca includerà, con ogni probabilità, più professionisti e persone altamente qualificate”*, il processo di integrazione di tali maestranze nello spazio europeo sarebbe più agevole rispetto al passato, mentre potrebbe verificarsi una mobilità migratoria di ritorno dall'Europa verso la Turchia. Infine, conclude al riguardo il rapporto, *“I dati suggeriscono che, in vista di una diminuzione della popolazione nei Paesi europei, l'immigrazione, relativamente modesta, che si prevede dalla Turchia, sarebbe non soltanto sostenibile ma potrebbe costituire uno degli impatti economici positivi dell'adesione turca.”*¹²

Sostanzialmente differente è infatti la suddivisione in classi

¹² Ivi pp. 35-36.

di età fra la Turchia rispetto a quella del complesso dei Paesi europei. Nel paese anatolico, oltre il 60% della popolazione si situa nella fascia dai 14 ai 60 anni e un consistente 35% della popolazione ha meno di 14 anni, mentre la speranza di vita media è ancora inferiore ai livelli dei Paesi di vecchia industrializzazione.

Grafico 1: La Turchia per macroclassi di età



Fonte: ONU 2001

Il confronto risulta evidente affiancando la piramide delle età europea con quella del Paese candidato, come mostra il grafico n. 2 che segue.

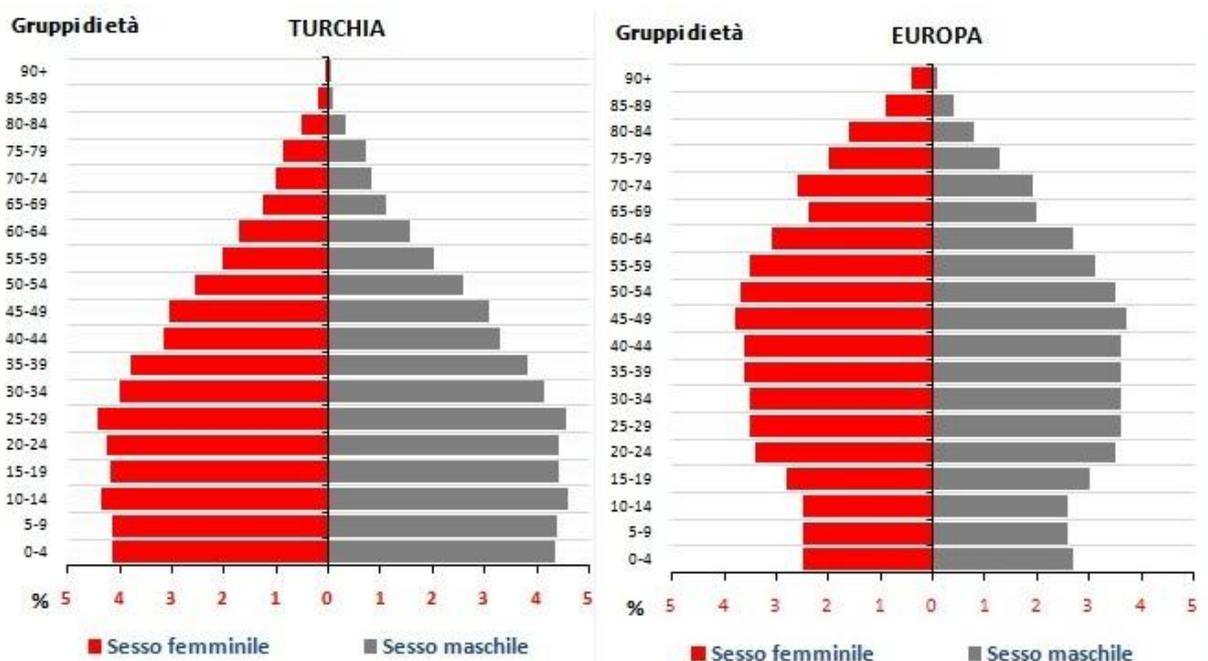


Grafico 2: Confronto delle piramidi delle età Turchia-Europa 2010
Fonte: Istituto di statistica turco (TÜİK, Türkiye İstatistik Kurumu) e Nazioni Unite (ONU)

Secondo dati recenti dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), la popolazione attiva in Turchia supera i 25 milioni di abitanti, in buona parte qualificata (si veda la tabella 4), ed attualmente la Turchia intende valorizzare tali potenzialità demografiche per attrarre investitori stranieri¹³, scoraggiando l'esodo della propria forza lavoro, il che dovrebbe contribuire a ridurre i timori europei.

Naturalmente, il fenomeno va considerato nell'orizzonte più vasto della immigrazione da Sud e da Est verso il Vecchio Continente e da questo punto di vista, purtroppo, alla crescente diffidenza di parte della popolazione europea verso l'immigrazione e verso ulteriori allargamenti dello spazio UE, in particolar modo verso una nazione islamica, va aggiunto il fatto che il Paese della

¹³ Si veda in proposito il sito <http://www.invest.gov.tr/it-it/investmentguide/investorsguide/Pages/DemographyAndLaborForces.aspx>, da cui sono stati tratti i dati esposti.

| Disponibilità di forza lavoro qualificata 2010 | | | | | | |
|--|--------------------------|-----------------------|---------------------------------------|-------------------------|---------------|-----------------|
| | Forza lavoro qualificata | Ingegneri qualificati | Disponibilità di dirigenti competenti | Competenze linguistiche | Competenze IT | Punteggio medio |
| Turchia | 5,94 | 7,75 | 6,22 | 5,17 | 7,48 | 6,51 |
| Repubblica Ceca | 6,42 | 6,55 | 4,85 | 5,64 | 7,82 | 6,26 |
| Polonia | 5,87 | 6,55 | 5,28 | 6,16 | 7,23 | 6,22 |
| Ungheria | 4,65 | 6,16 | 4,42 | 3,19 | 7,08 | 5,10 |
| Bulgaria | 3,97 | 5,66 | 2,97 | 5,00 | 7,21 | 4,96 |
| Romania | 4,97 | 5,12 | 3,94 | 5,15 | 5,35 | 4,91 |

Tabella 4: Suddivisione della forza lavoro qualificata disponibile in Turchia in rapporto ad alcuni Paesi dell'Est europeo

Fonte: Annuario sulla competitività mondiale di IDM 2010
Punteggio (0: non disponibile, 10: disponibile)

Mezza Luna non sembra collaborare nell'impedire o ridurre i flussi migratori che salpano dai porti delle sue coste verso l'Unione, sollevando aspre critiche soprattutto in Francia e Grecia, che ha di recente addirittura annunciato l'innalzamento di un muro antimigrazione lungo il confine turco¹⁴, con buona pace delle preoccupazioni dell'UNHCR, l'agenzia ONU che ha ammonito come *“raramente l'edificazione di barriere risolve i*

¹⁴ Diverse agenzie e quotidiani online hanno confermato la notizia dell'avvio dei lavori. Si legga fra questi la nota dell'ANSA del 5 agosto 2011 *“Immigrazione: al via 'muro' greco-turco. 150 km di cui 120 di fossato largo 30 metri e profondo 7- La Grecia ha cominciato a costruire senza troppo clamore un proprio muro in funzione anti-immigrati alla frontiera con la Turchia, che quasi evoca la Grande Muraglia, edificata dagli imperatori cinesi per contenere le incursioni dei popoli confinanti, in particolare dei Mongoli. Lo rivelano oggi alcuni giornali greci. Il costo previsto e' di 5.5 milioni di euro. La muraglia greca dovrebbe estendersi per 150 km di cui 120 km di fossato largo 30 metri e profondo sette, riempito d'acqua.”* In http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/mondo/2011/08/05/visualizza_new.html_758251575.html. La notizia è stata diffusa, fra le testate più autorevoli in Italia, dal Corsera nella versione telematica; l'articolo precisa che secondo Frontex ogni giorno circa 250 persone, tra cui però molti rifugiati in fuga da aree di conflitto, varcano illegalmente la frontiera greco-turca che apre al Vecchio Continente, In http://www.corriere.it/esteri/11_agosto_05/muro-grecia-turchia-anti-immigrati_05c60fc0-bf27-11e0-9335-6a1fd5e65f3e.shtml.

problemi alla base della pressione migratoria, inclusi quelli di chi è in cerca di protezione”.

Si può dire, tuttavia, che la costruzione del muro rappresenti un passo distensivo nei sempre tesi rapporti fra Turchia e Grecia, seguito ad una visita del primo ministro greco Papandreu al suo omologo turco Erdoğan, che nell’occasione si è detto concorde nella necessità di una ritrovata *“unità sul fronte della immigrazione illegale”*.¹⁵ La questione ha generato un’inedita intesa greco-turca anche contro le osservazioni di Bruxelles e del Commissario europeo agli Affari Interni Cecilia Malstroem, che considera inutile e contrario ai principi dell’Unione il muro anticlandestini. Le ha risposto il vice primo ministro turco Cemil Cicek, asserendo: *“Ogni paese ha il diritto di adottare le misure necessarie per proteggere la sicurezza dei propri confini e di impedire l’ingresso illegale nel proprio territorio”*¹⁶, laddove evidentemente l’Unione considera la questione di propria stretta pertinenza ed ha inviato in Grecia le squadre di pronto intervento RABIT (*RAPid Border Intervention Team*).

In effetti, i rapporti trimestrali elaborati dal *Risk Analysis Network* dell’Agenzia Frontex sono univoci nell’evidenziare che il maggior flusso di immigrati clandestini in Europa passa dalla frontiera fra Grecia e Turchia, ed in particolare lungo i 12,5 km nei pressi della città greca di Orestiada e del fiume Evros.¹⁷

¹⁵ Si legga l’articolo del Corriere della Sera di Maria Serena NATALE, *Grecia e Turchia, accordo sul muro anticlandestini*, datato 8 gennaio 2011, da cui sono tratte le citazioni. In http://archiviostorico.corriere.it/2011/gennaio/08/Grecia_Turchia_accordo_sul_muro_co_8_110108014.shtml.

¹⁶ Su Euronews del 3 e 4 gennaio 2011. Link <http://it.euronews.net/2011/01/03/muro-anti-immigrati-altola-di-bruxelles-ad-atene/> e <http://it.euronews.net/2011/01/04/bruxelles-il-muro-e-una-questione-europea/>.

¹⁷ Così infatti si legge sull’ultimo rapporto, pubblicato nel gennaio 2011, che fa riferimento al terzo trimestre 2010 e risulta molto completo e ricco di grafici e tabelle: *“Without question, the most important development in terms of detections of illegal border-crossing was a massive increase in the*

L'ingresso via terra avrebbe sostituito negli ultimi due anni quello via mare, mentre la nazionalità di provenienza dei migranti risulta in maggioranza Afghana, Pakistana, Iraniana e del Bangladesh, ma non mancano gruppi dal Maghreb, per effetto dello spostamento delle rotte dall'Africa e dal Mediterraneo occidentali.¹⁸ Peraltro, sebbene gli effetti dell'azione della *task force* RABIT nell'ultimo rapporto pubblicato non siano ancora riportati, quest'ultima ha consentito di far registrare rapidamente un decremento dei flussi del 43,7% lungo la frontiera terrestre della Grecia col Paese della Mezza Luna, laddove la tendenza ad un nuovo incremento dei flussi via mare dal Mediterraneo centrale e occidentale alle coste italiane è stato rilevato sin dalla prima metà del 2010, per quanto, in termini assoluti, la rotta marittima risulti sensibilmente inferiore a quella via terra e la composizione delle nazionalità diversa rispetto al picco determinatosi all'indomani della "rivoluzione dei gelsomini"¹⁹.

Pertanto, il comportamento scomposto dell'Unione Europea nel suo complesso e di alcuni delle nazioni tradizionalmente più avvezze ad accogliere i flussi migratori, come

number of detections at the Eastern Mediterranean route, far in excess of what might be explained by seasonal variation (Fig. 3). Of these 20 000 detections, the overwhelming majority were at the Greek border with Turkey, the unquestionable current hot spot for illegal border-crossing into the EU, where nearly 60% of illegal border-crossings into the EU were detected. [...] Irregular migration at the Greek border with Turkey... is one of the largest single influxes of illegal immigration into the EU ever recorded. [...] Around three-quarters of the detections at the Greek land border with Turkey are from a single 12.5 km stretch near the Greek city of Orestiada", "Frontex Risk Analysis Network", FRAN Quarterly, Issue 3 July-September 2010, Reference number 536/11.01.2011, Varsavia, Gennaio 2011, pp. 11-12. FRONTEX, come noto, è nata nel 2005, subito dopo l'allargamento ai Paesi dell'Est europeo, con l'intento di potenziare la sicurezza alle frontiere esterne dell'Unione, coordinando e rafforzando la cooperazione fra gli Stati membri e i Paesi aderenti allo spazio Schengen, con l'intento "to ensure that the EU's external borders remain permeable and efficient for bona fide travellers while being an effective barrier to cross-border crime", dunque a difesa della libera circolazione come fissata dagli accordi di Schengen mediante deterrenza delle attività criminali. In occasione delle rivolte in Nord Africa, tuttavia, le discussioni sulla necessità di potenziare l'Agenzia sono apparse tese a chiudere indiscriminatamente l'accesso al continente a qualsiasi tipo di immigrazione. La citazione è tratta dal sito ufficiale di Frontex, <http://www.frontex.europa.eu>.

¹⁸ FRAN Quarterly, Issue 3, cit. p. 13.

¹⁹ Ivi, pp. 13-14.

Francia e Germania, nonché dei Paesi più settentrionali della UE, in occasione delle rivolte in Nord Africa e del conseguente massiccio esodo – a sfondo economico o umanitario - attraverso il Mediterraneo in direzione del continente europeo, ha dimostrato come il tema della immigrazione tocchi un nervo scoperto delle politiche comunitarie, da leggersi nel quadro di un netto peggioramento degli indicatori economici a partire dalla crisi del 2008 e tuttora perdurante, come mostrano le statistiche Eurostat sotto riportate. L'aumento del tasso di disoccupazione, che pur più vistoso fra la popolazione di età fra i 24 e i 65 anni a più bassa scolarizzazione, non risparmia anche le fasce più acculturate; il crollo del PIL al culmine della crisi nel 2009 e le previsioni di un miglioramento comunque timido fino al 2012 sono infatti alla base della recrudescenza, in molti Paesi UE, di partiti della estrema destra xenofoba e del conseguente spostamento a destra anche dei partiti conservatori moderati, che cercano di intercettare il voto degli elettori più spaventati per il peggioramento delle proprie condizioni di vita.

Se a ciò si aggiunge che le previsioni di *performance* per la Turchia sono di gran lunga migliori dei *partner* europei, si giunge a comprendere come, nonostante altri fattori geopolitici e geostrategici, incluso il nuovo scenario creatosi nel Mediterraneo, suggerirebbero di accelerare l'ingresso in UE della Turchia, questa sembra ancora destinata ad aspettare.

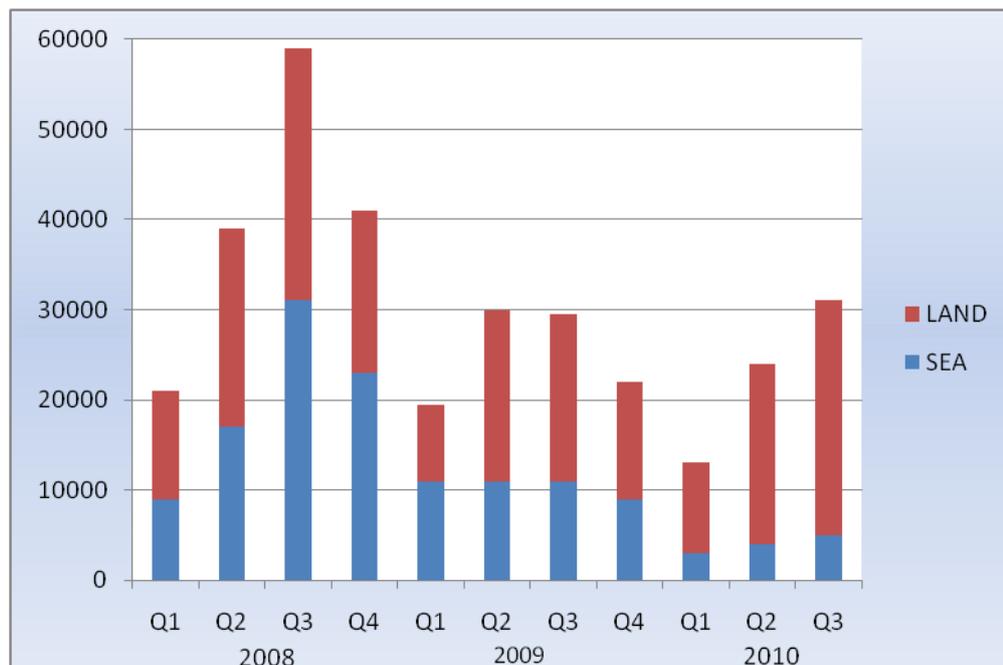


Grafico 3: Totale immigrazione irregolare rilevata per tipologia di rotta.
Fonte: FRAN Q3 2010

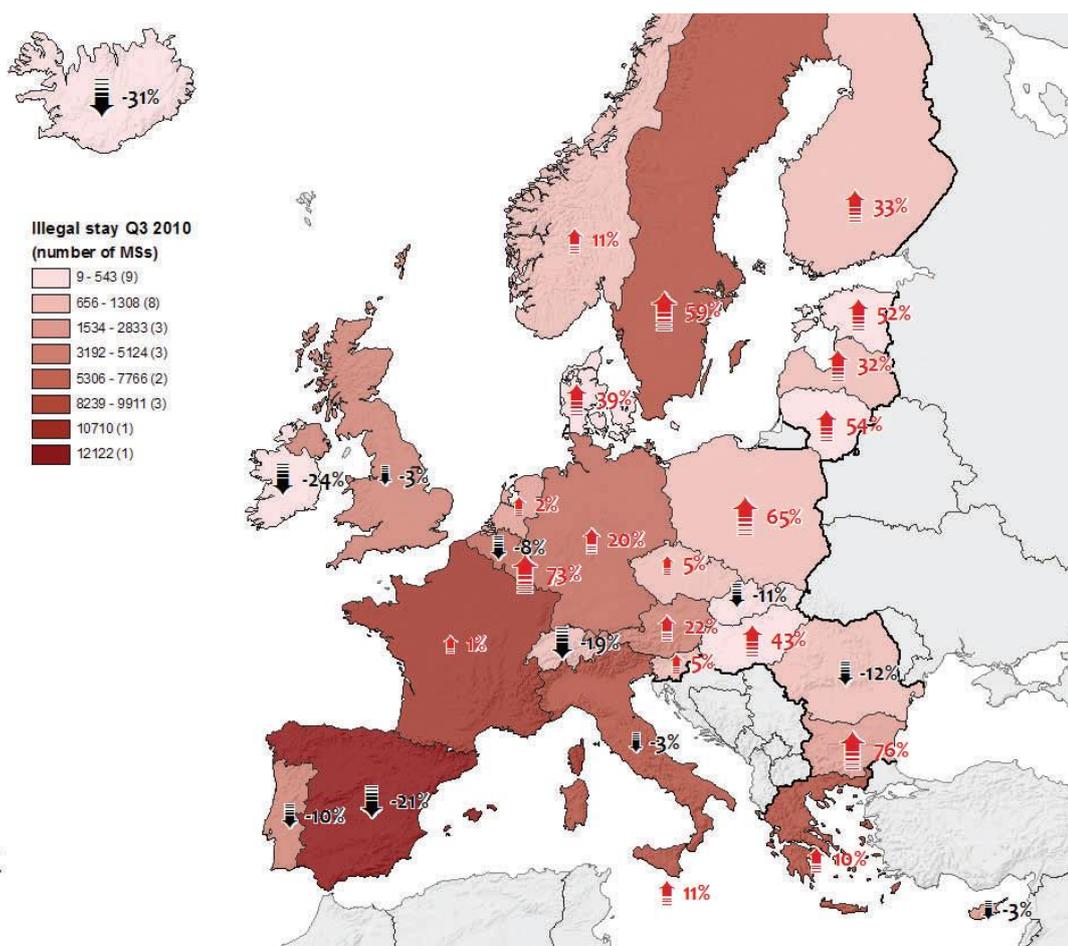


Figura 1: Trend della dell'immigrazione irregolare stabilizzata nei diversi Paesi dello spazio Schengen. **Fonte:** FRAN Q3 2010

Tabella 5: Tasso disoccupazione in UE (27 Paesi) per livelli di educazione

| ANNO | Istruzione elementare | Istruzione secondaria | Istruzione universitaria |
|-------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------|
| 2008 | 9.8 | 5.6 | 3.4 |
| 2009 | 12.8 | 7.2 | 4.5 |
| 2010 | 14.2 | 7.8 | 5.9 |

Fonte: Eurostat 2010

Tabella 6: Confronto PIL Ue e Turchia

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------|------|------|------|------|------|
| UE 27 | 0.5 | -4.2 | 1.8 | 1.7 | 2.0 |
| Turchia | 0.4 | -4.5 | 7.5 | 5.5 | 4.5 |

Fonte: Eurostat 2010

1.1.2 L'economia turca

Come abbiamo già rilevato per quanto attiene l'andamento demografico, anche in campo economico si assiste ad un preoccupante scollamento fra opinione pubblica e istituzioni europee e fra queste ed i governi nazionali, che sta minando profondamente le basi unitarie della costruzione europea, come è apparso sempre più evidente anche nei recenti avvenimenti connessi alla guerra in Libia e agli scossoni finanziari alla moneta unica, simbolo stesso dell'Unione. I rapporti stilati in sede europea mantengono infatti uno sguardo prospettico che le

politiche nazionali non riescono a trasferire ai rispettivi elettorati, né il trattato di Lisbona, che a fatica ha consentito al processo di unificazione di ripartire dopo la lunga battuta di arresto seguita alla bocciatura dei referendum costituzionali in Francia e Olanda, sembra da solo in grado di conferire all'Unione Europea quella dimensione di istituzione sovranazionale compiuta, che consentirebbe realmente a Bruxelles di divenire un giocatore globale come nelle sue intenzioni.

Così, il più recente documento della Commissione indipendente sulla Turchia, del 2009, auspica la rottura del circolo vizioso venutosi a creare fra Europa e Turchia, per cui *“l’atteggiamento negativo da parte di leader politici europei, e la sempre maggiore esitazione da parte dell’opinione pubblica europea sulla possibilità di un ulteriore allargamento, hanno dato alla Turchia l’impressione di non essere ben accetta, anche in caso di adempimento di tutte le condizioni di adesione”*, sicché questa ha rallentato il cammino di riforme intrapreso all’indomani dell’ammissione a *status* di candidato e si è ingrossata la fila degli euroscettici turchi mentre *“tale mancanza di riforme, a sua volta, ha aumentato l’opposizione europea all’ingresso della Turchia”* ²⁰.

Eppure, come il rapporto non manca di illustrare, senza peraltro tralasciare di elencare i persistenti elementi di ostacolo all’ingresso di Ankara in Europa, ed in particolare le questioni cipriota, curda ed armena, di cui si tratterà oltre, riguardo i dati macroeconomici risulta evidente che la Turchia, nonostante talune debolezze strutturali ancora da risolvere, è *“un’economia con un grande potenziale per l’Europa, con un mercato giovane ed*

²⁰ Rapporto della Commissione Indipendente sulla Turchia, *“Turchia in Europa: rompere il circolo vizioso”*, settembre 2009, p. 7.

in rapida crescita, un'alta qualità del settore produttivo e aziende che conoscono bene un'area geografica vasta e in pieno sviluppo, di cui la Turchia rappresenta il nucleo economico principale".²¹

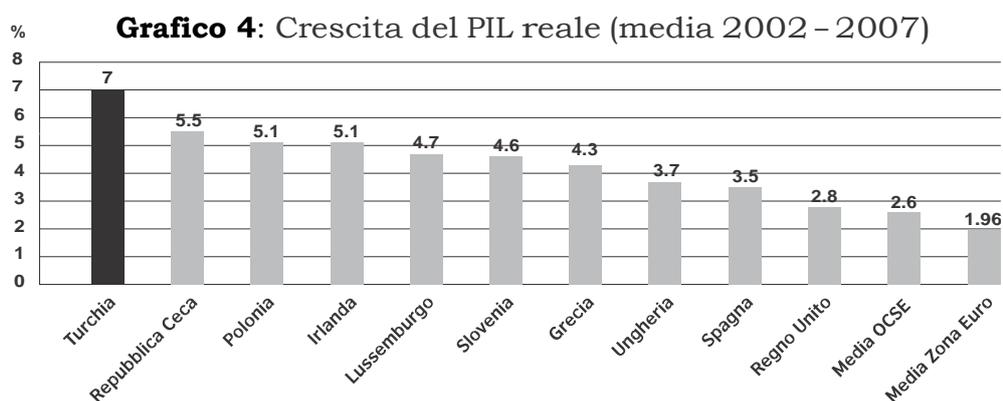
In effetti la Turchia, ha iniziato la trasformazione della propria economia sin dagli anni '80, ai tempi del Primo Ministro Özal, che realizzò fondamentali infrastrutture e diede un forte impulso al settore privato, grazie ai considerevoli capitali esteri. Ankara ha poi saputo superare diverse crisi economiche e finanziarie interne,²² grazie anche all'intervento del Fondo Monetario Internazionale, il quale, dopo la crisi finanziaria del 2000-2001, ha così influenzato profondamente anche l'evoluzione politica del Paese²³, che non a caso dal 2002, anno che coincide con la prima vittoria elettorale di Erdoğan e dell'AKP, ha attuato una serie di interventi di stimolo alla industria ed ai servizi, ridimensionando il settore agricolo e promuovendo le liberalizzazioni e gli scambi commerciali mediante accordi praticamente sull'intero scacchiere mondiale. E' infatti tra i membri fondatori del WTO e, oltre all'Unione Doganale con l'Europa, ha sottoscritto numerosi accordi regionali di libero scambio, come strumenti complementari di un sistema commerciale multilaterale che, a partire dalle nazioni vicine, si è andato ampliando su tutti i continenti.

²¹ Ivi, p. 42.

²² L'instabilità economica turca risale agli anni '90 ed è culminata nella crisi del 2001 "*causata da una spesa pubblica fuori controllo e conseguenti alti tassi d'inflazione, industria di stato pervasiva e poco efficiente, sistema bancario e finanziario non in linea con gli standard internazionali*". Il cambio di amministrazione alla guida del Paese ed un cospicuo prestito del FMI hanno però consentito alla Turchia di passare in appena 10 anni da una situazione pressoché disastrosa alle notevoli *performance* economiche attuali. Al riguardo si veda il già citato rapporto della Commissione indipendente sulla Turchia del 2004, p. 39 e la Nota congiunturale, da cui è tratta la citazione, dell'Istituto nazionale per il Commercio Estero - Dipartimento per la Promozione degli Scambi del Consolato Generale d'Italia - Istanbul, marzo 2010, pp. 5-19.

²³ Si veda al riguardo COLOMBO G., (2004), "L'economia turca, il Fmi e la Ue, un triangolo virtuoso?", in *ISPI Polocy Brief*, n. 11, settembre 2004.

In tal modo essa nel 2010 ha fatto registrare una crescita del PIL superiore all'8%, a livello cioè di alcuni dei BRICs, con una previsione elaborata dalla TUSIAD²⁴, la Confindustria turca,



| Nazione | Data di firma ALS | Entrata in vigore ALS | Negoziati ALS conclusi |
|-------------------|-------------------|-----------------------|--|
| EFTA | 10.12.1991 | 01.04.1992 | Libano |
| Israele | 14.03.1996 | 01.05.1997 | |
| Macedonia | 07.09.1999 | 01.09.2000 | Negoziati ALS in corso |
| Croazia | 13.03.2002 | 01.07.2003 | Isole Faroe |
| Bosnia-Erzegovina | 03.07.2002 | 01.07.2003 | Ucraina |
| Aut. Palestinese | 20.07.2004 | 01.06.2005 | GCC (Gulf Cooperation council) |
| Tunisia | 25.11.2004 | 01.07.2005 | MERCOSUR |
| Marocco | 07.04.2004 | 01.01.2006 | Libia |
| Siria | 22.12.2004 | 01.01.2007 | Negoziati in fase di avvio |
| Egitto | 27.12.2005 | 01.03.2007 | Algeria |
| Albania | 22.12.2006 | 01.05.2008 | Messico |
| Georgia | 21.11.2007 | 01.11.2008 | Paesi ACP (African, Caribbean & Pacific) |
| Montenegro | 26.11.2008 | 01.03.2010 | India |
| Serbia | 01.06.2009 | 01.09.2010 | Sud Corea |
| Cile | 14.07.2009 | ---- | Paesi Andini |
| Giordania | 01.12.2009 | ---- | |

Tabella 7: Accordi di Libero Scambio attivati dalla Turchia o in fase di attuazione. Dati al IV trim. 2010.

Fonte: Ambasciata di Turchia a Roma. Ufficio Commerciale.

²⁴ Si veda <http://www.invest.gov.tr/it-it/infocenter/news/Pages/030811-turkey-tusiad-ceo-survey-forecast-6-percent-growth.aspx>.

del 6% per il 2011 ed un trend che nel 2017 condurrebbe la repubblica anatolica ad un tasso di crescita terzo alle sole Cina ed India.

I settori industriali più dinamici a livello mondiale risultano il tessile e l'abbigliamento, il settore navale e la cantieristica da diporto di lusso, l'industria del vetro e della ceramica, i gioielli e le pietre naturali, il cemento e, in agricoltura, cotone e frutta. La Turchia si pone poi ai primi posti in Europa per l'esportazione di prodotti agricoli, materie prime combustibili e prodotti minerari, tessile e abbigliamento, frigoriferi e televisori, autobus e veicoli commerciali leggeri, ferro ed acciaio. In prospettiva, la Turchia sta sviluppando un sistema industriale di base con aziende capaci di competere sui mercati internazionali e di trasformare il Paese in un *entrepreneurial hub* per l'export verso mercati quali la Russia, i paesi turcofoni dell'ex CSI ed il Medio Oriente, oltre che di attrarre consistenti investimenti dall'estero²⁵.

Negli anni fra il 2005 ed il 2008, quando la crisi finanziaria mondiale ha fortemente ridotto i flussi di capitali esteri, in Turchia come altrove, le politiche economiche del governo in carica, con il varo della nuova legge sugli investimenti esteri del 2003²⁶, hanno stimolato un consistente incremento degli investimenti diretti esteri (IDE), portando il Paese al 15° posto tra le destinazioni più interessanti a livello mondiale.

²⁵ Sergio ROMANO e Franco ZALLIO ritengono infatti che *“La Turchia ha saputo espandere le proprie attività e guadagnarsi quote di mercato in Europa orientale, Russia, Asia centrale, paesi mediorientali e del Golfo Persico, aggiudicandosi, per esempio, la costruzione del nuovo terminal aeroportuale di Mosca per 430 milioni di dollari”*. ROMANO S. – ZALLIO F., *“La Turchia orfana di Atatürk”*, in *Osservatorio sul mondo*, Settembre 2007, p. 9.

²⁶ La legge sugli investimenti esteri diretti, approvata nel giugno 2003 (il cui testo completo, oltre ad altre utili informazioni sulla legislazione riguardante gli investimenti diretti dall'estero, è consultabile sul sito: <http://www.hazine.gov.tr/realsectorleg.htm>) ha modificato radicalmente il contesto normativo che regolava la materia, adottando al riguardo un approccio liberale e di apertura all'afflusso dei capitali esteri. Dati dettagliati sono riportati nella Nota congiunturale di Aprile 2011 dell'Istituto per il Commercio Estero, su <http://www.ice.gov.it/>.

| Milioni di dollari | | | | | | |
|--|--------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| Settori | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Agricoltura, caccia, pesca e prodotti forestali | 7 | 6 | 9 | 41 | 49 | 78 |
| Settore minerario ed estrattivo | 40 | 122 | 337 | 152 | 89 | 195 |
| Settore manifatturiero | 785 | 1.866 | 4.211 | 3.931 | 1.565 | 847 |
| Manifattura di prodotti alimentari, bevande e tabacco | 68 | 608 | 766 | 1.252 | 196 | 145 |
| Manifattura tessile | 180 | 26 | 232 | 189 | 77 | 82 |
| Manifattura di prodotti chimici | 174 | 601 | 1.109 | 200 | 336 | 89 |
| Manifattura di altri minerali non metalliferi | 53 | 125 | 770 | 194 | 237 | 54 |
| Manifattura di prodotti a base di metallo e prodotti in metallo (esclusi i macchinari) | 139 | 158 | 515 | 1.219 | 31 | 160 |
| Manifattura di macchinari e attrezzature | 13 | 54 | 48 | 226 | 220 | 64 |
| Manifattura di veicoli a motore, rimorchi e semirimorchi | 106 | 63 | 70 | 77 | 225 | 39 |
| Altri settori manifatturieri | 52 | 231 | 701 | 574 | 243 | 214 |
| Fornitura di elettricità, gas e acqua | 4 | 112 | 568 | 1.068 | 2.124 | 2.040 |
| Edilizia | 80 | 222 | 285 | 331 | 208 | 391 |
| Commercio all'ingrosso e al dettaglio | 68 | 1.166 | 165 | 2.084 | 389 | 310 |
| Alberghi e ristoranti | 42 | 23 | 33 | 24 | 54 | 109 |
| Trasporti, stoccaggio e comunicazione | 3.285 | 6.696 | 1.117 | 170 | 391 | 199 |
| Intermediazione finanziaria | 4.018 | 6.957 | 11.662 | 6.069 | 666 | 1.575 |
| Settore immobiliare, locazione e attività commerciali | 29 | 99 | 560 | 656 | 560 | 282 |
| Sanità e assistenza sociale | 74 | 265 | 177 | 149 | 106 | 113 |
| Altro | 103 | 105 | 13 | 58 | 49 | 121 |
| Totale | 8.535 | 17.639 | 19.137 | 14.733 | 6.250 | 6.260 |

Tabella 8: Flusso di investimenti diretti esteri per settore produttivo

Fonte: Banca Centrale della Repubblica di Turchia (TCMB, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası)

| Milioni di dollari | | | | | | |
|--|--------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| Paesi | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Unione Europea | 5.006 | 14.489 | 12.601 | 11.076 | 4.927 | 4.762 |
| Germania | 391 | 357 | 954 | 1.237 | 497 | 498 |
| Francia | 2.107 | 439 | 367 | 679 | 617 | 589 |
| Paesi Bassi | 383 | 5.069 | 5.442 | 1.343 | 718 | 501 |
| Regno Unito | 166 | 628 | 703 | 1.335 | 350 | 233 |
| Italia | 692 | 189 | 74 | 249 | 314 | 54 |
| Altri paesi europei | 1.267 | 7.807 | 5.061 | 6.233 | 2.431 | 2.887 |
| Altri paesi europei (esterni all'Unione Europea) | 1.646 | 85 | 373 | 291 | 305 | 243 |
| Africa | 3 | 21 | 5 | 82 | 2 | 0 |
| USA | 88 | 848 | 4.212 | 868 | 260 | 318 |
| Canada | 26 | 121 | 11 | 23 | 52 | 56 |
| America centro- meridionale e Caraibi | 8 | 33 | 494 | 60 | 19 | 5 |
| Asia | 1.756 | 1.927 | 1.405 | 2.345 | 673 | 873 |
| Paesi del Vicino e e Medio Oriente | 1.678 | 1.910 | 608 | 2.184 | 361 | 437 |
| Paesi del Golfo arabo | 1.675 | 1.783 | 311 | 1.963 | 209 | 371 |
| Altri paesi del Vicino e Medio Oriente | 2 | 3 | 196 | 96 | 78 | 16 |
| Altri paesi asiatici | 78 | 17 | 797 | 161 | 312 | 435 |
| Altri paesi | 2 | 115 | 36 | 2 | 12 | 3 |
| Sub totale continente asiatico | 5191 | 5755 | 3353 | 6751 | 1645 | 2136 |
| Totale | 8.535 | 17.639 | 19.137 | 14.747 | 6.250 | 6.260 |

Tabella 9: Flusso di investimenti diretti esteri per aree geografiche

Fonte: Banca Centrale della Repubblica di Turchia
(TCMB, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası)

I settori che hanno beneficiato in modo particolare il settore manifatturiero, il settore energetico e quello dell'intermediazione finanziaria. Il maggior investitore resta l'Europa, ma sommando gli investimenti da Paesi del Vicino e Medio Oriente con quello degli altri Paesi asiatici, risulta evidente come la Turchia stia divenendo sempre più attrattiva anche ad Est (si vedano le tabelle 8 e 9).

Infatti, per attrarre capitali ed accrescere il volume degli scambi, la Turchia dispone di numerose zone franche su tutto il territorio ove gli investitori possono stabilire impianti e usufruire di servizi attrezzati con condizioni di particolare vantaggio (si veda Fig. 2).

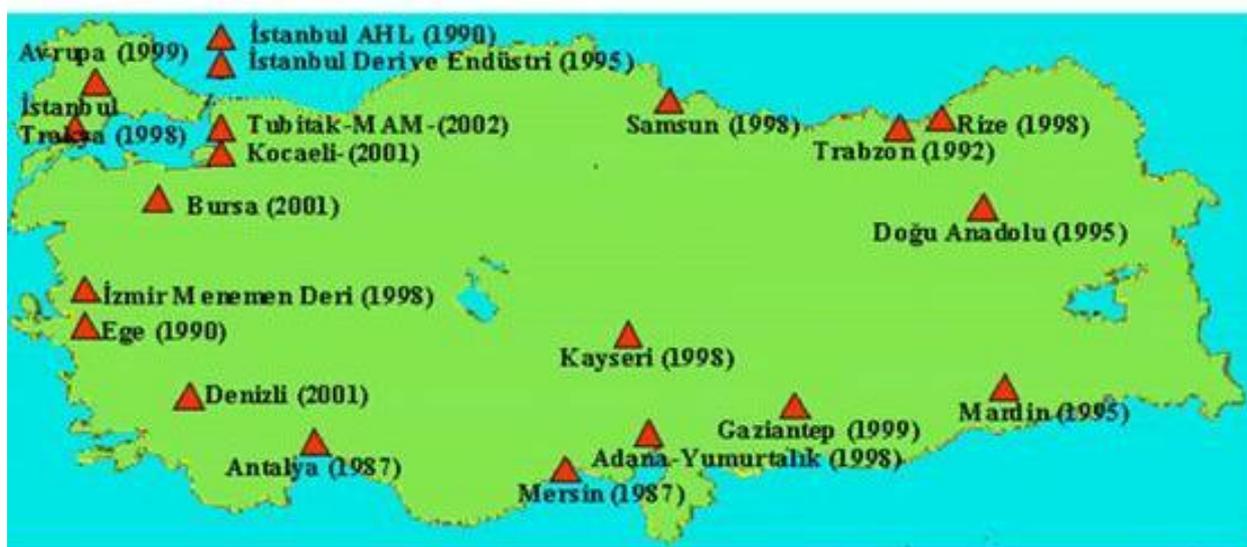


Figura 2: Zone franche in Turchia

Tale vigorosa crescita, che pone l'economia del gigante anatolico al 16° posto nel mondo ed al sesto in Europa, è guidata dal rapido aumento delle esportazioni, rivolte per il 46 % verso la UE, mentre per quest'ultima la Turchia rappresenta il quinto mercato di esportazione. D'altronde le relazioni commerciali

TURKEY'S TRADE WITH MAIN PARTNERS (2009)

| Rk | Partners | Mio euro | % |
|-----------------------|--------------------|----------|--------|
| World (all countries) | | 99.807,5 | 100,0% |
| 1 | EU27 | 40.432,4 | 40,5% |
| 2 | Russia | 13.912,6 | 13,9% |
| 3 | China | 9.053,8 | 9,1% |
| 4 | United States | 6.150,3 | 6,2% |
| 5 | Iran | 2.429,1 | 2,4% |
| 6 | Ukraine | 2.268,2 | 2,3% |
| 7 | South Korea | 2.230,5 | 2,2% |
| 8 | Japan | 1.993,9 | 2,0% |
| 9 | Algeria | 1.466,9 | 1,5% |
| 10 | Switzerland | 1.422,7 | 1,4% |
| 11 | India | 1.357,5 | 1,4% |
| 12 | Saudi Arabia | 1.209,9 | 1,2% |
| 13 | Kazakhstan | 960,7 | 1,0% |
| 14 | Brazil | 791,8 | 0,8% |
| 15 | South Africa | 786,8 | 0,8% |
| 16 | Israel | 776,1 | 0,8% |
| 17 | Indonesia | 728,9 | 0,7% |
| 18 | Malaysia | 686,3 | 0,7% |
| 19 | Thailand | 684,8 | 0,7% |
| 20 | Iraq | 677,7 | 0,7% |
| 21 | Canada | 675,3 | 0,7% |
| 22 | Norway | 548,3 | 0,5% |
| 23 | Azerbaijan | 542,0 | 0,5% |
| 24 | United Arab Emirat | 473,1 | 0,5% |
| 25 | Australia | 461,2 | 0,5% |
| 26 | Egypt | 458,6 | 0,5% |
| 27 | Pakistan | 443,7 | 0,4% |
| 28 | Nigeria | 433,3 | 0,4% |
| 29 | Bangladesh | 374,0 | 0,4% |
| 30 | Vietnam | 326,5 | 0,3% |
| 31 | Uzbekistan | 293,9 | 0,3% |
| 32 | Libya | 291,6 | 0,3% |
| 33 | Colombia | 274,7 | 0,3% |
| 34 | Mexico | 238,7 | 0,2% |
| 35 | Syria | 232,9 | 0,2% |
| 36 | Turkmenistan | 230,9 | 0,2% |
| 37 | Georgia | 206,1 | 0,2% |
| 38 | Morocco | 166,4 | 0,2% |
| 39 | Tunisia | 164,3 | 0,2% |
| 40 | Argentina | 161,2 | 0,2% |
| 41 | Singapore | 145,1 | 0,1% |
| 42 | Chile | 141,5 | 0,1% |
| 43 | Kuwait | 129,2 | 0,1% |
| 44 | Venezuela | 87,5 | 0,1% |
| 45 | Lebanon | 77,5 | 0,1% |
| 46 | Croatia | 76,5 | 0,1% |
| 47 | Tadjikistan | 76,0 | 0,1% |
| 48 | Ghana | 73,0 | 0,1% |
| 49 | Hong Kong | 71,8 | 0,1% |
| 50 | Sri Lanka | 70,4 | 0,1% |

| Rk | Partners | Mio euro | % |
|-----------------------|--------------------|----------|--------|
| World (all countries) | | 73.177,8 | 100,0% |
| 1 | EU27 | 33.584,5 | 45,9% |
| 2 | Iraq | 3.685,1 | 5,0% |
| 3 | Switzerland | 2.951,4 | 4,0% |
| 4 | United States | 2.451,0 | 3,3% |
| 5 | Russia | 2.292,8 | 3,1% |
| 6 | United Arab Emirat | 2.086,6 | 2,9% |
| 7 | Egypt | 1.901,7 | 2,6% |
| 8 | Iran | 1.450,6 | 2,0% |
| 9 | Libya | 1.287,8 | 1,8% |
| 10 | Algeria | 1.286,6 | 1,8% |
| 11 | Saudi Arabia | 1.269,7 | 1,7% |
| 12 | China | 1.131,2 | 1,5% |
| 13 | Israel | 1.096,0 | 1,5% |
| 14 | Syria | 1.019,2 | 1,4% |
| 15 | Azerbaijan | 1.001,0 | 1,4% |
| 16 | Ukraine | 736,3 | 1,0% |
| 17 | Turkmenistan | 673,2 | 0,9% |
| 18 | South Africa | 654,5 | 0,9% |
| 19 | Georgia | 550,5 | 0,8% |
| 20 | Lebanon | 490,6 | 0,7% |
| 21 | Tunisia | 457,9 | 0,6% |
| 22 | Kazakhstan | 452,8 | 0,6% |
| 23 | Morocco | 430,8 | 0,6% |
| 24 | Jordan | 324,7 | 0,4% |
| 25 | India | 294,4 | 0,4% |
| 26 | Yemen | 275,1 | 0,4% |
| 27 | Brazil | 274,6 | 0,4% |
| 28 | Norway | 273,4 | 0,4% |
| 29 | Singapore | 244,3 | 0,3% |
| 30 | Canada | 241,6 | 0,3% |
| 31 | Serbia | 218,8 | 0,3% |
| 32 | Australia | 218,3 | 0,3% |
| 33 | Qatar | 210,8 | 0,3% |
| 34 | FYR Macedonia | 202,4 | 0,3% |
| 35 | Uzbekistan | 199,5 | 0,3% |
| 36 | Kosovo | 198,0 | 0,3% |
| 37 | Albania | 196,1 | 0,3% |
| 38 | Nigeria | 183,5 | 0,3% |
| 39 | Indonesia | 178,4 | 0,2% |
| 40 | Sudan | 178,4 | 0,2% |
| 41 | Japan | 168,0 | 0,2% |
| 42 | Afghanistan | 167,5 | 0,2% |
| 43 | South Korea | 166,7 | 0,2% |
| 44 | Ethiopia | 164,1 | 0,2% |
| 45 | Bosnia-Herzegovina | 161,9 | 0,2% |
| 46 | Hong Kong | 159,9 | 0,2% |
| 47 | Croatia | 158,2 | 0,2% |
| 48 | Kuwait | 151,4 | 0,2% |
| 49 | Vietnam | 132,4 | 0,2% |
| 50 | Liberia | 124,0 | 0,2% |

| Rk | Partners | Mio euro | % |
|-----------------------|--------------------|-----------|--------|
| World (all countries) | | 172.985,2 | 100,0% |
| 1 | EU27 | 74.016,9 | 42,8% |
| 2 | Russia | 16.205,4 | 9,4% |
| 3 | China | 10.184,9 | 5,9% |
| 4 | United States | 8.601,2 | 5,0% |
| 5 | Switzerland | 4.374,1 | 2,5% |
| 6 | Iraq | 4.362,8 | 2,5% |
| 7 | Iran | 3.879,7 | 2,2% |
| 8 | Ukraine | 3.004,5 | 1,7% |
| 9 | Algeria | 2.753,5 | 1,6% |
| 10 | United Arab Emirat | 2.559,7 | 1,5% |
| 11 | Saudi Arabia | 2.479,6 | 1,4% |
| 12 | South Korea | 2.397,2 | 1,4% |
| 13 | Egypt | 2.360,3 | 1,4% |
| 14 | Japan | 2.161,9 | 1,2% |
| 15 | Israel | 1.672,1 | 1,1% |
| 16 | India | 1.652,0 | 1,0% |
| 17 | Libya | 1.579,4 | 0,9% |
| 18 | Azerbaijan | 1.543,1 | 0,9% |
| 19 | South Africa | 1.441,3 | 0,8% |
| 20 | Kazakhstan | 1.413,5 | 0,8% |
| 21 | Syria | 1.252,1 | 0,7% |
| 22 | Brazil | 1.066,4 | 0,6% |
| 23 | Canada | 916,9 | 0,5% |
| 24 | Indonesia | 907,3 | 0,5% |
| 25 | Turkmenistan | 904,1 | 0,5% |
| 26 | Norway | 821,7 | 0,5% |
| 27 | Malaysia | 784,2 | 0,5% |
| 28 | Thailand | 779,3 | 0,5% |
| 29 | Georgia | 756,6 | 0,4% |
| 30 | Australia | 679,5 | 0,4% |
| 31 | Tunisia | 622,2 | 0,4% |
| 32 | Nigeria | 616,8 | 0,4% |
| 33 | Morocco | 597,2 | 0,3% |
| 34 | Lebanon | 568,1 | 0,3% |
| 35 | Pakistan | 560,6 | 0,3% |
| 36 | Uzbekistan | 493,5 | 0,3% |
| 37 | Bangladesh | 470,8 | 0,3% |
| 38 | Vietnam | 458,9 | 0,3% |
| 39 | Singapore | 389,4 | 0,2% |
| 40 | Jordan | 339,1 | 0,2% |
| 41 | Mexico | 305,3 | 0,2% |
| 42 | Colombia | 300,7 | 0,2% |
| 43 | Kuwait | 280,5 | 0,2% |
| 44 | Yemen | 275,3 | 0,2% |
| 45 | Qatar | 271,0 | 0,2% |
| 46 | Serbia | 258,3 | 0,1% |
| 47 | Croatia | 234,7 | 0,1% |
| 48 | Hong Kong | 231,6 | 0,1% |
| 49 | FYR Macedonia | 231,1 | 0,1% |
| 50 | Argentina | 213,7 | 0,1% |

Turkey's Imports from ...

| Partner regions | Mio euro | % |
|---------------------|----------|-------|
| ACP | 1.568,8 | 1,6% |
| Andean Community | 379,9 | 0,4% |
| ASEAN | 2.669,1 | 2,7% |
| BRIC | 25.115,7 | 25,2% |
| CACM | 54,1 | 0,1% |
| Candidate Countries | 105,1 | 0,1% |
| CIS | 18.637,4 | 18,7% |
| EFTA | 1.975,8 | 2,0% |
| Latin American Coun | 1.933,7 | 1,9% |
| MEDA (excl EU and T | 3.357,3 | 3,4% |
| Mercosur | 1.025,2 | 1,0% |
| NAFTA | 7.064,2 | 7,1% |

Turkey's Exports to ...

| Partner regions | Mio euro | % |
|---------------------|----------|------|
| ACP | 2.098,6 | 2,9% |
| Andean Community | 82,4 | 0,1% |
| ASEAN | 819,8 | 1,1% |
| BRIC | 3.993,0 | 5,5% |
| CACM | 80,5 | 0,1% |
| Candidate Countries | 360,6 | 0,5% |
| CIS | 6.265,8 | 8,6% |
| EFTA | 3.229,0 | 4,4% |
| Latin American Coun | 655,3 | 0,9% |
| MEDA (excl EU and T | 7.028,6 | 9,6% |
| Mercosur | 339,9 | 0,5% |
| NAFTA | 2.759,3 | 3,8% |

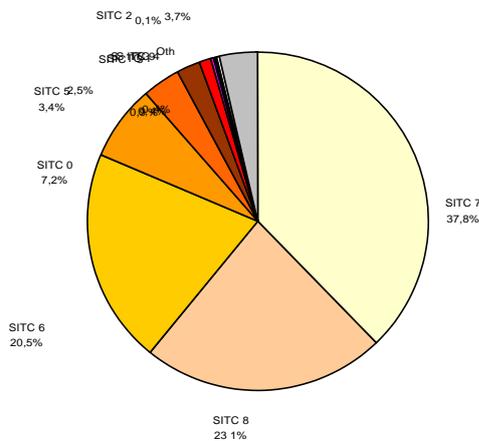
Turkey's Trade with...

| Partner regions | Mio euro | % |
|---------------------|----------|-------|
| ACP | 3.667,4 | 2,1% |
| Andean Community | 462,3 | 0,3% |
| ASEAN | 3.489,0 | 2,0% |
| BRIC | 29.108,7 | 16,8% |
| CACM | 134,6 | 0,1% |
| Candidate Countries | 465,8 | 0,3% |
| CIS | 24.903,2 | 14,4% |
| EFTA | 5.204,9 | 3,0% |
| Latin American Coun | 2.589,0 | 1,5% |
| MEDA (excl EU and T | 10.385,9 | 6,0% |
| Mercosur | 1.365,1 | 0,8% |
| NAFTA | 9.823,4 | 5,7% |

EFTA: Iceland, Liechtenstein, Norway, Switzerland; Candidates: Croatia, FYR of Macedonia, Turkey; Andean Community: Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru; CIS: Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Kyrgyzstan, Kazakhstan, Moldova Republic of, Russian Federation, Tajikistan, Turkmenistan, Ukraine, Uzbekistan; CACM: Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Guatemala, Panama; Mercosur: Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay; NAFTA: Canada, Mexico, United States; Latin America Countries: CACM, Mercosur, ANCOM, Chile, Cuba, Dominican Republic, Haiti, Mexico, Panama, Venezuela; BRIC: Brazil, Russia, India, China; ASEAN: Brunei Darussalam, Indonesia, Cambodia, Lao People's Democratic Republic, Myanmar, Malaysia, Philippines, Singapore, Thailand, Vietnam; ACP: 79 countries; MEDA (excl EU & Turkey): Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Morocco, Occupied Palestinian Territory, Syrian Arab Republic, Tunisia.

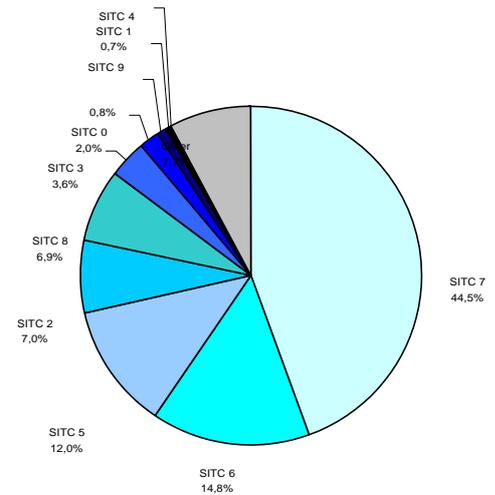
European Union, Imports from... Turkey

| SITC Codes (%) | SITC Sections | Value (Millions of) | Share of Total | Share of total Imports |
|----------------|---|---------------------|----------------|------------------------|
| TOTA | | 42.00 | 100,0 | 2,8% |
| SITC 7 | Machinery and transport equipment | 15.883 | 37,8% | 3,6% |
| SITC 8 | Miscellaneous manufactured articles | 9.718 | 23,1% | 4,9% |
| SITC 6 | Manufac. goods classified chiefly by material | 8.628 | 20,5% | 5,6% |
| SITC 0 | Food and live animals | 3.026 | 7,2% | 4,2% |
| SITC 5 | Chemicals and related prod, n.e.s. | 1.432 | 3,4% | 1,5% |
| SITC 2 | Crude materials, inedible, except fuels | 1.036 | 2,5% | 1,7% |
| SITC 3 | Mineral fuels, lubricants and related materials | 369 | 0,9% | 0,1% |
| SITC 1 | Beverages and tobacco | 167 | 0,4% | 3,8% |
| SITC 9 | Commodities and transactions n.c.e. | 157 | 0,4% | 0,6% |
| SITC 4 | Animal and vegetable oils, fats and waxes | 26 | 0,1% | 0,4% |



European Union, Exports to... Turkey

| SITC Codes (%) | SITC Sections | Value (millions of) | Share of Total |
|----------------|---|---------------------|----------------|
| TOTA | | 61.20 | 100,0 |
| SITC 7 | Machinery and transport equipment | 27.252 | 44,5% |
| SITC 6 | Manufac. goods classified chiefly by material | 9.087 | 14,8% |
| SITC 5 | Chemicals and related prod, n.e.s. | 7.332 | 12,0% |
| SITC 2 | Crude materials, inedible, except fuels | 4.283 | 7,0% |
| SITC 8 | Miscellaneous manufactured articles | 4.239 | 6,9% |
| SITC 3 | Mineral fuels, lubricants and related materials | 2.174 | 3,6% |
| SITC 0 | Food and live animals | 1.196 | 2,0% |
| SITC 9 | Commodities and transactions n.c.e. | 500 | 0,8% |
| SITC 1 | Beverages and tobacco | 435 | 0,7% |
| SITC 4 | Animal and vegetable oils, fats and waxes | 17 | 0,0% |



European Union, Imports from Turkey

European Union, Exports to Turkey

Grafico 5: Import export Ue-Turchia. Dati e aerogramma.
Fonte: EUROSTAT (Comext, Statistical regime 4)

EU Trade with... Turkey by sector

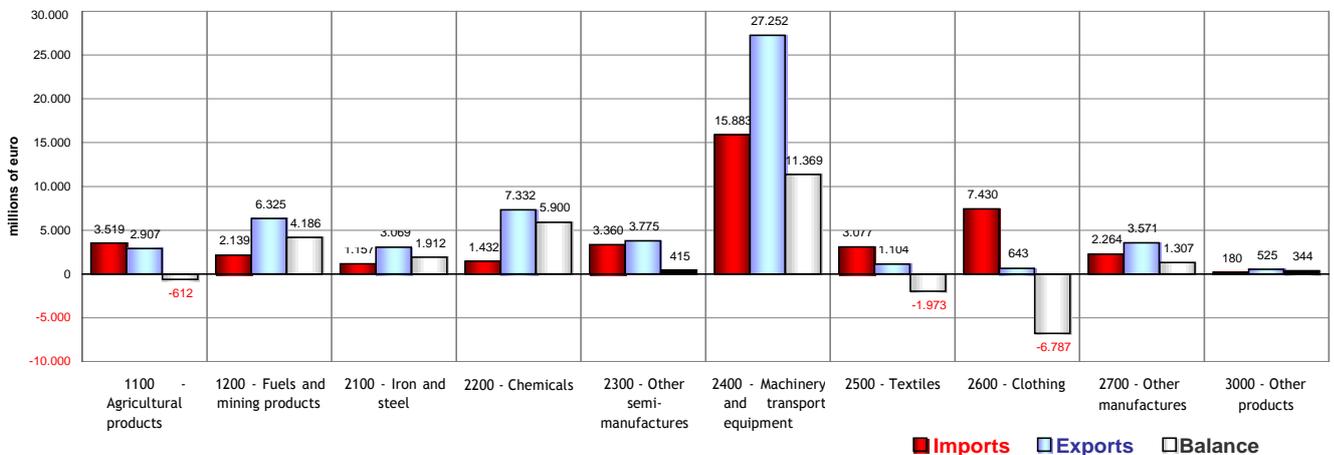


Grafico 6: Import-Export UE-Turchia per settore
Fonte: EUROSTAT (Comext, Statistical regime 4)

bilaterali fra Europa e Turchia datano dalla prima domanda di candidatura nel 1959, che aprì la strada all'Accordo di Ankara e da questo all'Unione Doganale siglata nel 1996, e, su un volume degli scambi costantemente in crescita, se si prescinde da ben definiti periodi di crisi, gli studiosi turchi

Utkulu e Seymen osservano che *“the EU share in the Turkish exports and imports have always been around 50 per cent. This shows that Turkey and the EU have been traditional and stable trade partners over time.”*²⁷ Se ciò può essere valutato come un fattore di debolezza per la Turchia, per l'eccessiva dipendenza dall'Europa, esso testimonia di salde e radicate relazioni commerciali che non dovrebbero subire consistenti variazioni in caso di piena adesione della Turchia nell'Unione, mentre è evidente che, in caso contrario, andrebbero ad aumentare le già crescenti relazioni commerciali con Russia e Cina, che si collocano già, allo stato, al secondo e terzo posto, seppure con un'entità degli scambi di import-export ancora ben lontani dai livelli europei.

Per questo la Commissione indipendente si dichiara *“convinta che i reciproci vantaggi economici di una convergenza Turchia-UE, il volume degli scambi commerciali, la molteplicità dei rapporti economici e il suo potenziale di crescita sono tutti elementi che spingono per un'ulteriore integrazione. Eventuali mezze misure e proposte di accordi alternativi all'adesione non convinceranno la*

²⁷ UTKULU Utku - SEYMEN Dylen, “Trade and competitiveness between Turkey and the EU. Time series evidence”, in *Yapy Kredi Economic Review*, vol. 17, 2006(1), pp. 18-39. Il saggio conduce uno studio mediante analisi delle serie storiche di dati degli scambi import-export UE-Turchia dal 1963 al 2002, per verificare il livello di competitività delle aziende turche in Europa.

*Turchia e danneggeranno le aziende europee nel tentativo di conquistare contratti futuri*²⁸.

1.1.3 Politica estera e di difesa

La politica per la sicurezza in Europa ha subito una svolta nell'ultimo decennio, *“per far fronte alle “nuove minacce” – terrorismo internazionale, proliferazione delle armi di distruzione di massa, conflitti regionali, stati in decadenza (i cosiddetti failed states) e stati canaglia, criminalità internazionale organizzata – identificate come prioritarie dagli Stati Uniti dopo gli attentati di New York e Washington*²⁹. Il nuovo indirizzo è stato definito nel documento sulla Strategia di Sicurezza Europea emesso nel dicembre 2003³⁰: esso, nel riconoscere che gli Stati Uniti, nello scenario post-guerra fredda, ha assunto il ruolo di potenza dominante in ambito militare, considera che l'Unione nel suo complesso si trova a fronteggiare sfide non sempre coincidenti con quelle americane, come i conflitti civili nella regione dei Balcani. LA UE ritaglia quindi per sé un ruolo di *global player*, con l'intento ideale di *“share in the responsibility for global security and in building a better world”* in un mondo

²⁸ Rapporto della Commissione Indipendente sulla Turchia, *“Turchia in Europa: rompere il circolo vizioso”*, cit, p. 46.

²⁹ TALBOT Valeria (2006), *“Il ruolo della Turchia nella sicurezza europea”*, in *ISPI Policy Brief*, n. 33, 2006(5), p. 1.

³⁰ *A secure Europe in a better world*, European Security Strategy. Brussels, 12 december 2003, scaricabile da http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/78367.pdf

interconnesso, ove risulta impossibile scindere la sicurezza interna da quella esterna; quindi individua le sfide globali da fronteggiare nel contesto internazionale di guerre diffuse con massiccio coinvolgimento dei civili, e nell'incremento della povertà, della fame, della malnutrizione, delle malattie nelle nazioni in via di sviluppo. Il documento prosegue elencando le minacce prioritarie sopra riportate, coincidenti con quelle individuate dall'alleato americano, sulla scorta della constatazione che le nuove minacce sono dinamiche e che, pertanto, *“the first line of defence will often be abroad”*, ma che la sola strategia militare non risulta più sufficiente e va associata ad altre forme di intervento, di ordine umanitario, politico, diplomatico, finanziario congiuntamente.

In questo quadro d'insieme dettato dalla globalizzazione e dal multilateralismo, tuttavia, fondamentale emerge la costruzione di condizioni di sicurezza nelle aree geografiche più prossime ai confini dell'Europa, in particolare ad Est e nell'area mediterranea, con la credibilità acquisita, in termini di politica estera, a seguito della soluzione dei conflitti nei Balcani. Come è evidente, è qui che diviene centrale il dibattito sul ruolo della Turchia per la sicurezza europea.

In qualità di membro della Nato dal 1952, la Turchia, oltre che partner strategico per gli Stati Uniti, è da tempo inserita nella struttura di sicurezza europea. La stretta collaborazione fra USA e Turchia, definita *“un'alleanza all'interno di un'alleanza”*, lungo tutta la guerra fredda ebbe a causare anzi frequenti motivi di frizione fra Europa ed alleati americani, dovuti ad una differente visione strategica in merito ai nemici ed ai confini da difendere. *“Infatti, mentre la principale preoccupazione degli*

*Europei era costituita dalla minaccia sovietica, gli Americani consideravano uno spettro più ampio di minacce che comprendeva anche Stati mediorientali, in particolare quelli ostili a Israele*³¹. Pertanto, in considerazione del fatto che la posizione geografica della repubblica islamica, la coinvolgeva nelle questioni di sicurezza mediorientali, gli Stati Uniti suggerivano la predisposizione di *contingency plans* per la regione del Golfo Persico a partire dai confini meridionali della Turchia, mentre per i membri europei dell'Alleanza atlantica il Medio Oriente era *out-of-area*. Pertanto, ripetutamente l'Europa si espresse nel corso degli anni per un'applicazione dell'art. 5 del Trattato di Washington esclusivamente in caso di attacco della Turchia da parte del nemico sovietico. Nonostante alcuni momenti di tensione, quindi, durante le presidenze Johnson e Carter sulla questione cipriota, i rapporti stretti fra gli Stati Uniti e la Turchia hanno posto quest'ultima in una posizione di forza nell'Alleanza e radicato nell'opinione turca l'idea di una sostanziale coincidenza della NATO con i governi americani.

Nel nuovo contesto successivo al crollo dell'Unione Sovietica, l'Europa, inizialmente ha ridimensionato il ruolo della Turchia quale baluardo contro l'espansionismo sovietico e, durante la fase delle turbolenze interne alla regione anatolica nel periodo della lotta contro il PKK ed il separatismo curdo e per

³¹ KIBAROGLU Mustafa (2005), "Turchia, Stati Uniti e NATO: un'alleanza all'interno di un'alleanza", in *ISPI Policy Brief*, n. 30, 2005(12), p. 1. Nel ricostruire i motivi di contrasto, l'autore ricorda che *"La Turchia venne ammessa nella NATO per contribuire al contenimento dell'Unione Sovietica.... Difendere la Turchia sarebbe stato di vitale importanza per gli Europei dal momento che avrebbe significato ritardare o addirittura prevenire un poderoso attacco sovietico all'Europa occidentale."* Invece, le ragioni di divergenza sulle strategia di difesa all'interno dell'Alleanza si acuiscono circa il Medio Oriente per tre ordini di fattori: *"In primo luogo, Stati come la Siria e l'Iraq non costituivano una minaccia di rilievo per l'Europa occidentale, nonostante dagli anni Settanta essi avessero intense relazioni con l'Unione Sovietica. In secondo luogo, la maggior parte degli Stati della regione era un partner commerciale (effettivo o potenziale) degli Stati dell'Europa occidentale. Il terzo fattore era rappresentato dalle relazioni storiche fra i Paesi mediorientali e i maggiori alleati europei."*

tutti gli anni novanta, si è registrata una crisi nelle relazioni fra le istituzioni europee e la Turchia che, col trasferimento alla UE delle prerogative della Unione dell'Europa Occidentale (Ueo), escludeva di fatto la Turchia dalle riunioni e dai processi decisionali di ambito NATO coinvolgenti Paesi europei. Nel timore di essere esclusa da operazioni in aree di proprio interesse quali l'Egeo e Cipro, in quel frangente la Turchia usò il proprio potere di veto nella NATO per bloccare l'adozione del *Berlin plus*, sino alla conclusione, nel 2002, di un accordo con la UE *“in base al quale la Ue si è impegnata a non utilizzare la Pesd contro un alleato Nato e ad escludere Cipro e Malta (che non sono membri dell'Alleanza atlantica) dalle operazioni militari europee condotte con strumenti della Nato”*³².

Alla vigilia dell'apertura dei negoziati, invece, i sostenitori di una Europa forte attore globale non mancarono di rilevare che le forze armate di Ankara erano superiori a quelle di Francia e Gran Bretagna insieme, con 514.000 uomini sotto le armi e 380.000 riservisti, oltre ad una robusta forza aeronautica con combattenti americani, al punto che l'europarlamentare inglese Charles Tannock affermò, per spiegare la posizione favorevole all'ingresso della Turchia quale membro UE di molti rappresentanti del Parlamento europeo, che *“They see Turkey as being so useful for the anti-American, anti-Israel agenda that they are willing to sweep all the allegations of human rights abuses under the carpet”*³³. Dal canto suo la repubblica islamica mostrava di aver compreso che l'inaugurazione della Politica

³² V. TALBOT (2006), *Il ruolo della Turchia nella sicurezza europea*, cit. p. 3.

³³ EVANS-PRITCHARD A. (2004), *“Turkish Army Crucial to EU Power Hopes”*, in «The Age Australian», dicembre 2004; online su: <http://www.theage.com.au/news/World/Turkish-army-crucial-to-EU-power-hopes/2004/12/17/1102787272096.html>

Europea di Sicurezza e Difesa nel Trattato di Amsterdam del 1999 aveva improvvisamente accresciuto le sue possibilità di un ingresso nella Unione, modificando drasticamente le antecedenti preclusioni, alla luce della nuova agenda geopolitica europea.

Non a caso, dalla nuova fase di distensione nelle relazioni bilaterali, la Turchia ha preso parte a tutte le operazioni militari e di polizia condotte sotto l'egida UE ed ha palesato la propria disponibilità a far parte dell'Agenzia europea di Difesa (EDA) e ad aderire ai *battle groups* contemplati dalla PESD, siglando nel 2005 una lettera d'intenti per la costituzione di un *battle group* insieme ad Italia e Romania a partire dalla metà del 2010, come attesta il *Progress Report* del 2005, laddove esamina i progressi compiuti dalla Turchia in relazione al Capitolo 31 su politica estera, di sicurezza e difesa.³⁴

*“Al di là della dimensione strettamente militare, si è verificata negli ultimi anni una graduale convergenza della politica estera e di sicurezza della Turchia con quella della Ue, accompagnata, sul piano interno, dal processo di riforme politiche ed economiche per l'allineamento agli standard europei”*³⁵. Secondo Antonino Maggiore, ad esempio, tra i progetti europei più

³⁴ Si veda *Turkey - 2005 Progress Report*, European Commission, Brussels, 9 novembre 2005, SEC (2005) 1426, pp. 127-130. Per regolare i rapporti con i Paesi terzi che partecipano a missioni PESD la UE ha messo a punto un doppio meccanismo di regolazione: l'accordo-quadro di partecipazione e l'accordo-modello di partecipazione. L'accordo-quadro di partecipazione, della durata di cinque anni, contiene disposizioni più precise e si rivolge ai paesi terzi che più spesso pendono parte alle operazioni Ue, ovvero Bulgaria e Romania; Turchia; Norvegia e Islanda; Canada; Russia e Ucraina. La Turchia, ad esempio, ha fatto parte, con 22 Paesi dell'Unione, tra cui l'Italia, ed altri 10 Paesi terzi, facendo peraltro ricorso a mezzi e capacità NATO nell'ambito delle intese Berlin Plus, della missione militare EUFOR-ALTHEA in Bosnia-Erzegovina per assicurare l'attuazione degli accordi di Dayton/Parigi che conclusero il conflitto nel 1995, in ottemperanza di due risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, la 1575 (2004) e la 1639 (2005), entrambe adottate nell'ambito del Capitolo VII della Carta, che autorizzava l'uso della forza. Per maggiori dettagli sulle missioni PESD, si veda l'interessante dossier di Riccardo Alcaro, *Le Missioni PESD. Operazioni strutture capacità*, Servizio Studi del Senato della Repubblica, Servizio Affari Internazionali, XV Legislatura, n. 49, Luglio 2006.

³⁵ TALBOT V. (2006), *Il ruolo della Turchia nella sicurezza europea*, cit. p. 3.

interessanti cui la Turchia potrebbe prendere sin d'ora parte in qualità di osservatore, è, ad esempio, la Forza di Gendarmeria Europea, nata nel 2004 in Olanda ad opera di cinque membri dell'Unione (Italia, Francia, Spagna, Paesi Bassi, Portogallo). La possibilità di attuare le previsioni dell'art. 43 del Trattato istitutivo della EGF, che contempla la possibilità non solo per i membri Ue, ma anche per i Paesi candidati che dispongano di una forza di polizia militare, di partecipare come osservatori alla EGF, avrebbe infatti il duplice vantaggio di dotare da subito EUROGENDFOR dell'apporto militare e geostrategico della Gendarmeria turca e, al tempo stesso, di agevolare l'integrazione con le politiche PESD, anche a prescindere dall'allargamento, nell'ambito di una struttura autonoma al servizio, oltre che dell'Unione, di organizzazioni internazionali quali ONU, Nato e OSCE.³⁶

Qualche osservazione a parte merita il mutato scenario venutosi a generare all'indomani dell'11 settembre, con l'accrescersi del rischio terroristico e della proliferazione delle armi di distruzione di massa, che comporta minacce difficilmente identificabili e obiettivi imprevedibili e necessita quindi di un adeguato seppur complesso lavoro di cooperazione e di *intelligence*, al quale la Turchia, per la quale la lotta al terrorismo rappresenta un elemento nevralgico della propria politica sulla sicurezza, potrebbe fornire il proprio valido apporto, essendo i propri interessi convergenti con il citato documento sulla Strategia di Sicurezza Europea. In tal senso la NATO "*si presta, sia per competenza che per affidabilità, ad essere una sede ideale*

³⁶ MAGGIORE Antonino (2008), "Il possibile contributo della Turchia alla Forza di Gendarmeria Europea", in *ISPI Policy Brief*, n. 75, 2008(2) pp. 1-5.

*di cooperazione, dove nel corso degli anni si è sviluppato un sofisticato sistema di raccolta e condivisione delle informazioni di intelligence.*³⁷

Dal punto di vista militare, quindi, l'ingresso a pieno titolo del potente apparato turco nella Unione potrebbe contribuire a conferire alla politica estera e di difesa di quest'ultima maggior consistenza, accrescendone il peso diplomatico nei delicati scenari che vanno dalla sponda Sud del Mediterraneo al Caucaso, al Medio Oriente. La capacità della Turchia di svolgere un ruolo cardine quale alleato USA nella NATO, pur conservando spazi di autonomia decisionale - come nella mancata adesione alla guerra in Iraq, che nel 2003 vide il parlamento turco votare contro l'apertura di un fronte settentrionale in occasione di *Iraqi freedom*³⁸ - risulta infatti in linea con le esigenze europee di

³⁷ KIBAROGLU Mustafa (2005), "Turchia, Stati Uniti e NATO: un'alleanza all'interno di un'alleanza", cit. p. 4.

³⁸ La posizione turca si inquadra nella lunga lotta contro il PKK e nelle politiche avviate sin dagli anni '90 di mediatore fra fazioni curdo-irachene nell'area nord-irachena, al fine di cooperare con tutti i Paesi - in primis Iran e Siria - in qualche modo coinvolti nel problema curdo e scongiurare la nascita di uno stato curdo a partire da una divisione dell'Iraq su basi etniche. L'isolazionismo turco, di eredità kemalista, tuttavia, sortì per la Turchia l'effetto opposto a quello desiderato, indebolendo la presenza turca nelle operazioni di *peace-making* in Iraq a tutto favore di accordi fra Stati Uniti e curdo-iracheni, che hanno avuto per la Turchia ripercussioni anche sul piano interno, con la nascita di un fronte di opposizione nazional-kemalista, al contempo anticurdo ed antieuropeista, al secondo governo Erdoğan inducendo quest'ultimo ad un riavvicinamento al tradizionale partner americano. Si veda in proposito FRAPPI Carlo (2006), "La politica estera turca e l'Iraq del Nord", in *ISPI, Policy Brief*, n. 45, 2006(12), pp. 1-8. Osserva al riguardo l'ex ambasciatore Romano: "I cambiamenti nei rapporti con l'Europa furono contestuali al peggioramento delle relazioni con gli Stati Uniti, causato dal comportamento di Ankara nella vicenda irachena." e specificamente "negli ultimissimi anni '90 Ankara mostrò una certa freddezza verso alcune iniziative statunitensi. La tendenza di Washington a cercare la polarizzazione tra alleati e avversari era considerata (allora come oggi) un errore capitale da parte turca, perché pericolosa per la sicurezza di un paese che ha tutto l'interesse a non trovarsi invischiato in tensioni politiche o militari nel Caucaso o in Medio Oriente. Per esempio, la reazione del governo turco alla "rivoluzione delle rose" in Georgia - guidata dagli Stati Uniti - è stata di segno negativo.". ROMANO S. - ZALLIO F., "La Turchia orfana di Atatürk", cit., pp. 4-6. Va altresì detto che, nonostante le frizioni e divergenze venutesi a creare negli ultimi decenni, Stati Uniti e Turchia hanno palesato il reciproco interesse a non intaccare sostanzialmente la stretta alleanza in essere da un cinquantennio. Come nota Valeria Talbot: "Al di là dell'Iraq, la Turchia rimane per Washington un partner fondamentale in scenari più ampi - che vanno dal Mediterraneo orientale, ai Balcani, al Caspio, alla Russia fino all'Asia centrale - e nella lotta al terrorismo. Se nell'immediato la Turchia con le sue risorse e il suo sostegno logistico è importante per la stabilizzazione e la ricostruzione dell'Iraq, la sua potenziale capacità di giocare in più contesti sub-regionali ne fa un alleato unico. Dal canto suo, la Turchia ha tutto l'interesse a rimanere ancorata all'alleato americano, oltre che per ragioni di sicurezza e difesa, per il sostegno finanziario (soprattutto

accrescere la propria credibilità di *global player* in tali aree, pur restando nell'alveo della alleanza atlantica, tenuto anche conto della volontà di disimpegno militare mostrato recentemente dalla amministrazione americana, ormai impossibilitata a svolgere il tradizionale compito di guardiano del mondo per le gravose implicazioni economiche che tale immane sforzo comporta sui bilanci statunitensi.³⁹

Non solo perciò la futura adesione della Turchia nella UE potrebbe rappresentare un fattore unificante nell'Alleanza NATO piuttosto che un nuovo fattore di divisione, ma, come sostiene Nelly Bourgaud, essa, da un lato accrescerebbe il ruolo decisionale nella *governance* diplomatica europea, e, dall'altro, migliorerebbe gli sforzi di quest'ultima verso un multiculturalismo teso ad evitare il *clash* potenziale di civiltà fra Europei cristiani e mondo islamico, "*dans la continuité et dans la logique d'élargissement, qui a présidé à l'intégration des pays de l'ancien bloc de l'Est*"⁴⁰.

attraverso il FMI alla sua ripresa economica e per l'appoggio di Washington alla sua candidatura all'Unione europea. TALBOT V. (2004), *Turkey and the United States: a troubled alliance*, Quaderni Global Watch, Osservatorio ISPI-Bocconi sulle opportunità mondiali, n. 33, ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale), Milano, 2004.

³⁹ Come chiarisce Bourgaud, "*L'intégration de la Turquie pourrait d'une part, mettre en évidence que l'UE n'a jamais vraiment abordé le problème de la sécurité de son espace d'un point de vue militaire. Si la puissance militaire turque (une des plus grande armée du monde) est susceptible d'augmenter la puissance diplomatique de l'UE et sa capacité à intervenir dans des opérations internationales, donc d'accroître la sécurité régionale, en tant que membre de l'OTAN, la Turquie est, tout aussi susceptible de renforcer l'alignement militaire sur les USA (à noter toutefois que la Turquie n'a pas suivi les USA sur la question de l'Irak).*" BOURGAUD N., (2009), *L'Intégration de la Turquie dans l'Union Européenne*, in FMES - Fondation Méditerranéenne d'Études Stratégiques, <http://www.fmes-france.org/documentation/politique-et-diplomatie/973-lintegration-de-la-turquie-dans-lunion-europeenne>.

⁴⁰ Ibidem.

1.1.4 Politica energetica

Strettamente connessa sia alle politiche economiche sia alle questioni della sicurezza già trattate, è per l'Europa la questione energetica. La Turchia è uno dei principali corridoi energetici tra Europa, Asia Centrale e Medio Oriente ed è uno dei paesi più ricchi in termini di risorse per le energie rinnovabili, trovandosi al quinto posto per le risorse geotermiche ed all'ottavo per l'idroelettrica.

In tale settore strategico, le politiche attuate dal governo turco per sostenere il ritmo di crescita del Paese, con una serie di interventi legislativi finalizzati a ridurre la dipendenza energetica dall'estero, risultano in gran parte convergenti con gli interessi ed orientamenti europei.

La Turchia si posiziona al secondo posto per la crescita del consumo energetico dopo la Cina. Secondo le cifre ufficiali il consumo di energia primaria turco salirà dai 92 milioni di tonnellate di petrolio equivalente (toe) del 2006 (108 milioni toe nel 2008), ai 222 milioni di toe nel 2020 e, secondo le stime, la domanda energetica turca crescerà del 5,9% all'anno fino al 2025. L'alto tasso di dipendenza energetica della Turchia comporta costi insostenibili per l'importazione energetica, costituendo un vincolo ed un ostacolo per durata, competitività e stabilità dell'attuale fase di espansione dell'economia turca. L'altro fattore di debolezza deriva dalla composizione del paniere energetico turco, ancora troppo sbilanciato verso i combustibili fossili, che rendono il Paese dipendente dalle importazioni di petrolio e gas⁴¹.

⁴¹ COLONNELLA Carlo, (2010), *Il settore energetico turco*, Consolato Generale d'Italia, Ufficio Commerciale Istanbul, 2010. Si veda anche il sito dell'Agenzia per il Supporto e per la Promozione

Durante gli anni settanta-ottanta la Turchia non si è dotata di una politica di “*energy security*”, potendo contare sulla disponibilità del gas naturale russo. Alla metà degli anni ‘90, perché nell’area fossero salvaguardati gli interessi dell’occidente, dovettero intervenire gli USA, offrendo alla Turchia, con la loro presenza, una nuova politica regionale. Come rileva Sergio Romano, “*la Turchia divenne un fondamentale punto di passaggio per i progettati oleodotti e gasdotti provenienti dall’Asia centrale o dalla zona del Mar Caspio. Fin dal 1991 era stato previsto un oleodotto che, partendo da Baku, avrebbe dovuto giungere a Cehyan sul Mediterraneo, passando per l’altro alleato turco (e occidentale): la Georgia. [...] È stata questa condizione che ha permesso ad Ankara di divenire di fatto il perno della politica energetica regionale, ponendola al centro delle attuali e future combinazioni internazionali in ambito energetico.*”⁴²

Nell’ultimo decennio, infine, il governo in carica ha elaborato una visione integrata del problema, promuovendo azioni volte, da un lato, ad aumentare l’efficienza energetica e liberalizzare i mercati, varando incentivi per attrarre anche investimenti esteri, dall’altro a favorire e stimolare il ricorso a tecnologie a basso impatto ambientale e a diversificare le fonti energetiche, con lo scopo di disporre di un approvvigionamento sicuro, sostenibile dal punto di vista ambientale ed economicamente vantaggioso⁴³.

degli Investimenti in Turchia (ISPAT, Investment Support and Promotion Agency of Turkey) www.invest.gov.tr.

⁴² ROMANO S. - ZALLIO F., “La Turchia orfana di Atatürk”, cit., p. 4.

⁴³ Sulla politica energetica turca, si veda il completo saggio di Carlo COLONNELLA, già citato, cui abbiamo spesso fatto riferimento.

L'Europa, dal canto suo, in campo energetico ha assunto negli anni posizioni contrastanti, se non paradossali, se si considera che la questione energetica – con la CECA prima e l'Euratom poi - ha costituito, in certo qual modo, il tassello di partenza del processo di integrazione fra gli stati del Vecchio Continente. Ben presto, tuttavia sono prevalse istanze nazionali e l'Europa, in cui sono presenti nazioni tradizionalmente esportatrici come Gran Bretagna e Olanda, con le loro multinazionali Shell e British Petroleum, e stati poveri di risorse energetiche proprie che, perciò, negli anni della ricostruzione post bellica intrapresero diversificate strategie di approvvigionamento, non si è dotata di un'efficace politica comune.

Notano infatti Matteo Vaccani e Antonio Villafranca, che *“A differenza dei trattati per la creazione della Ceca (1951) e di Euratom (1957), il Trattato Cee del 1957, non contiene disposizioni che conferiscono esplicitamente alla Comunità competenze in ambito energetico, rendendo così evidente la volontà dei Paesi membri di non porre le basi per una politica energetica comune. Allo stesso modo, i successivi tentativi volti a inserire un capitolo inerente la cooperazione energetica nei Trattati di Maastricht (1992) e Amsterdam (1997) risultarono vani in sede di negoziazione.”*⁴⁴ Ciò nonostante, Bruxelles negli anni ha faticosamente attuato interventi nel settore, anche in mancanza di un esplicito riconoscimento nei trattati, considerato anche il fatto che le fonti su cui aveva inizialmente fondato la propria politica energetica – il carbone e il nucleare –erano divenuti marginali.

⁴⁴ VACCANI M. – VILLAFRANCA A. (2007), “Politica energetica: il paradosso europeo”, in *EAST Europe and Asia Strategies*, n. 12, 2007. In versione online su <http://www.eastonline.it/article/politica-energetica-il-paradosso-europeo>.

*“Con la direttiva del Consiglio 68/414/Eec venne infatti imposto ai membri l’obbligo di mantenere scorte di petrolio, greggio e prodotti petroliferi pari ad almeno 65 giorni (portati a 90 dal 1972) di consumo medio rilevato nell’anno precedente.”*⁴⁵ Fu tuttavia solo negli anni ’90 che furono intraprese iniziative volte ad una maggiore convergenza operativa fra i Paesi membri, almeno a livello del mercato interno. Vennero infatti adottate due direttive fondamentali riguardanti il settore dell’energia elettrica (1996) e quello del gas (1998), il cui obiettivo era quello di aprire gradualmente alla concorrenza a livello europeo, modificate poi nel 2001 e sostituite da nuove direttive nel 2003⁴⁶. Il cosiddetto “Terzo pacchetto energia”, che completa il quadro normativo europeo in campo energetico risale ad appena due anni fa, con le Direttive 2009/72/CE e 2009/73/C, inerenti le norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica e del gas, mentre il Regolamento 714/2009 prescrive le condizioni di accesso agli scambi transfrontalieri per l’elettricità e il Regolamento 715/2009 le condizioni di accesso alle reti di trasporto di gas naturale. Infine il Regolamento 713/2009 ha istituito l’ACER, l’Agenzia europea per la cooperazione fra i Regolatori Nazionali dell’Energia.

E’ stato però a seguito delle tensioni fra Russia ed Ucraina e poi fra Russia e Georgia, che la sicurezza delle fonti di

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Le direttive in questione sono la 96/92/CE e la 98/30/CE, relative a norme comuni per i mercati interni dell’energia elettrica e del gas naturale, abrogate nel 2003 a seguito di un parere favorevole della Commissione circa gli emendamenti approvati dal Parlamento Europeo, ai sensi dell’art 251 paragrafo 2, terzo comma, lettera c) del trattato CE. Le nuove direttive erano, rispettivamente la 2003/54/CE sull’energia elettrica e la 2003/55/CE sul gas, completate dal Regolamento 1228/2003 sulle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica e dal Regolamento 1775/2005 sulle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale. Rispetto alle precedenti, le direttive del 2003 prescrivono l’*unbundling* giuridico e amministrativo delle diverse attività di produzione, erogazione e vendita di energia; vietano la procedura negoziato per l’accesso alle reti, che va garantito sulla base di tariffe pubblicate e trasparenti, prescrive l’obbligo di istituire un’autorità garante indipendente dalle società industriali del settore e apre alla libera scelta del fornitore per i consumatori.

approvvigionamento energetico è diventata negli ultimi anni una questione di primaria importanza per la UE.

Nel 2006 la Commissione ha pubblicato il Green Paper *A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*⁴⁷ in cui si individuano sei azioni prioritarie: l'armonizzazione per una maggiore competitività nel mercato interno; la solidarietà fra Stati membri per prevenire crisi di approvvigionamento; lo sviluppo sostenibile in linea con gli obiettivi di Lisbona; l'innovazione e lo sviluppo di nuove tecnologie in campo energetico; una politica comune verso l'esterno, "to speak with the same voice" con i Paesi produttori. In questo ultimo ambito, il Libro Verde traccia gli obiettivi principali di una strategia europea concertata, la quale dovrebbe perseguire la sicurezza e la diversificazione degli approvvigionamenti; la sottoscrizione di accordi e partnership con i Paesi produttori, i Paesi di transito e gli altri attori internazionali; l'avvio di un dialogo coi maggiori produttori/fornitori; lo sviluppo di una *pan-European Energy Community* che, utilizzando ma andando oltre la Politica Europea di Vicinato, le Partnership, gli Accordi di Cooperazione e quelli di Associazione, crei un "common regulatory space" attorno all'Europa. Tale Comunità dell'Energia pan-europea, suggerisce il documento, potrebbe essere creata mediante stipula di un Trattato, ad esempio nel Sud Est europeo o mediante accordi bilaterali, mentre "Turkey and Ukraine, could be encouraged to join the South East European Energy Treaty",

⁴⁷ Green paper: *A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*, Brussels, 8 marzo 2006, Il testo del documento COM(2006) 105 final, è scaricabile dal link: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_105_en.pdf. La Commissione ha pubblicato anche un Green paper nel 2000 dal titolo "Towards a European strategy for the security of energy supply" (COM/2000/0769 final) ed uno nel 2005 dedicato però al mercato interno, intitolato: "On Energy Efficiency or Doing More With Less" (COM(2005) 265 final).

poiché “*The Caspian and Mediterranean countries are important gas suppliers and transit routes.*” Il *Green paper* non manca, ovviamente di citare altre aree strategiche in campo energetico per l’Europa, quali l’Algeria, il Maghreb e il Mashrek, ma ci sembra qui interessante notare che risulta chiaro per la Commissione che il discorso energetico può costituire un approccio settoriale per avviare relazioni politiche più ampie con i Paesi terzi su temi di generale interesse quali i cambiamenti climatici, l’efficienza energetica, la ricerca di fonti rinnovabili e nuove tecnologie, così da rendere l’energia uno strumento per lo sviluppo globale.

Sulla scorta delle indicazioni della Commissione, nello stesso anno l’Unione Europea, ha adottato la *Energy Policy for Europe*⁴⁸, che finalmente, rilevando la stretta interdipendenza fra gli Stati in campo energetico, pone l’esigenza di una politica unitaria a livello europeo, che sia “*ambitious, competitive and long-term*”, come prioritaria per il raggiungimento di tutti gli altri obiettivi europei, inclusa la Strategia di Lisbona per la crescita ed il lavoro e gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Le direttrici strategiche del documento sono la sostenibilità, mediante riduzione delle emissioni causa dei cambiamenti climatici; la sicurezza degli approvvigionamenti, mediante adozione di una politica comune nei confronti dei produttori, tra i quali spicca per importanza la Russia; la competitività, al fine di ridurre il rischio della volatilità dei prezzi sui mercati energetici internazionali, mediante sviluppo delle energie alternative, senza tralasciare l’energia nucleare.

⁴⁸ *Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament: An Energy Policy for Europe*, Brussels, 01 luglio 2007, Testo reperibile sul sito ufficiale http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/doc/01_energy_policy_for_europe_en.pdf.

Ora, se per quanto riguarda sostenibilità ed energie alternative il documento immagina una “*new industrial revolution*” e relativamente al mercato interno individua i limiti delle Direttive allora vigenti, anticipando le linee di azione da cui scaturiranno le normative del 2009 sopra citate, è nella sezione dedicata alle infrastrutture – già auspiccate dal *Green Paper* - che, per quanto di nostro interesse, si evidenziano i progetti transnazionali che trovano la Turchia come fondamentale punto di snodo di oleodotti e gasdotti trans caucasici e trans caspici.

I nuovi orientamenti per le reti transeuropee dell'energia (RTE-E o anche TEN-E) stabiliscono una gerarchia - in base agli obiettivi e alle priorità - dei progetti che possono fruire di un finanziamento della Comunità e, in particolare, introducono il concetto di "progetto di interesse europeo". La decisione n. 1364/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006 individua i progetti di prioritario interesse europeo⁴⁹. Tra questi, la Turchia appare come partner essenziale nei seguenti:

A. Reti di elettricità

EL.9. Stati membri mediterranei — circuito elettrico del Mediterraneo

Aumento delle capacità di interconnessione elettrica tra Stati membri mediterranei e Marocco - Algeria - Tunisia - Libia - Egitto - paesi del Vicino Oriente - *Turchia*

B. Reti del Gas

- **NG.3.** Paesi del Mar Caspio — Medio Oriente — Unione europea:

nuove reti di gasdotti, per il trasporto di gas naturale, che colleghino l'Unione europea a nuove fonti, compresi i

⁴⁹ Decisione n. 1364/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 settembre 2006 che stabilisce orientamenti per le reti transeuropee nel settore dell'energia. Su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:262:0001:0023:IT:PDF>. Il documento abroga le precedenti decisioni sull'argomento n. 96/391/CE e n. 1229/2003/CE.

gasdotti *Turchia* - Grecia, Grecia - Italia, *Turchia* - Austria e Grecia - Slovenia - Austria (attraverso i Balcani occidentali).
Compresi i seguenti progetti d'interesse europeo:
Gasdotto *Turchia* - Grecia - Italia
Gasdotto *Turchia* - Austria.

- **NG.6.** Stati membri mediterranei — circuito del gas Mediterraneo orientale:
realizzazione e aumento di capacità di gasdotti per il trasporto del gas naturale tra gli Stati membri mediterranei e Libia - Egitto - Giordania - Siria - *Turchia*.

Inoltre, tra i criteri supplementari per l'identificazione dei progetti di interesse comune, si individua (All. II, par. 4) lo “*sviluppo delle connessioni elettriche con i paesi terzi, in particolare con i paesi candidati, che migliorano l'interoperabilità, l'affidabilità e la sicurezza di funzionamento delle reti elettriche o l'approvvigionamento di elettricità nella Comunità europea*” tra cui:

- Circuito elettrico del Mediterraneo: Francia - Spagna - Marocco - Algeria - Tunisia - Libia - Egitto - paesi del Vicino Oriente - *Turchia* - Grecia - Italia
- Grecia – *Turchia*
- Circuito del Mar Nero: Russia - Ucraina - Romania - Bulgaria - *Turchia* - Georgia

e (All. II, par 7) lo “*Sviluppo delle connessioni di gas naturale necessarie per il funzionamento del mercato interno o per il rafforzamento della sicurezza di approvvigionamento, compreso il collegamento delle reti del gas naturale e delle reti di gas di olefine separate*” tra cui:

- Austria - Ungheria - Romania - Bulgaria - Grecia - *Turchia*

L'Allegato III al documento precisa quali progetti di interesse comune tra quelli ipotizzati sono stati già individuati come suscettibili di finanziamenti europei. Tra di essi vi sono:

- le connessioni nel circuito dell'elettricità del Mar Nero: Russia - Ucraina - Romania - Bulgaria - *Turchia* – Georgia;
- le nuove connessioni nel circuito dell'elettricità del Mediterraneo: Francia - Spagna - Marocco - Algeria - Tunisia - Libia - Egitto - paesi del Vicino Oriente - *Turchia* - Grecia – Italia;
- il corridoio di trasporto del gas tra l'Austria e la *Turchia* attraverso Ungheria, Romania e Bulgaria;
- il gasdotto Grecia – *Turchia*.

Dunque, sia per la necessità di ridurre la propria dipendenza energetica dai vicini a causa della crescente domanda interna, sia per la propria posizione geografica, *“la Turchia si sta proponendo quindi come hub energetico emergente, trovandosi al crocevia tra la crescente domanda energetica mondiale ad ovest (Unione Europea e mercati mondiali via Mediterraneo) e l’offerta ingente di energia proveniente dalla Russia e dai paesi del Caspio, Asia Centrale, Medio Oriente ad est e a sud. I paesi ad occidente dei confini turchi consumano infatti il 50% del petrolio e del gas naturale mondiale mentre i paesi ad est producono il 70% degli idrocarburi. Questa situazione rende la Turchia un indispensabile corridoio tra le due regioni principali del consumo e della produzione mondiale di energia”*⁵⁰.

Allo stato attuale l’oleodotto più imponente, definito “la via della seta del 21° secolo”, inaugurato proprio nel 2006, è il Baku-Tbilisi-Ceyhan, secondo per lunghezza solo al cosiddetto Oleodotto dell’Amicizia, con i suoi 1.776 Km dall’Azerbaijan nel mar Caspio, attraverso la Georgia e quindi lungo la Turchia, il

⁵⁰ COLONNELLA Carlo, (2010), *Il settore energetico turco*, cit., p. 37.

cosiddetto “Corridoio Est-Ovest”. L’oleodotto, che concilia le esigenze europee con quelle statunitensi, trasporta un milione di barili al giorno, con una capacità fino a 10 milioni di barili, attingendo ai giacimenti del Caspio senza passare per la Russia⁵¹.



Figura 3: Oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan.

Nell’intento di far gravitare il bacino del Mar Nero in un’idea di Mediterraneo allargato, il progetto è diventato il punto di “coagulazione” di un allineamento regionale turco-georgiano-azero proteso verso Occidente, sotto il benevolo patrocinio americano, che ha lasciato alla preponderante influenza russa nell’area la sola Armenia (priva di sbocchi al mare così come di significative risorse naturali); significativamente, Ankara ha fornito ai due paesi caucasici un aggancio alle strutture di sicurezza atlantiche, attivando nel 1996-97 iniziative di cooperazione strategica con Tbilisi e Baku nei settori

⁵¹ Può essere significativo leggere come veniva celebrata l’inaugurazione dell’oleodotto in un articolo dell’epoca, che ricostruisce l’avvio dei contatti fra l’allora presidente turco Ozal e il suo omologo azero Elcibey, lo scetticismo della British Petroleum, le pressioni dell’amministrazione Clinton per la realizzazione del progetto BTC, i costi dell’opera e gli azionisti di riferimento, senza mancare di rilevare come, contestualmente, la tradizione di multilateralismo di Ankara la portava a firmare l’accordo per l’oleodotto Samsun-Ceyhan e il gasdotto BTE Baku-Tbilisi-Erzurum. SALOMONI Fabio, *BTC: la geopolitica del petrolio*, in *Osservatorio Balcani-Caucaso*, 16 luglio 2007 su <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Turchia/BTC-la-geopolitica-del-petrolio>.

dell'addestramento e della modernizzazione militare, evidentemente cruciali nel creare le premesse di compatibilità con l'Alleanza atlantica.⁵²

Tuttavia la *Pipeline diplomacy* turca, mentre ha accresciuto il dialogo con Iraq, Siria, Qatar e anche Israele nella direttrice nord-sud, non esclude collaborazioni col gigante russo nel progetto di oleodotto Samsun-Ceyhan, che avrebbe lo scopo di alleggerire il traffico di petroliere sul Bosforo, portando il greggio russo attraverso il Mar Nero fino al porto turco di Samsun, sempre sul Mar Nero, e da qui a raggiungere il terminale di Ceyhan sulle coste del Mediterraneo.

Il progetto in questione è nato come merce di scambio a seguito dell'accordo tra il Cremlino e la Turchia, per la costruzione della prima centrale nucleare in Turchia e la realizzazione del cosiddetto South Stream⁵³, un gasdotto teso a trasportare il gas in Europa, scavalcando l'Ucraina e facendo concorrenza al progetto Nabucco. Esso richiama nel nome il Blue Stream, uno dei più importanti gasdotti internazionali, realizzato da una *joint venture* tra la società monopolista russa Gazprom e l'italiana ENI, che trasporta per 1213km il gas dalla Russia in Europa, con un lungo tratto realizzato nel fondo del Mar Nero e 444km in territorio turco. Proprio le trattative condotte dal governo turco sui diritti di passaggio hanno ritardato di un paio di anni l'inaugurazione del gasdotto, avvenuta nel 2005.

⁵² STEFANACHI Corrado (2006), "Il Caucaso nell'orizzonte strategico americano", in BIANCHERI Boris (a c.), *La partita nel Caucaso*, Quaderni di Relazioni Internazionali, ISPI, n. 1 aprile 2006, pp. 26-37

⁵³ Si veda l'articolo in Die Zeit di THUMANN Michael, *Tutti gli oleodotti portano a Ceyhan*, Die Zeit, 30 settembre 2009. L'autore ritiene che i recenti sviluppi delle politiche turche in campo energetico, che renderebbero Ceyhan il più importante porto petrolifero del mediterraneo orientale, renderanno difficile per l'Unione continuare a ritardare l'ingresso della Turchia in Europa. Su <http://www.presseurop.eu/it/content/article/106721-tutti-i-gasdotti-portano-ceyhan>.

Nabucco, invece, sostenuto dagli USA ed avversato da Mosca, intende attingere ai ricchi giacimenti del Turkmenistan, del Kazakistan e dell'Azerbaijan, consentendo all'Europa di diversificare le proprie fonti di approvvigionamento e di non dipendere esclusivamente dai Russi. Nabucco fa parte dei progetti considerati prioritari dalla UE del cosiddetto "Corridoio sud", insieme al BTE, il gasdotto Baku-Tbilisi-Erzurum o gasdotto del Caucaso meridionale, che dovrebbe trasportare fino a 10 miliardi di metri cubi l'anno di gas dall'Azerbaijan in Georgia e quindi in Turchia, dove proseguirebbe attraverso l'Interconnettore Turchia-Grecia-Italia (ITGI)⁵⁴.



Figura 4: I percorsi di Blue Stream e South Stream

⁵⁴ L'Interconnettore, che, come risulta dai documenti europei già analizzati, è considerato strategico e rientra fra i Progetti di Interesse Europeo finanziati. Esso prevede anche un collegamento fra Grecia e Bulgaria (IGB), mentre il tratto Grecia-Italia prevede una parte di lavori onshore sul territorio greco ed una parte offshore, detta Poseidon, nelle acque marine che separano i due Stati. Il tratto Grecia-Turchia (ITG) è stato completato nel 2007. I collegamenti fra Grecia e Italia dovrebbero poi essere garantiti anche da un altro progetto, il cosiddetto Gasdotto Trans-Adriatico (TAP dall'acronimo inglese Trans-Adriatic Pipeline), via Albania.



Figura 5: Nabucco.



Figura 6: Interconnettore Turchia-Grecia-Italia (ITGI)

Una volta che gli attuali progetti internazionali siano stati completati, gli esperti turchi stimano che circa il 7% della fornitura mondiale di petrolio transiterà attraverso la Turchia. Inoltre la Turchia, situata al crocevia di una regione ricca di risorse energetiche, con il 72% degli idrocarburi del mondo nelle sue vicinanze, ha il potenziale di fornire circa 80 bcm di gas

naturale ogni anno all'Europa, il che la renderebbe la quarta principale arteria nell'approvvigionamento energetico dell'Unione Europea. *“Secondo la visione turca pertanto, che non può che essere confermata dall'evidenza dei diversi progetti transnazionali tra loro in competizione, è difficile immaginare nel breve-medio periodo che l'Unione Europea possa ridurre la propria dipendenza energetica e diversificare le proprie risorse, nonché pensare a un cambio delle rotte per il transito e il trasporto dell'energia, senza il contributo fondamentale della Turchia”*⁵⁵.

Non a caso, nell'ultimo rapporto, teso a verificare il grado di attuazione della politica europea in materia di sicurezza, il Consiglio Europeo illustra chiaramente, per la cruciale sicurezza dell'approvvigionamento energetico, la necessità per l'Europa di una politica di diversificazione di combustibili e fonti di approvvigionamento secondo le due direttrici orientale e africana, *“attraverso il partenariato orientale e l'Unione per il Mediterraneo”*. In tale quadro, rivendicando che *“nel nostro continente l'allargamento continua ad essere un potente fattore di stabilità, pace e riforma”* e che, in tale prospettiva, *“i negoziati con la Turchia sono iniziati nel 2005 e, da allora, sono stati aperti vari capitoli, sottolinea il ruolo della Turchia quale garanzia di stabilità sulle rotte di transito delle fonti energetiche russe attraverso il Caucaso e dall'Africa. Per altro verso il rapporto, sul versante della stabilità internazionale, individua il gigante anatolico quale*

⁵⁵ COLONNELLA C., *Il settore energetico turco*, cit. p. 37. Di analogo parere sono Elena Fenili e Francesca Nenci, che, in un articolo più datato già evidenziavano come l'Europa non possa prescindere dalla Turchia proprio per la multidimensionalità del suo ruolo nel mercato energetico mondiale, considerato che essa può essere centrale non solo per le relazioni nel Medio oriente e nel Caucaso, ma anche nell'area mediterranea, come si vedrà oltre. FENILI E. - NENCI F. (2007), “Il ruolo della Turchia nella politica UE”, in *East - Europe and Asia Strategies*, n. 12, luglio 2007; online su: <http://www.eastonline.it/article/il-ruolo-della-turchia-nella-politica-eu>.

rilevante attore regionale col quale, insieme agli Stati Uniti, rafforzare l'impegno per *“risolvere i conflitti nel Caucaso meridionale, nella Repubblica moldova e tra Israele e gli Stati arabi”*, anche attraverso l'Alleanza delle Civiltà, organismo ONU sorto nel 2005 da una iniziativa di José Zapatero, prontamente raccolta dal primo ministro turco Erdoğan.⁵⁶

Dal canto suo, la Turchia a guida AKP sembra in modo crescente consapevole sia della ormai inevitabile necessità di condurre a termine il proprio processo di aggregazione alla Unione Europea, sia dei vantaggi che questa potrebbe conseguire accogliendo fra i suoi membri la repubblica islamica, soprattutto grazie alla sua posizione geografica di cerniera fra tre continenti. Secondo Egemen Bagis, attuale Ministro turco per gli Affari Europei, pur conscio della battuta di arresto del processo di adesione per la persistente divergenza di posizioni sulla questione cipriota, *‘La a Turquie est la solution pour 80 % des défis qui se posent à l’UE et cette dernière est la réponse à 80% des défis que doit affronter la Turquie. La Turquie est un pont entre les civilisations, entre l’Europe et l’Asie, le Moyen-Orient et le Caucase’*.⁵⁷

⁵⁶ *Report on the implementation of the European Security Strategy – Providing security in a changing world*, approvato dal Consiglio Europeo tenutosi a Brussels nei giorni 11 e 12 Dicembre 2008 e stilato sotto la responsabilità dell'Alto Rappresentante UE and Javier Solana. Scaricabile dal sito ufficiale del Consiglio Europeo, anche in versione italiana, su: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/european-security-strategy.aspx?lang=en>. La Commissione ha rilevato invece lo stato di avanzamento e i ritardi delle reti TEN-E nel triennio 2007-2009, alla luce degli ambiziosi obiettivi energetici della UE varati col terzo Pacchetto Energia e col Programma Europa 2020, nella *Relazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio, Al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sull'attuazione delle Reti Transeuropee dell'Energia nel periodo 2007-2009*, Brussel, 4 ottobre 2010 (COM(2010) 203), su [http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/a4f26d6d511195f0c12576900058cac9/a5e03a52daa02d06c12577190049739e/\\$FILE/COM2010_02_03_IT.pdf](http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/a4f26d6d511195f0c12576900058cac9/a5e03a52daa02d06c12577190049739e/$FILE/COM2010_02_03_IT.pdf)

⁵⁷ Intervista a Egemen Bagis, considerato il primo “Monsieur Europa”, a sottolineare la rinnovata importanza che Erdoğan pone alla conclusione del processo di adesione della Turchia alla UE, di SEMO Marc, *La Turquie est la solution pour 80 % des défis qui se posent à l’Union*, Libération.fr., 27 aprile 2009, su <http://www.liberation.fr/monde/0101564142-la-turquie-est-la-solution-a-80-des-defis-qui-se-posent-a-l-union>.

1.2 Le politiche regionali della Turchia

Come è chiaramente emerso nei paragrafi precedenti, forte della rapida crescita economica e della propria posizione strategica, la Turchia, in conseguenza anche delle esitazioni da parte delle istituzioni europee, sta ponendo in essere da tempo anche in politica estera relazioni diplomatiche su differenti scacchieri geografici.

Negli ultimi venti anni l'economia turca ha subito un notevole processo di modernizzazione e riforme che, riducendo l'interventismo statale in campo economico e accentuandone l'impronta neoliberista occidentale, l'ha resa "*closely integrated into the global economy*", con una crescita sostenuta degli scambi internazionali ed una apertura ai mercati finanziari globali, che ha consentito alla Turchia di superare anche le recenti crisi economiche interne ed internazionali e conseguire un tasso di crescita del PIL superiore al 7% nel 2010.

Come sottolinea Nilgun Onder, tuttavia, se l'integrazione della Turchia al sistema globalizzato dell'economia, a partire dagli anni '80, è avvenuta sotto il segno del neoliberismo⁵⁸, le transazioni economiche esterne hanno acquisito, in modo solo apparentemente paradossale, un chiaro modello regionale. "*In other words, while the Turkish economy has opened to the global*

⁵⁸ "The Turkish mode of global economic integration was based on neoliberalism; and it involved increased international trade dependence; opening to global financial markets; increased role of FDI [Financial Direct Investments n.d.t.] in the Turkish economy; and increased investment by Turkish firms in other countries". ONDER Nilgun (2008), "The Turkish project of globalization and new regionalism", in *Alternatives. Turkish Journal of International Relations*, vol 7, n.ri 2 e 3, Estate-Autunno 2008, pp. 86-110. Citazione a p. 97.

markets, it has simultaneously regionalized"⁵⁹. E in tale fenomeno le relazioni con l'UE avrebbero fortemente contribuito alla regionalizzazione dell'economia turca, nel senso di orientarne scelte ed indirizzi. Il politologo parte dalla constatazione che globalizzazione e regionalizzazione sono fenomeni spesso coesistenti negli attuali modelli di sviluppo mondiale e che tale apparente paradosso ha indotto gli studiosi ad analizzare in che modo il risorgente regionalismo si relazioni alla globalizzazione. Egli identifica tre filoni di pensiero, ovvero la visione del regionalismo come elemento di resistenza e difesa contro la globalizzazione; l'opposta concezione del regionalismo come complementare alla globalizzazione ed, infine, una terza prospettiva, che individua nelle politiche di governo un ruolo proattivo di reazione al contempo difensiva ed adattiva rispetto alle esigenze del capitalismo globalizzato. *"This type of controlled-globalizing regionalism is based on the strategy of active state role on a regional scale in order to promote member countries' development or other politico-strategic goals in the broader world order."* Se, perciò, quelli che Onder definisce *controlled-globalizing regionalist projects* non sono volti ad isolare bensì ad inserire l'economia nazionale nel mercato globale, essi si distaccano dal modello neoliberista in quanto, all'opposto di quello, contemplano un accresciuto ruolo dello stato nella politica industriale e commerciale. Questo cosiddetto *"new regionalism"* in Turchia sarebbe quindi, secondo lo studioso, effetto e conseguenza delle riforme degli anni '80 che, aprendo il paese al mercato globale, avrebbero agito in qualche modo come "facilitatore" dei progetti neoregionalisti perseguiti nei decenni successivi dal governo e

⁵⁹ Passim.

dagli attori economici privati. La propensione verso cultura e istituzioni occidentali che ha guidato costantemente l'élite dirigente turca e il ceto produttivo rappresentato dalla TUSIAD, anche dopo la democratizzazione e la nascita del multipartitismo, con i governi di centro-destra di Menderes, Demirel e Özal, dopo la caduta del muro di Berlino andava così a convergere col riemergere di alcune tradizionali correnti di pensiero.

In effetti, i consistenti interventi riformistici in campo istituzionale, burocratico-amministrativo, economico, compiuti anche e soprattutto nell'ottica della candidatura a membro della UE, nell'inserire il Paese della Mezza luna a pieno titolo nel mondo globalizzato, hanno contribuito, grazie anche alla stabilità politica che l'AKP di Erdoğan garantisce dal 2002, a far risorgere nella classe dirigente turca un orientamento regionalistico della politica estera, che data però almeno dagli anni '90 e attinge a certe ideologie ricorrenti nella storia della nazione. Come rammenta Kemal Kaya, *Ideologies like Islamism, Nationalism and Westernism which continue to effect the intellectual environment in Turkey have deep roots going back to the Ottoman era*⁶⁰.

Il neutralismo propugnato da Atatürk in politica estera all'indomani della nascita della repubblica derivava dalla necessità di rafforzare la nuova entità statale rafforzandone l'identità nazionale. Abbandonata l'idea di istituzioni sovranazionali come l'impero ottomano, il kemalismo si concretò in un laicismo di stato filoccidentale sotto tutela militare che rafforzò le concezioni nazionalistiche panturchiste o panturaniche sulla scorta delle ideologie del sociologo Ziya Gökalp, ma non

⁶⁰ KAYA Kemal (2009), "AKP and the secular pillars of Turkish republic", in DI PERI R. (a c.), *La Turchia contemporanea fra realtà e rappresentazione*, Collana Paralleli, Quaderni, Area Politica n. 6, Istituto Euromediterraneo del Nord Ovest, 2009, pp. 53-58.

seppe eliminare correnti panislamiste, diffuse soprattutto nelle province che l'apparato militare aveva difficoltà a raggiungere.

La capacità di conciliare valori rurali e identità nazionale con il pensiero occidentale caratterizzò quindi il periodo del partito unico in Turchia. Così, il principio del “*security first*” negli anni della Guerra fredda si concretò da un lato nella scelta difensiva di aderire alla NATO, di cui Ankara divenne fondamentale alleato per il contenimento dell'influenza sovietica nel quadrante mediorientale⁶¹, e, dall'altro, nel disimpegno verso le regioni vicine, secondo il motto kemalista “*peace at home and peace abroad*”.

Col mutato scenario susseguente alla fine del mondo bipolare, le gerarchie militari si trovarono a ripensare profondamente la posizione geostrategica della Turchia, con l'opportunità di ridefinire vecchie identità regionali o ipotizzare nuove realtà regionali, mentre le politiche economiche statali creavano le condizioni favorevoli affinché le forze produttive si espandessero a livello regionale, per accrescere la propria competitività a livello globale, attraendo capitali stranieri. D'altronde, per le autorità turche, la propria partecipazione a nuovi schemi di cooperazione regionale non era considerata

⁶¹ Un interessante saggio di Pier Paolo Ramoino sulla evoluzione delle linee di comando NATO nel Mediterraneo in base alle mutate esigenze non solo strategiche ma anche politiche, ricostruisce la centralità della base di Napoli, ma riporta come fin dal 1954 la Turchia abbia ospitato il Comando delle Forze navali del settore Mediterraneo nordorientale. Sostiene Ramoino che, a due anni dall'ingresso di Grecia e Turchia nell'Alleanza “*la suddivisione del Mediterraneo orientale in due aree di pertinenza greca e turca, con confini assai particolari tra loro, fu creata proprio per soddisfare le esigenze nazionali fra i due paesi dichiaratamente non troppo amici.*” Certo, sostiene lo studioso, la Marina turca, inizialmente obsoleta, poté aggiornarsi e potenziarsi anche grazie alle grandi esercitazioni nel Mediterraneo volte ad addestrare alle tattiche difensive anglosassoni contro sommergibili ed aerei tutte le nazioni alleate con interessi nel Mediterraneo, Italia, Francia e Grecia comprese. RAMOINO Pier Paolo, *La NATO e il Mediterraneo. Geopolitica dei comandi o comandi della politica. (Qualche considerazione di storia, di organica e di strategia)*, intervento al Convegno Internazionale di studi “1949-2009: sessant'anni di Alleanza Atlantica tra continuità e trasformazione”, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 11-12 marzo 2009.

alternativa alle tradizionali relazioni politiche, economiche e militari con l'Occidente, andando altresì a rafforzare il peso e, per così dire, la posizione di rendita della Turchia nei confronti degli alleati.

Pertanto, mentre Ankara continuava a perseguire la propria candidatura alla UE, valutandone le oggettive difficoltà, iniziava a diversificare le proprie relazioni internazionali, accrescendo la propria presenza nelle regioni limitrofe⁶².

1.2.1 Asia Centrale e Caucaso

Il panturanismo, che auspica l'unificazione delle popolazioni turcofone⁶³, ha ripreso a guardare alle comunità di lingua turca le quali, a testimonianza dell'originario nomadismo delle popolazioni turche dalle steppe sud-siberiane e mongoliche, sono diffuse nell'Asia centrale e caucasica, soprattutto in Turkmenistan, Kazakistan, Kirghizistan, Uzbekistan, fino alla regione cinese dello Xinjiang e a sud-est nell'Iraq settentrionale, in Afghanistan e in Iran, mentre ad ovest comunità turche sono

⁶² Si veda ancora ONDER Nilgun, "The Turkish project of globalization and new regionalism", cit., p. 97 e ss.

⁶³ La lingua turca, diffusasi nelle sue diverse declinazioni fra circa 125 milioni di persone divise in almeno 15 Stati, appartiene alla famiglia altaica, alquanto disomogenea a causa del nomadismo delle circa venti tribù originarie, ma con fonetica, morfologia e sintassi costanti. A grandi linee si possono distinguere tre direzioni cardinali di espansione della lingua: Oriente, Occidente e Settentrione (cfr., tabella 2). Per turchi d'occidente si intendono quelli abitanti dall'Adriatico al Caspio (più o meno il vecchio Impero Ottomano), dove risiedono 72 milioni di turchi e 50 milioni di turcofoni, così facendone l'area più importante fra le tre. Per turchi orientali ci si riferisce alle Repubbliche centrasiatriche ed ai territori a loro periferici di Cina, Iran ed Afghanistan; infine per turchi del nord – i meno numerosi fra tutti – si intendono quelli residenti nelle aree settentrionali alle due precedenti, quindi dall'alto Volga alla Siberia, dove, vista la perifericità di tali regioni, la lingua locale è rimasta isolata dal restante mondo turcofono assurgendo a status di lingua autonoma.

sopravvissute alla caduta dell'impero ottomano nei Balcani. Perciò, a seguito del pericoloso vuoto di potere venutosi a creare nella regione col dissolvimento dell'impero sovietico, nel 1991, la Turchia avviò una profonda trasformazione della propria politica estera, sostenuta ancora una volta da Stati Uniti ed Europa, che speravano in tal modo di diffondere nei territori ex-sovietici e in un'area cruciale per l'Occidente, sia per la sicurezza sia dal punto di vista energetico, il modello turco di una repubblica islamica ma laica, democratica ed orientata al libero mercato. Quindi, negli anni '90 *“la Turchia credette di poter affermare nella regione del Transcaucaso e dell'Asia centrale (ma anche nei Balcani o in Medio*



Figura 7: Aree turcofone nel continente asiatico

Oriente) un nuovo profilo regionale basato sul bilanciamento della tradizionale cooperazione con l'occidente e le sue strutture da un lato, e una più decisa ricerca del proprio interesse nazionale, in termini economici e di sicurezza, dall'altro".⁶⁴

Promossa quindi, secondo le parole di Paul Wolfowitz, a "modello per coloro che nel mondo musulmano aspirano al progresso democratico e alla prosperità"⁶⁵ nel progetto del Grande Medio Oriente, la Turchia è stata non a caso tra le prime a riconoscere le nuove repubbliche caucasiche nate dal disfacimento dell'Unione Sovietica e, soprattutto dopo l'11 settembre e la guerra in Afghanistan, Ankara ha concluso numerosi accordi di cooperazione con l'Uzbekistan, il Kazakistan e il Kirghizistan per la fornitura di armi, l'assistenza e l'addestramento del personale militare, divenendo oltretutto uno dei principali investitori nella regione, soprattutto in Kazakistan e Turkmenistan⁶⁶.

Comunque, l'elevata conflittualità dell'area e i molteplici attori interessati agli sviluppi nel Caucaso, considerato il nuovo epicentro del Grande Gioco internazionale, con Russia, Stati

⁶⁴ ROMANO S. - ZALLIO F., "La Turchia orfana di Atatürk", cit., p. 3. Analogamente, Nilgun Onder, afferma: "The emergence of five independent Turkic Republics from the Soviet wreckage in the Caucasus and Central Asia was a dramatic event for Turkey. Turkey's interaction with the Turkic states was almost non-existent during the Soviet era. But common linguistic and cultural ties as well as historical memory and myths relating to the origin of the Turkish people provided a strong incentive for the Turkish state and public to cultivate relations with the new Turkic Republics. Turkey rapidly established diplomatic relations and increased economic and cultural cooperation. According to Turkish policy makers, Muslim but secular Turkey with a democratic political regime and an open market economy could be a model for the Turkic Republics. Turkey received the USA's support in this endeavor." ONDER Nilgun, "The Turkish project of globalization and new regionalism", cit., p. 98.

⁶⁵ Turgut Özal Memorial Lecture pronunciata da Paul Wolfowitz il 15 marzo 2002. In <http://www.defenselink.mil/speeches/2002/s20020313-depsecdef.html>. La tesi di Wolfowitz e del Dipartimento di Stato fu fatta propria dall'Amministrazione Bush, che la trasformò in programma politico e annunciò il Progetto della Greater Middle East Partnership nel discorso tenuto al vertice G8 del giugno 2004. Si veda altresì TALBOT V., "Un modello turco per il Grande Medio Oriente?", in *ISPI Policy Brief*, N. 5, 2004, pp. 1-5.

⁶⁶ TALBOT V., "Il ruolo della Turchia nella sicurezza europea", cit., pp. 3-4.

Uniti, e Iran a contendersi le sfere di influenza, hanno presto convinto la Turchia ad attuare una politica pragmaticamente tesa ad ottenere benefici economici, evitando al contempo di accrescere le diffidenze di Russia ed Iran, puntando alla cooperazione su programmi specifici di intensificazione degli interscambi economici e commerciali.

In tal modo, ad esempio, nonostante il persistere degli strascichi della irrisolta questione armena, che ha vissuto una recrudescenza quando l'Armenia ha invaso il Nagorno-Karabak, subito dopo il collasso dell'Unione Sovietica, su iniziativa diplomatica turca dell'allora ministro Özal, Istanbul è divenuta la sede principale della *Black Sea Economic Cooperation*, organizzazione che riunisce ben undici nazioni (Albania, Armenia, Azerbaigjan, Bulgaria, Georgia, Grecia, Moldova, Romania, Russia, Turchia e Ucraina), tesa a liberalizzare i mercati e agevolare il libero scambio, con la finalità di garantire la pace e la stabilità nella regione, mantenendo amichevoli relazioni di buon vicinato tra tutti i Paesi della regione del Mar Nero. Considerando la popolazione dei Paesi che ne fanno parte, la BSEC rappresenta circa 350 milioni di persone, su un'area di oltre 20 milioni di Km² che, come si è già visto, è strategica per le risorse energetiche e per il loro trasporto, ancor più qualora si realizzi il cosiddetto Corridoio paneuropeo VIII che, dai porti di Bari e Brindisi collegherebbe le regioni adriatico-joniche a Durazzo in Albania, per arrivare al Mar Nero, a Varna, dopo aver attraversato Skopje e Sofia.⁶⁷

⁶⁷ BURGIO Giuseppe, (2009), *Il Mar Nero e i suoi rapporti col resto del Mediterraneo*, Freebook EDUP, Roma, 2009, pp. 14-21. Ricostruisce l'autore: "Nel 1994 il BSEC ha stabilito la sede in Istanbul e il 1° maggio 1999 ha acquistato identità legale internazionale come Organizzazione della Cooperazione economica del Mar Nero, alla quale nel 2004 ha aderito anche Serbia-Montenegro. Tuttavia, successivamente all'indipendenza del Montenegro dalla Serbia, la Grecia ha opposto veto alla ammissione

E' stato osservato che la BSEC può rientrare in quei processi definiti di *region-building*⁶⁸ che, per la pluralità di attori aventi *status* giuridici diversi, impone un sistema di *multilevel governance* in grado di superare la dicotomia westfaliana di interno/esterno. Per tal motivo gli studiosi hanno rilevato che l'approccio alla regionalizzazione viene adottato come fattore di *soft security* per il mantenimento della pace e della stabilità, soprattutto in aree caratterizzate da tensioni geopolitiche. Infatti, la *Summit Declaration on Black Sea Economic Cooperation* e il *Bosphorus Statement*, siglate ad Istanbul il 25 giugno 1992, considerando i grandi rivolgimenti avvenuti in Europa, si prefiggono di rendere il Mar Nero “*a sea of peace, stability and prosperity striving to promote friendly and good-neighborly relations*”⁶⁹, condividendo l'obiettivo comune di sostenere lo sviluppo attraverso la cooperazione bilaterale e multilaterale fra i Paesi membri e con altre nazioni, promuovendo il progresso economico, tecnologico e sociale e incoraggiando la libera impresa. Analogamente, la successiva *Charter of the Organization of the BSEC*, entrata in vigore nel 1999, riconfermando le finalità dei precedenti documenti, esprime la determinazione dei Paesi

del Montenegro in risposta al veto opposto dalla Turchia all'ammissione di Cipro. [...]Numerosi sono i Paesi dell'UE che partecipano alla BSEC come osservatori (Austria, Repubblica Ceca, Francia, Germania, Italia, Polonia e Slovacchia). Vi partecipano anche come osservatori gli Stati Uniti d'America, la Bielorussia, l'Egitto, Israele e la Tunisia.”

⁶⁸ ANTONSICH Marco (2006), “Prove di regionalizzazione nel mar Nero. Il caso della Black Sea Economy Cooperation”, in BIANCHIERI Boris (a c.), *La partita nel Caucaso*, ISPI - Quaderni di Relazioni Internazionali, n. 1, 2006, pp. 4-14. Il politologo chiarisce preliminarmente all'analisi del caso BSEC, l'accezione con cui ha utilizzato nel saggio il termine regione, specificando che esso in scienza politica e nelle relazioni internazionali assume il significato di “*dimensione alternativa con cui pensare e plasmare la realtà internazionale – una forma istituzionale capace di regolare uno spazio entro il quale possono coesistere attori diversi (stati, enti locali, istituzioni internazionali, Ong, ecc.) legati tra loro da rapporti di collaborazione non gerarchici - [...] ad una scala supra- o transnazionale*”, differenziandosi in tal modo dalla comune nozione di regione di tipo geografico o economico, che opera a livello sub-nazionale.

⁶⁹ I documenti sono consultabili al sito ufficiale della BSEC agli indirizzi <http://www.bsec-organization.org/documents/declaration/summit/Reports/Istanbul1992.pdf> e <http://www.bsec-organization.org/documents/declaration/summit/Reports/Istanbul1992.pdf>.

partecipanti a “*promote a lasting and closer cooperation among the states of the BSEC Region, CONSCIOUS of the growing role and importance of regional initiatives in promoting progress and shaping contemporary international life*”⁷⁰.

Come struttura istituzionale, la BSEC, che dispone di un seggio come osservatore presso le Nazioni Unite e collabora con la Banca Mondiale e il WTO, ha ricalcato l’organizzazione dell’Unione Europea, dotandosi di un Consiglio preposto a prendere le decisioni fondamentali, costituito dai ministri degli Affari esteri degli stati membri, una presidenza a rotazione semestrale, un segretariato permanente, con sede a Istanbul, un’assemblea parlamentare (Pabsec), con sede amministrativa a Istanbul, composta da rappresentanti parlamentari degli stati membri che si riuniscono due volte all’anno e prendono decisioni aventi solo potere consultivo e una banca (the *Black Sea Trade and Development Bank*), con sede a Salonicco.

Nonostante le premesse, la BSEC non è stata sinora all’altezza delle aspettative, per alcuni limiti intrinseci alla sua costituzione. Infatti, la capacità di fungere da attrattore per un’effettiva operazione di *region-building* è contraddetta in parte dagli stessi atti istitutivi, laddove, al capitolo III, art. 6 del *Charter* non viene posto alcun limite di ordine geografico-spaziale all’ammissione nell’organizzazione. Inoltre, come rilevato da diversi studiosi, tra le finalità esplicitamente dichiarate in premessa, la cooperazione a livello regionale fra gli Stati membri della BSEC è considerata “*part of the integration process in Europe*”, con un forte richiamo al *Charter of Paris for a New*

⁷⁰ Anche il Charter è disponibile in rete al link <http://www.bsec-organization.org/documents/LegalDocuments/statutory/charter/Download/CHARTER%20web%20080630.pdf>.

Europe ed agli Accordi di Helsinki.⁷¹ Peraltro, lo *status* giuridico dei Paesi aderenti alla BSEC rispetto alla UE è altamente diversificato, essendovi stati membri, stati candidati e stati difficilmente suscettibili di aderire alla UE, il che pregiudica la coerenza delle azioni di *governance* politico-economica regionale dell'organismo.⁷²

Così, la mancanza di obiettivi realistici e ben definiti, così come l'impossibilità per la Turchia di assumere un ruolo guida nella regionalizzazione di un'area strategica come il Mar Nero, nel cosiddetto Grande Gioco fra Russia, Stati Uniti ed Europa per il possesso delle risorse energetiche, e le limitate risorse economiche e finanziarie di Ankara hanno ben presto ridimensionato l'idea del gigante anatolico di fungere da polo di attrazione per le nazioni turcofone della regione dell'Asia centrale e del Caucaso, facendo in tal senso registrare un fallimento *“soprattutto politico. Di fatto, Ankara non [è riuscita] a convincere i paesi dell'area cosiddetta panturca ad adottare una piattaforma*

⁷¹ Tale riferimento all'Europa è esplicito in tutti i documenti istitutivi della BSEC e diversi autori sostengono che la finalità ultima della diplomazia turca nel promuovere la nascita della BSEC, fosse proprio, in ultima analisi, la possibilità di accelerare in tal modo il processo di adesione della Turchia alla UE. Si vedano, ad esempio, MANOLI P. (2005), "Limiting Integration: Transnational Exchanges and Demands in the BSEC Area", in «*Agora Without Frontiers*», 10, 2005, 4, pp. 268-291 e GENÇKAYA Ö.F. (1993), "The Black Sea Economic Co-operation Project: A Regional Challenge to European Integration", in «*International Social Science Journal*», 45, 1993, 4, pp. 549-557.

⁷² Osserva Antonsich: *“Così come nel caso dell'Ue, anche la Bsec non viene definita in rapporto ad uno spazio geografico preciso, ma in base a criteri di natura politico-economica che lasciano aperto questo spazio a stati che al Mar Nero sono estranei dal punto di vista geografico. L'assenza di un confine geografico preciso, mentre da una parte echeggia il principio post-moderno di spazi a geometrie variabili, dall'altra però contribuisce ad ostacolare la formazione di una chiara coscienza regionale, che accompagna ogni processo di region-building.”*. Inoltre relativamente alle nazioni che partecipano, a diverso titolo, sia alla UE, sia alla BSEC, lo studioso rileva: *“Dato questo diverso status giuridico, impegni verso una maggiore cooperazione tra i membri Bsec sono ostacolati da obblighi internazionali pregressi. [...] In altre parole, sono gli stessi stati membri della Bsec a frenare un'accresciuta regionalizzazione dell'area.”*. ANTONSICH M. (2006), "Prove di regionalizzazione nel mar Nero.", cit., pp. 7-8.

comune di politica internazionale che soddisfacesse in qualche modo le esigenze della Turchia stessa."⁷³

Tuttavia, dopo aver ridimensionato i suoi progetti di influenza panturanica sul territorio, resta evidente che la situazione geopolitica venutasi a creare nella regione nell'era post-sovietica, fanno di Ankara uno tra i principali attori eurasiatici, sicché "*While Turkey has not necessarily become the model to which the new states of the Eurasia aspire, its thriving private sector, its secular approach toward Islam and its functioning democracy continue to have their appeal in the region*".⁷⁴

Vale perciò qui la pena rilevare, ai fini del discorso che si intende sviluppare, che questo dato, nell'ottica dell'Unione Europea, può rivestire notevole importanza, considerata la già analizzata necessità, per la sicurezza degli approvvigionamenti energetici di quest'ultima, di una stabilità nella regione sud-caucasica. Sebbene, infatti, nella comunicazione del marzo 2003 per una *Wider Europe*, la Commissione non avesse formalmente individuato i paesi caucasici fra quelli cui estendere le proprie politiche di vicinato, i successivi Consigli di Tessalonica e Lussemburgo hanno riconosciuto l'area come nevralgica per gli interessi europei, nominando un Rappresentante Speciale per il Caucaso ed avviando contatti con le neonate repubbliche, per cooperare su temi di interesse comune e fornire loro assistenza per l'avviamento di riforme politiche ed economiche tese a

⁷³ ROMANO S. - ZALLIO F., "La Turchia orfana di Atatürk", cit., p. 3.

⁷⁴ AYDIN Mustafa (2006), "Turkey's policies towards the South Caucasus and its integration in the EU", in BIANCHIERI Boris (a c.), *La partita nel Caucaso*, Quaderni di Diritto internazionale, ISPI, n. 1 Aprile 2006, pp. 50-62.

risolvere i persistenti conflitti⁷⁵. L'evidente intento di inserirsi nel gioco di alleanze ed interessi nella regione, si è tuttavia scontrato con la complessità dei fattori di instabilità locali, che oltretutto favoriscono attività criminali connesse col traffico di droga, terrorismo e flussi migratori, per cui si è fatta strada l'opinione che l'integrazione turca nell'Unione possa avvicinare in maniera più efficace l'Europa alla regione, consentendole di perseguire politiche più realistiche, una più profonda conoscenza delle problematiche in gioco ed un accesso diretto alle strategiche risorse energetiche dell'area. Una delle più valide proposte per affrontare i problemi di sicurezza della regione è costituita in tal senso dall'idea di un Patto di Stabilità Caucasicco avanzata dalla Turchia lungo le linee del Patto per il Sud Est d'Europa, che potrebbe essere sviluppato facilmente con il supporto e l'esperienza europea, in un quadro di piena integrazione di Ankara all'Unione.⁷⁶

1.2.2 Le relazioni russo-turche

Secondo Torbakov, il cambiamento che ha avuto luogo nel panorama geopolitico euroasiatico nei passati due decenni, ha

⁷⁵ Così si legge nelle Conclusioni del Consiglio di Lussemburgo del 7 luglio 2004 "Concerning the Southern Caucasus, the Council recalled its conclusions of 16 June 2003 and of 26 January 2004 and its continuing interest in promoting stability, democracy and prosperity in this region. The Council noted the recommendations of the European Parliament, the Commission, SG/HR and the EU Special Representative for the Southern Caucasus and decided to include Armenia, Azerbaijan and Georgia in the ENP (European Neighbourhood Policy). This marks a significant step forward in the Union's engagement with this region. Each country will be given the same possibility to develop its links with the EU, including through action plans, and will be treated on its individual merits in line with the general policy of the ENP. The Council also invited the Commission, and the SG/HR for issues related to political cooperation and the CFSP, to report on progress made by each country with regard to political and economic reforms". Council of European Union, 2590th Council Meeting General Affairs and External Relations Press Release 10189/04, p. 13. Su http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/80951.pdf

⁷⁶ AYDIN Mustafa (2006), "Turkey's policies towards the South Caucasus and its integration in the EU, cit. pp. 59-60.

aperto la strada ad una stretta cooperazione tra Mosca ed Ankara, portando così in apparenza a termine secoli di animosità fra le due potenze eurasiatiche⁷⁷. Tanto per questo autore come per altri studiosi, tuttavia, le convergenze venutesi a creare a partire dalla seconda guerra in Iraq di Bush junior e con il lancio del progetto americano del Grande Medio Oriente, sono il frutto di strategie in certo qual modo difensive, frutto in parte anche delle difficoltà nei rapporti con Bruxelles da parte di entrambi i Paesi⁷⁸.

Avviato con la solenne visita di Putin in Turchia nel dicembre 2004, culminata nella Dichiarazione Congiunta per *“L’approfondimento dell’Amicizia e di una partnership multidimensionale fra Repubblica turca e la Federazione Russa”*, ma risalente alla firma del Piano di Azione Eurasiatico del 2001 fra gli allora ministri degli esteri Ismail Cem and Igor Ivanov⁷⁹, il dialogo russo-turco si fonda, infatti, sulla constatazione di una comune identità eurasiatica, sulla condivisione di un forte nazionalismo basato sulla difesa della integrità territoriale dai movimenti separatisti, rispettivamente ceceno e curdo, e sul senso di frustrazione verso un Occidente escludente anche nel nuovo scenario post-guerra fredda, che avrebbe indotto alcuni commentatori a parlare di “luna di miele” e di “affinità spirituali” fra Mosca ed Ankara⁸⁰. Tuttavia, in termini più concreti, il

⁷⁷ TORBAKOV Igor (2007), *Making sense of the current phase of Turkish-Russian relations*, Washington DC, The Jamestown Foundation Occasional Papers.

⁷⁸ Si vedano al riguardo PANTALEO Nicola (2010), *Chi si affaccia dalla Sublime Porta? Continuità e innovazioni della politica estera turca*, Meridiani Relazioni Internazionali e FUMAGALLI Matteo, “Lo stallo euro-turco”, in *Nomos e Khaos*, Rapporto Nomisma 2006 sulle prospettive economiche e strategiche, Osservatorio Scenari Strategici e di Sicurezza, Roma, 2007, pp. 579-590.

⁷⁹ KINIKLIOGLU Suat (2006);, *“The Anatomy of Turkish-Russian Relations,”* Sakip Sabanci International Research Paper, p. 2.

⁸⁰ Tra i diversi lavori al riguardo, oltre a quelli già citati, si enumerano WARHOLA James W., MITCHELL William A., “The Warming of Turkish-Russian Relations: Motives and Implications”, in *Demokratizatsiya*, 14(1) , Inverno 2006, pp. 127-143; HILL Fiona, TASPINAR Omer, “Russia and Turkey in the Caucasus: Moving Together to Preserve the Status Quo?” , in *Russie.Nei.Visions*, n. 8,

riavvicinamento si è avuto in tre settori specifici: la cooperazione economica; la condivisione di preoccupazioni sulla sicurezza regionale; il disincanto verso la politica estera statunitense.

Riguardo al primo aspetto, evidentemente la cooperazione riguarda soprattutto il campo energetico, ma nell'ultimo decennio gli scambi commerciali si sono intensificati in misura considerevole interessando diversi settori. La relazione appare in relazione alle forniture energetiche estremamente sbilanciata a favore della Russia, considerato che la Turchia riceve tre quarti del suo approvvigionamento di gas dalla Russia attraverso il Blue Stream, e che la domanda di gas è destinata ad aumentare drasticamente nel prossimo decennio (55mldmc nel 2010, 82mldmc nel 2020).⁸¹ Ma la Federazione russa occupa il secondo posto, dopo la Germania, anche per il volume di interscambi commerciali, che nel 2010 ha raggiunto 26,2 miliardi di dollari, mentre costituisce per la Turchia il quinto mercato di sbocco per le esportazioni (4,6 miliardi nel 2010, con una ripresa rispetto al negativo 2009 addirittura del 45,2%)⁸². Nel 2010, la Confederazione degli imprenditori e degli industriali turchi (Tuskom) e la Camera di commercio della Federazione Russa hanno firmato un accordo per aumentare il commercio bilaterale

Institut Français des Relations Internationales, gennaio 2006; HILL Fiona, TASPINAR Omer, "Turkey and Russia: Axis of the Excluded?", in *Survival: Global Politics and Strategy*, 48(1), primavera 2006, pp. 81-92 e infine AKTURK Sener, "Turkish-Russian Relations after the Cold War (1992-2002)", in *Turkish Studies*, n. 7(3), settembre 2006, pp. 337-364.

⁸¹ FUMAGALLI Matteo (2008): *Le nuove direttrici della politica estera turca: un radicale cambiamento rispetto alla westpolitik di Ankara?*, ICTS – Italian Center for Turkish Studies, Working Papers Series, n. 03/2008, p. 11.

⁸² Dati riportati nella Nota Congiunturale di Aprile 2011 a cura dell'ICE, su http://www.ice.gov.it/paesi/europa/turchia/upload/181/NOTA_CONGIUNTURALE_APRILE_2011.pdf

allo scopo di raggiungere un volume degli scambi pari a 100 miliardi di dollari in cinque anni.⁸³

In aggiunta alla cooperazione economica ed energetica, la Russia e la Turchia condividono le preoccupazioni sulla sicurezza e le minacce alla propria integrità territoriale, per cui hanno avviato una forte cooperazione anche nel campo della difesa, nella lotta contro il terrorismo ed il separatismo, in polemica con gli orientamenti di Washington. Fiona Hill e Omer Taspinar si sono riferiti a questa convergenza come all' "asse degli esclusi", ritenendo che le relazioni tra i due ex rivali si siano intensificate come risultato di una crescente opposizione alla politica estera statunitense e per essere stati tagliati fuori dalla ricostruzione americana sia in Iraq che altrove. D'altronde tale avvicinamento non si radica in una condivisione ideologica tra Ankara e Mosca. Mentre, infatti, le tensioni fra la Turchia e gli Stati Uniti hanno una dimensione più regionale (la questione multidimensionale curda in Iraq, la Turchia e il Medio Oriente allargato di cui si parlerà oltre), quelle di Mosca, anche con l'Europa, sono più globali, e sono il risultato della percepita umiliazione russa seguita alla fine della Guerra Fredda e all'implosione dello stato sovietico⁸⁴. Inoltre, il recente intervento russo nel Caucaso durante la guerra dell'Ossezia del Sud nell'agosto 2008, in cui Mosca ha difeso i separatisti e sospeso per giorni l'approvvigionamento energetico dell'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan, non è stato certamente accolto con favore dalla Turchia ed ha posto in luce i limiti delle relazioni turco-russe. Inoltre, la

⁸³ Si veda la nota di agenzia *Turchia-Russia: accordo tra gli imprenditori dei due paesi per aumentare gli scambi commerciali*, su Agenzia Nova, Ankara, 6 ottobre 2010, su <http://www.agenzianova.com>.

⁸⁴ FUMAGALLI, M., *Le nuove direttrici della politica estera turca*, cit. p. 11.

Russia continua a mantenere buoni legami con i fratelli ortodossi di Cipro, facendo indispettire, non poco, alcuni circoli turchi. Perciò, nonostante i rapporti si siano intensificati nell'ultimo decennio per i motivi sopra esposti, ciò non ha dato luogo ad un partenariato strategico, in ragione del fatto che, nella gestione degli interessi energetici, i due paesi sono in competizione piuttosto che complementari, per cui è da ritenere che, pur nella nuova strategia diplomatica multidimensionale, la Turchia non abbia interesse ad interrompere le sue relazioni con l'Ue, che sono tuttora il primo partner commerciale, e con gli USA, che comporterebbe una drastica rottura nei confronti dell'asse principale del kemalismo: l'ancoraggio ad Ovest.⁸⁵

1.2.3 Medio Oriente

Nel settore mediorientale, la Turchia non è riuscita a divenire il modello di riferimento, come auspicato da Washington, soprattutto per la singolarità della sua posizione sulla religione islamica e la diffidenza del mondo arabo verso l'antico dominatore ottomano divenuto amico di Washington e di Israele. La politica estera di Ankara si è quindi sviluppata in modo autonomo, in base ad esigenze di sicurezza che l'hanno condotta a modificare le proprie alleanze tradizionali con Europa e Stati Uniti. Come afferma Tarik Oguzlu *"the emerging security environment in Turkey's neighborhood, particularly in Iraq, and its impacts on Turkey's internal security have recently become more important in*

⁸⁵ LARRABEE Stephen F., Turkey's new geopolitics, in *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 52, n°2, Aprile-Maggio 2010, pp. 157-180.

bringing into existence a skeptical Turkish attitude towards the West in general and the westernization process in particular".⁸⁶

Iraq. La guerra in Iraq del 1991 e la creazione, nel nord iracheno, di una zona in cui i curdi del PKK riuscivano a trovare solidarietà e protezione, oltre che basi logistiche per incursioni ed attentati nell'Anatolia orientale che hanno causato oltre 30.000 vittime, ha comportato per Ankara, a seguito della formazione nel 1992 del Governo Regionale Curdo, la necessità di elaborare una politica di attivismo con le forze militari statunitensi, cooperando nelle operazioni *Provide Comfort* e *Northern Watch*, e al tempo stesso di mediazione diplomatica nella regione, inserendosi nei contrasti interni alla leadership curdo-irachena tra l'Unione Patriottica del Kurdistan (Puk) e il Partito Democratico del Kurdistan (Kdp) e interagendo con Iran e Siria, e gli altri attori coinvolti a diverso titolo nella questione curda.

Tuttavia, l'atmosfera venutasi a creare all'indomani degli attacchi terroristici dell'11 settembre e la vittoria elettorale nel 2002 del AKP di Gül ed Erdoğan, determinarono per la prima volta una brusca svolta nelle relazioni con l'alleato americano e una crescente divergenza nelle rispettive visioni sulla sicurezza nel medio Oriente. Mentre il PKK veniva iscritto nelle liste delle organizzazioni terroristiche, il nuovo partito di governo, di

⁸⁶ OGUZLU Tarik (2007), "The Future of Turkey's Westernization: A Security Perspective", in *Insight Turkey*, vol 9, n. 3, 2007. Lo stesso autore ha pubblicato anche il saggio, in certo qual modo complementare, *Middle Easternization of Turkey's Foreign Policy: Does Turkey Dissociate from the West?* in cui afferma che l'atteggiamento di Ankara, che egli definisce di "mediorientizzazione", più che portare ad una rottura con l'Occidente, sarebbe sfociato "in the adoption of a more pragmatic/rational than an emotional/romantic approach towards the European Union and the United States". Conseguentemente, le relazioni con l'Unione e con gli Stati Uniti saranno in futuro determinate dalla convergenza o meno delle rispettive posizioni su questioni cruciali come Iraq, Curdi, Siria, democratizzazione del Medio Oriente ed Iran, ovvero da un'agenda dettata da avvenimenti che si determineranno a sud e ad est piuttosto che ad ovest. OGUZLU Tarik (2008), "Middle Easternization of Turkey's Foreign Policy: Does Turkey Dissociate from the West?", *Turkish Studies*, vol. 9, n. 1, 2008, pp. 1-30.

orientamento moderato islamico, adeguava le linee di politica estera alla dottrina della “Profondità strategica” di Ahmet Davutoglu, accademico turco, divenuto prima consigliere di politica estera di Recep Tayyip Erdoğan e recentemente suo ministro per gli Esteri. Secondo Davutoglu e quello che è stato definito il suo neo-ottomanismo⁸⁷, la Turchia contemporanea, in base alla eredità storica ottomana e alla sua posizione geostrategica unica, di ponte tra il mondo occidentale e quello islamico e di passaggio obbligato sulla rotta degli idrocarburi, per recuperare “l’autostima della nazione” deve saper cogliere le opportunità spalancatesi con la fine della Guerra Fredda e, recuperando tolleranza e cosmopolitismo tipiche del passato ottomano, controbilanciare la tradizionale propensione verso i Paesi occidentali – gli Stati Uniti e la troppo tentennante UE - stringendo accordi di amicizia con le vicine nazioni musulmane, per divenire in tal modo “*the balance of power*” della regione.

⁸⁷ Il termine di neo-ottomanismo ha suscitato un considerevole dibattito in Turchia, ove il passato imperiale è stato a lungo ostracizzato dall’ortodossia kemalista. Nato, alle origini, come contestazione alle superficiali riforme occidentalizzanti dell’epoca Tanzimat nel pensiero del poeta romantico Namik Kemal, il neo-ottomanismo avrebbe dovuto costituire una sintesi fra l’Islam e le istanze democratiche. In tal senso esso venne assunto come teoria ispiratrice dei Giovani Turchi e della costituzione del 1876. Nel mutato scenario post-guerra fredda, il termine è stato evidentemente attualizzato e fatto oggetto di diverse interpretazioni. Ahmet Sözen cita le posizioni di taluni noti giornalisti e opinionisti turchi per esemplificare i termini del dibattito. Per il noto commentatore del quotidiano *Hürriyet* Uluengin, esso, lungi dal costituire un nuovo imperialismo, consente ai Turchi di riconciliarsi con la propria storia e di riallacciare l’epoca ottomana con quella repubblicana; per il *columnist* del quotidiano *Sabah* Zülfü Livaneli, invece, bisogna guardarsi da questo insorgente neo-ottomanismo, che va contro la Turchicità della nazione, e restringerlo a certa affinità culturale coi Paesi vicini, ereditata dal dominio ottomano, così come l’America Latina può fare con l’antica dominatrice Spagna. Una terza posizione intermedia è infine, quella di Cengiz Çandar, che ritiene che del passato imperiale il neo-ottomanismo debba ereditare quella capacità diplomatica di risolvere i problemi di politica estera e garantire la stabilità interna non con le guerre, ma con un atteggiamento cosmopolita ed adattivo. Fra gli oppositori dell’AKP vi è poi chi ritiene che il neo-ottomanismo del governo in carica costituisca parte del progetto imperialistico statunitense del Grande Medio Oriente, ovvero il tentativo di imporre la religione musulmana sulle minoranze cristiano ortodosse nei Balcani e nel Caucaso. Si veda SÖZEN AHMET (2010), “A Paradigm Shift in Turkish Foreign Policy: Transition and Challenges” in *Turkish Studies*, 11(1), 2010, pp. 103-123. Si veda anche, per i rapporti fra kemalismo e neo-ottomanismo, MURINSON, A. (2006), “The Strategic Depth Doctrine of Turkish Foreign Policy”. in *Middle Eastern Studies*, 42(6), 945-964.

La premessa teorica del professor Davutoglu è che il concetto di “profondità strategica” (*Stratejik Derinli*) di una nazione affondi le proprie radici nelle peculiarità storiche, geografiche e culturali di quest’ultima. La Turchia, in questo senso, può rivestire un ruolo unico sulla scena internazionale sia per il fatto che essa è stata sovente epicentro di grandi eventi della storia, incluso il periodo imperiale ottomano; sia per la straordinaria posizione geografica che la pone, al tempo stesso, a contatto col mondo mediterraneo, ma anche col Mar Nero, coi Balcani e col Causaso e dunque al centro di molteplici aree geopolitiche di influenza; sia, infine, in quanto la Turchia è situata alla confluenza di tutti i centri di civilizzazione – Egitto, Grecia, Persia, Mesopotamia, Mediterraneo - che hanno influenzato profondamente la storia dell’umanità. Considerata tale connaturata “profondità strategica”, la Turchia deve saper cogliere i grandi cambiamenti sistemici della storia – in questo caso la fine della guerra fredda – affrontando con la dovuta flessibilità ed un approccio multilaterale le nuove sfide del presente globalizzato.

Per riuscire ad assumere tale ruolo di *global actor*, dunque, secondo Davutoglu, cinque principi devono orientare le linee di politica estera turca, vale a dire

- “1. *Balance between freedom and security.*
2. *Zero problems with neighbors.*
3. *Multidimensional and multi-track policies.*
4. *A new diplomatic discourse based on firm flexibility.*
5. *Rhythmic diplomacy.*”⁸⁸

⁸⁸ Ahmet Sözen ricostruisce in maniera al tempo stesso chiara e sintetica tanto la dottrina della “Profondità strategica” di Davutoglu, quanto il dibattito, interno ed esterno, che ne è scaturito circa i

La concezione di Davutoglu recupera in tal modo la tradizionale politica kemalista di non intromissione verso i vicini, ma la supera associandole un attivismo diplomatico in senso multidimensionale e “ritmico”, che nel Medio Oriente l’hanno portata, fra l’altro, ad accrescere la propria collaborazione con nazioni in passato ostili come Siria ed Iran, non solo recuperando le affinità religiose, ma soprattutto facendo leva sul comune interesse di Ankara, Damasco e Teheran a scongiurare la nascita di un Kurdistan autonomo ai loro confini.⁸⁹

L’evoluzione di tali nuove coordinate della politica estera turca ha sortito effetti complessi da quando l’AKP è al governo. Il partito di Erdoğan, che si definisce una democrazia conservatrice, ha incontrato il favore dell’opinione pubblica col suo progetto di conciliazione fra Islam e democrazia, valori tradizionali e istanze occidentali, che ha ribaltato le consuete contrapposizioni interne fra partiti nazionalisti, difensori della laicità dello stato e tradizionalmente filo-occidentali e partiti ad ispirazione religiosa di norma ostili all’influenza occidentale.⁹⁰ Guardato con sospetto da quelle fasce della *élite* kemalista che temono la progressiva islamizzazione della politica turca dietro la facciata riformistica,

nuovi orientamenti di politica estera turca da quando l’AKP è al governo nel già citato articolo SOZEN AHMET (2010), “A Paradigm Shift in Turkish Foreign Policy: Transition and Challenges” in *Turkish Studies*, 11(1), cit..

⁸⁹ Si vedano in proposito TALBOT V. (2008), “La Turchia riscopre il Medio Oriente”, in *ISPI Policy Brief*, n. 83, 2008, pp. 1-7 e in particolar pp. 4-5; WALKER W. Joshua (2007), “Learning strategic depth: implication on Turkey’s new foreign policy doctrine”, in *Insight Turkey*, vol. 9 n. 3, sept. 2007, http://findarticles.com/p/articles/mi_7057/is_3_9/ai_n28498505/pg_2/?tag=mantle_skin:content; CIOROIANU Adrian (2010), *Ahmet Davutoglu a cavallo tra due mondi*, articolo tratto dal quotidiano rumeno *Adevărul* del 14 maggio 2010, riportato in traduzione dall’Agenzia Presseurop, al link <http://www.presseurop.eu/it/content/article/251491-ahmet-davutoglu-cavallo-tra-due-mondi>.

⁹⁰ Come sintetizza Valeria Giannotta, “E’ proprio su questo aspetto che oggi si palesa con forza il paradosso dei kemalisti, western oriented per tradizione: mentre sostengono a gran voce di essere a favore del secolarismo e del liberalismo, trincerandosi dietro a un rigido nazionalismo, si dimostrano spesso intolleranti riguardo la libertà di religione e difendono il diritto dei militari ad intervenire negli affari politici”. GIANNOTTA Valeria (2010), “Dibattito identitario e politica estera dell’AKP”, Centro Italiano per la Pace in Medioriente, su <http://www.cipmo.org/1501-indice-analisi/turchia-akp.html>

“guardando ai fatti, il partito di Erdoğan è l’esito della trasformazione liberale dell’Islam riconducibile soprattutto all’attivismo della nuova borghesia anatolica, all’inclusione nella sfera pubblica dei nuovi intellettuali musulmani, all’allineamento ai criteri di Copenaghen e al fallimento dei precedenti progetti islamici”⁹¹ del governo Erbakan, recuperando invece l’attivismo multilaterale avviato negli anni ‘70 da Bülent Ecevit e continuato negli anni ‘90 dal presidente Turgut Özal⁹². Il manifesto della Democrazia Conservatrice chiarisce infatti che il secolarismo di Atatürk è condizione indispensabile per la democrazia, intesa come valorizzazione delle differenze, integrazione e tolleranza, in quanto consente agli individui di professare qualsiasi credo liberamente, nel rispetto degli *human rights* e delle libertà inviolabili: si comprende in quest’ottica quindi come il riformismo in senso europeista, il rispetto del *rule of law*, le politiche liberali in economia, la difesa dei valori e costumi tradizionali turchi e il dinamismo in politica estera siano aspetti non contrastanti nel progetto identitario dell’AKP.

Tale impostazione ha reso obsolete la consueta contrapposizione fra Est e Ovest, per cui considerare l’attuale politica estera di Ankara come un allontanamento dall’Occidente e, come è stata definita, una *Middle Easternization* è sicuramente riduttivo, se si considera che, soprattutto nel primo mandato, il primo ministro Erdoğan ha investito buona parte della propria leadership nell’accelerazione delle riforme richieste da Bruxelles per l’adesione all’Unione Europea: “*Nei fatti ciò che è considerato*

⁹¹ Ibidem.

⁹² Conviene su tale elemento di continuità tra la politica estera dell’AKP e i precedenti del presidente Özal negli anni ‘80 e dell’esperienza governativa del partito islamista Rafah di Erbakan, poi messo fuorilegge dai militari FUMAGALLI Matteo (2008): *Le nuove direttrici della politica estera turca: un radicale cambiamento rispetto alla westpolitik di Ankara cit.*

un allontanamento dall'Occidente non è altro che l'estensione della politica estera in linea con la logiche e le dinamiche del nuovo contesto internazionale. [...] Le attività in Asia Centrale e Africa, il legame con l'Unione Europea e l'Organizzazione della Conferenza Islamica, così come il recente seggio non permanente nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU e i continui sforzi a diventare un attore chiave nelle politiche energetiche regionali sono tutte parti del medesimo quadro di politica estera volto a mantenere il tradizionale orientamento a Occidente e a difendere sia la componente eurasiatica che quella mediorientale”⁹³

In quest'ottica, l'episodio che, dopo la fine della Guerra Fredda, ha rappresentato il banco di prova di tale nuova politica estera multilaterale ed autonoma della Turchia, tesa a renderla attore globale e regionale al tempo stesso, è stato sicuramente il rifiuto a sostenere la seconda guerra in Iraq.

Il primo marzo 2003, come si è accennato in precedenza, il Parlamento turco non diede l'autorizzazione a fornire le proprie basi logistiche agli Stati Uniti per attaccare l'Iraq dal Nord nella seconda Guerra del Golfo, portando le relazioni bilaterali fra i due Paesi al loro minimo storico. Nel breve periodo, *“tale voto, determinato in larga misura dalla volontà di non compromettere i risultati conseguiti da un decennio di politica nord-irachena, avrebbe tuttavia finito per pregiudicare quegli stessi risultati che, in larga misura, si prefiggeva di tutelare.”*⁹⁴ Esso cioè, finì *“per minare i due presupposti fondamentali su cui essa si reggeva: da un lato, l'unitarietà di intenti con l'alleato statunitense e, dall'altro, la concreta capacità di influenza sulle dinamiche politiche interne*

⁹³ GIANNOTTA V. (2010), “Dibattito identitario e politica estera dell'AKP”, cit., pp. 9-10.

⁹⁴ FRAPPI Carlo, “La politica estera turca e l'Iraq del Nord”, cit., p. 2.

al Grc.⁹⁵ Su esplicita richiesta dei due partiti curdo-iracheni, veniva infatti sciolta la Forza di Monitoraggio di Pace, il contingente militare turco inviato a mediare fra le opposte fazioni in lotta, garantendo il perdurare del cessate il fuoco tra le parti proclamato a seguito del “Processo di Pace di Ankara” e nell’ottobre dello stesso 2003 il Capo della Autorità Provvisoria della Coalizione Paul Bremer e la componente curda si opponevano alla presenza di una forza di *peacekeeping* turca nel teatro di guerra, mentre il PKK nel 2004 riprendeva la lotta armata, dopo aver dichiarato unilateralmente la fine del cessate il fuoco che durava dal 2000, quando si era concluso il caso Ocalan.

Tuttavia, nel medio termine, il voto del Parlamento turco, condiviso dalla maggioranza dell’opinione pubblica, si rivelò una saggia decisione, che ha evitato di coinvolgere Ankara in un conflitto senza fine e di accrescere le tensioni fra popolazioni turche e curde a ridosso dei confini, facendo altresì irritare gli Stati limitrofi, memori del dominio ottomano. Soprattutto, però, la consapevolezza che, a seguito di quella decisione, l’intera politica estera sin lì tenuta verso l’Iraq era ormai minata, ha determinato il nuovo e più pragmatico atteggiamento assunto in seguito dal nuovo Governo dell’AKP.

Questo, è stato caratterizzato da una impostazione fondata non più esclusivamente su strategie di sicurezza, ma di più ampio respiro politico, formalmente basata sul concetto di “equa distanza”, che ha consentito di avviare un dialogo coi Paesi vicini ed anche con personalità, partiti ed esponenti politici iracheni, su temi non esclusivamente militari, ma anche di ambito

⁹⁵ Ibidem.

commerciale ed economico⁹⁶. La delicata questione di Kirkuk, che il Governo Regionale Curdo intende annettere per le sue risorse petrolifere, pur avendo generato notevole tensione con la Turchia, che teme ciò possa favorire l'indipendenza del Kurdistan iracheno, a scapito della numerosa comunità turcomanna, non ha impedito ad esempio al presidente iracheno di etnia curda Jalal Talabani di recarsi in visita ufficiale ad Ankara per stringere accordi in campo energetico con la Turchia, che costituisce l'unico corridoio praticabile per il transito degli idrocarburi iracheni verso l'Europa, e progettare la costruzione di nuove condotte per potenziare la *pipeline* tra Kirkuk e Yumurtalik.

In ciò, si può sostenere che le lunghe relazioni con l'Europa abbiano sortito almeno l'effetto di trasferire alla Turchia il concetto di *soft power*, come approccio inclusivo nelle relazioni coi Paesi vicini, atto a sostenere la pace, la sicurezza e lo sviluppo attraverso l'interdipendenza economica.

Siria. I rapporti fra Ankara e Damasco sono stati a lungo tesi, per il protrarsi di tre motivi di astio: la sovranità sulla provincia di Hatay (l'antico sangiaccato di Alessandretta) annessa alla Turchia nel 1939; la gestione delle acque dell'Eufrate (la Siria lamentava la riduzione della propria disponibilità di acqua a causa della costruzione di dighe nella parte turca); l'attivo appoggio e sostegno logistico siriano ai separatisti curdi del Pkk ed al loro leader Abdullah Öcalan. Nell'autunno 1998 la Turchia arrivò anche a minacciare di invadere la Siria, che alla fine espulse dal proprio territorio Ocalan, in seguito catturato e processato. Questo episodio segnò l'inizio di relazioni più distese

⁹⁶ Si veda ROBINS Philip (2007), *Between the Eu and the Middle East: Turkish Foreign Policy under AKP Government 2002-2007*, ISPI (Istituto di Politica Internazionale) Working Papers, n. 11, Milano, 2007, pp. 8-10.

fra i due Paesi, che siglarono di lì a poco l'Accordo di Adana. La collaborazione tra i due paesi si è quindi orientata a evitare la creazione di un Kurdistan autonomo, sia con lo status di entità formalmente indipendente e sovrana sia come regione ad ampio grado di autonomia all'interno di un Iraq federale. Sebbene gli Stati Uniti non abbiano visto di buon occhio il riavvicinamento dell'alleato turco con una delle tre nazioni considerate "l'asse del male" dall'amministrazione Bush, il timore di seri rischi per la stabilità politica interna, condiviso dai due Paesi islamici a seguito della caduta di Saddam Hussein, ha indotto i governi di Ankara e Damasco a condannare duramente l'intervento americano a Baghdad. Nell'ottica siriana, anzi, l'influenza turca su Washington è stata considerata una garanzia sia per scongiurare la nascita di una entità statale curda, sia per allontanare il rischio di un conflitto con gli Americani e limitare il proprio isolamento a livello internazionale. Nel 2004 uno scambio di visite presidenziali ha suggellato il nuovo dialogo politico ed avviato una serie di accordi anche nel campo dell'interscambio commerciale, con consistenti investimenti da parte di aziende turche, soprattutto nel settore energetico. Per quanto attiene lo sfruttamento delle risorse idriche dell'area sono stati avviati due progetti, l'uno per la costruzione di una diga, l'altro per la costituzione di un istituto che studi come risolvere il problema. Inoltre, la Siria ha riconosciuto i confini turchi rinunciando a vecchie rivendicazioni territoriali, ottenendo in cambio la mediazione della Turchia per la ripresa dei negoziati con Israele, in merito alla restituzione delle alture del Golan.⁹⁷

⁹⁷ TALBOT V., "La Turchia riscopre il medio oriente", cit. pp. 3-4. Si veda anche FUMAGALLI, Le nuove direttrici della politica estera turca..., cit. pp. 13-15.

Il progressivo miglioramento dei rapporti diplomatici fra Siria e Turchia si è inserito dunque in un quadro sistemico alquanto stabile, per cui le esigenze derivanti dalla particolare congiuntura strategica dell'intera area portano a valorizzare gli elementi di coesione e ad attenuare, seppur non ad elidere del tutto, gli elementi di divisione che in passato hanno caratterizzato i rapporti tra i due vicini.

Infatti, il governo di Erdoğan è stato l'unico a mantenere rapporti ufficiali con Damasco dopo l'attentato all'ex primo ministro libanese Hariri, per il quale il governo siriano fu fortemente sospettato di avere responsabilità, sostenendo di potere aiutare in tal modo a far consegnare gli esecutori dell'atto terroristico. Più scomoda è stata la posizione dell'AKP durante l'attacco israeliano alle basi Hezbollah israeliane nel sud del Libano. Anche in questo caso la nuova diplomazia turca ha assunto una posizione il più possibile terza ed autonoma dagli Stati Uniti, ponendo maggior rilevanza alla sproporzione della risposta israeliana piuttosto che alla provocazione di Hezbollah che l'aveva scatenata. Sospinto da una opinione pubblica sensibile alle tematiche religiose, *“the AKP leadership felt increasingly obliged to take a rhetorical position against Israel. Speaking at an emergency OIC conference in Malaysia, for example, Erdogan warned that the Lebanon war had the potential to lead to a clash of civilizations. [...] Foreign minister Gül, for instance, warned that US inaction over Israel's attacks would harm efforts to promote democratic transition in the Middle East”*.⁹⁸

Dunque, la Turchia ha mostrato ripetutamente di voler assumere un nuovo ruolo di protagonista e di mediatore

⁹⁸ ROBINS Philip (2007), *Between the Eu and the Middle East*, cit. p. 19.

autonomo rispetto all'Occidente, nel complesso scacchiere mediorientale, convinta che i propri interessi, sia in campo energetico, sia in termini di sicurezza e stabilità della regione, non coincidano più con quelli degli Stati Uniti, che ha anzi più volte tentato di far riavvicinare al regime siriano.

Le intenzioni di Ankara tuttavia sono al momento frustrate dalla deriva autoritaria che negli ultimi mesi ha condotto la Siria sull'orlo della guerra civile. Dopo mesi di scontri e migliaia di morti, la dura repressione posta in atto da Bashar-Al-Assad contro i movimenti di piazza iniziati a marzo come onda lunga della primavera araba, ha indotto la Turchia ad un crescendo diplomatico, senza precedenti. Nel mese di giugno la Turchia si è trovata ad accogliere migliaia di rifugiati che, per sfuggire al regime, hanno chiesto di passare le frontiere e, con notevole difficoltà, con l'appoggio della Mezza Luna Rossa ha fatto da sola fronte alla insorgente crisi umanitaria allestendo quattro campi profughi⁹⁹. Alla richiesta di Assad di consegnare quelli che il governo siriano considera "terroristi", in nome dell'accordo siglato negli anni'90 e relativo al PKK, Ankara ha tuttavia opposto un rifiuto e i due Paesi hanno iniziato a schierare gli eserciti ai confini.¹⁰⁰ A taluni osservatori è sembrato tornare al 1998, quando i due Paesi furono sull'orlo della guerra sul caso Öcalan azzerando anni di disgelo e, come sostiene Marco Ansaldo, *"l'intesa geopolitica giocata in passato con il regime degli Assad è*

⁹⁹ Si veda l'agenzia "Si aggrava crisi umanitaria al confine Siria-Turchia", Euronews, 20 giugno 2011

¹⁰⁰ Si vedano le agenzie "Siria Turchia: carri armati al confine", ANSA, 23 giugno 2011; "Cresce la tensione fra Siria e Turchia", Euronews, 23 giugno 2011 e "Ancora frizioni fra Siria e Turchia: «Consegnateci i terroristi», Daily Hurriet, 27 giugno 2011.

*ormai storia passata*¹⁰¹: il presidente Gül a giugno ha affermato che tutti gli scenari sono possibili e l'AKP, che da anni è impegnata ad un ridimensionamento dei militari, *“con il regime di Damasco ... ha finito per mostrar il suo volto più duro, sfruttando in questo caso anche l'inflessibile e potente classe militare, un ambiente in calo di consenso politico, ma rispettabilissimo sotto il profilo che le è proprio per natura, quello delle armi”*¹⁰². La Siria, sorda ai moniti elevati da ogni parte – dai vicini arabi, da NATO, Francia, Israele ed ONU - perché ponesse fine alle violenze sui dimostranti, ha invece addirittura minacciato di scatenare un nuovo conflitto in Medio Oriente lanciando missili su Israele se verrà attaccato¹⁰³ e il suo isolamento politico ha condotto, a metà novembre, alla decisione, assunta a maggioranza dalla Lega Araba, di sospendere la Siria da ogni attività dell'organizzazione pan-araba fin quando non cesseranno gli scontri armati sui civili. Il 13 novembre, come ritorsione, una folla di sostenitori del governo è andata all'assalto di varie ambasciate, tra cui quella saudita e la turca a Damasco, e i consolati francese e turco a Latakia sulla costa. Ankara ha evacuato le famiglie dei diplomatici turchi, per la cui protezione chiede chiare garanzie, ed ha convocato l'incaricato siriano ad Ankara per protestare e giocare anche la leva del congelamento delle attività di scambio economico col vicino.

¹⁰¹ ANSALDO Marco, “In medio oriente nulla si decide senza Erdoğan”, in *(Contro)rivoluzioni in corso. Primavera raba o inverno mediterraneo?*, Limes, 3/2011, pp. 157-160.

¹⁰² ANSALDO Marco, op. cit. p. 159. Sul quotidiano turco *Today's Zaman* in un'intervista a Veysel Ayhan del Center for Middle Eastern Strategic Studies (ORSAM), l'analista non ha escluso si possa giungere allo scontro. Si veda MUHLİS KAÇAR, *Syria's operations close to border may spark clash with Turkey*, *Today's Zaman*, 19 giugno 2011, su <http://www.todayszaman.com/news-247894-syrias-operations-close-to-border-may-spark-clash-with-turkey.html>

¹⁰³ Un rapporto di Global Security afferma che la Siria si è dotata di missili Scud D a lunga gittata, provenienti dalla Corea del Nord, in grado di raggiungere Israele. <http://www.globalsecurity.org/wmd/world/syria/missile.htm>.

Proprio negli ultimi giorni, tuttavia, la Turchia sembra aver ripreso il proprio ruolo di mediatore e, dopo aver alzato la voce, minacciato sanzioni e interventi militari, torna a proporre, attraverso il suo Presidente, la carta della diplomazia¹⁰⁴.

Iran. Il riavvicinamento della Turchia all'Iran è avvenuto, come per la Siria, a causa della instabilità generata dalla guerra in Iraq, in reazione al comune problema delle comunità curde che i tre Paesi ospitano nelle regioni di confine. Nel 2004 la diplomazia "ritmica" dell'AKP ha condotto il premier turco Erdoğan in visita a Teheran per firmare accordi bilaterali di cooperazione per la sicurezza alle frontiere e, collateralmente, si sono andati espandendo gli scambi commerciali fra le due nazioni islamiche. In campo energetico, la Turchia importa dall'Iran gas naturale e, grazie ad una serie di accordi siglati nel 2007, la società petrolifera turca Tpaò potrà sfruttare il giacimento di South Pars, producendo un quantitativo di gas pari a due terzi del fabbisogno annuo nazionale. Altri due progetti, ostacolati dagli Stati Uniti, che non vedono di buon occhio tale collaborazione di Ankara con Teheran, prevedono la costruzione di gasdotti, l'uno per trasportare, attraverso il territorio iraniano, il gas turkmeno in Turchia e l'altro per veicolare il gas iraniano in Europa attraverso la Turchia¹⁰⁵. Le due iniziative, necessitate anche dalla esigenza di diversificare le proprie fonti energetiche per ridurre la dipendenza dalla Russia, concorrono però evidentemente al progetto della Turchia di divenire fondamentale punto di snodo

¹⁰⁴ Si veda "President says Turkey against foreign intervention in Syria", Today's Zaman, 21 novembre 2011.

¹⁰⁵ TALBOT V., "La Turchia riscopre il medio oriente", cit. p.2. Si veda anche FUMAGALLI, Le nuove direttrici della politica estera turca..., cit. pp. 11-13.

per l'approvvigionamento energetico dell'Occidente, alla confluenza fra Asia centrale, Caucaso e Medioriente.

Proprio tale ambizione di esercitare un'influenza sulle ex repubbliche sovietiche pone peraltro in competizione Ankara e Teheran, verso la quale sussistono inoltre preoccupazioni in relazione al programma nucleare, sicché le relazioni esistenti fra i due Paesi sono attualmente basate più su un'attenta opera di diplomazia da parte della Turchia che da una effettiva reale convergenza della rispettiva politica estera.

Certo, però, le decisioni assunte dal governo turco, per quanto ampiamente chiarito in precedenza, non sono più costantemente allineate con i partner occidentali, poiché fondate su considerazioni di opportunità connesse alle politiche di buon vicinato in Medio Oriente, ritenute prioritarie per scongiurare ulteriori tensioni nell'area. Così, in occasione della proposta di sanzioni all'Iran al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, la Turchia, sottolineando il differente atteggiamento delle Nazioni Unite verso il nucleare israeliano e nonostante la sua ferma contrarietà alla proliferazione delle armi nucleari in Medio Oriente, ha opposto il suo netto dissenso, concludendo per contro intese con Teheran per uno scambio di combustibile nucleare ad uso civile.

Israele. Nella sua articolata strategia diplomatica regionale, la Turchia si è sempre erta a mediatore qualificato per il processo di pace connesso al conflitto israelo-palestinese. La sua appartenenza alla NATO e la tradizionale politica filoccidentale turca avevano condotto Ankara ad un tempestivo riconoscimento di Israele, con la quale ha avuto per decenni rapporti cordiali e una stretta collaborazione in campo militare ed

economico. Dal 1996, infatti, Turchia e Israele sono legati da un accordo di cooperazione militare che prevede attività di addestramento, trasferimento di tecnologia, e scambi a livello di *intelligence*, mentre si sono svolte regolarmente negli anni esercitazioni militari e operazioni navali congiunte con Israele e Stati Uniti. In ambito economico, nel 2005 si è altresì avviato un interessante esperimento di cooperazione tra Turchia, Israele e Territori palestinesi, con il cosiddetto Ankara Forum per la cooperazione economica, un meccanismo di dialogo tra rappresentanti del settore privato che coinvolge l'Unione delle camere e della borsa turca (Tobb), la Federazione delle camere di commercio palestinesi e l'Associazione manifatturiera israeliana. Il progetto prevede, fra l'altro, la riapertura della zona industriale di Erez, nella Striscia di Gaza, sotto la guida della Tobb. In uno degli incontri per la realizzazione del progetto, tenutosi ad Ankara nel novembre 2007, il presidente israeliano Perez e il suo omologo palestinese Abu Mazen hanno firmato un memorandum di intesa per la costruzione di una nuova zona industriale in Cisgiordania¹⁰⁶. In quello stesso novembre 2007, la capacità di mantenere buone relazioni con Hamas ed il successo del meeting di Ankara sono valsi alla Turchia l'invito dell'amministrazione Bush a presenziare, col suo ministro degli Affari Esteri Ali Babacan, al Vertice di Annapolis, a sostegno dei Sei punti elaborati dai membri del cosiddetto Quartetto per il processo di pace in Medio Oriente, vale a dire ONU, Unione Europea, Stati Uniti e Russia.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Sul ruolo di mediazione della Turchia nel processo di pace in Medio Oriente e sui rapporti fra Turchia ed Israele, si veda V. TALBOT, *La Turchia riscopre il Medioriente*, cit., p. 7.

¹⁰⁷ Sul vertice di Annapolis e il processo di pace dopo di esso, si veda BALDACCI Osvaldo et al., *Il processo di pace in Medioriente dopo la conferenza di Annapolis*, Centro Studi Internazionali (Ce.S.I.), Servizio

Se però, come è stato rilevato dal Quartetto, la ostinata politica di sostegno ai coloni, l'ampliamento degli insediamenti israeliani a Gerusalemme Est ed il mantenimento delle rigide restrizioni sulla striscia di Gaza da parte del governo Netanyahu sono da ritenersi un obiettivo ostacolo alla distensione nel quadrante mediorientale, è cronaca di questi giorni l'*escalation* della tensione nei rapporti fra il governo Erdoğan e il suo omologo israeliano, a seguito della pubblicazione del rapporto Palmer sull'attacco militare israeliano alla nave umanitaria turca Mavi Marmara.

Preoccupanti precedenti nei rapporti fra Turchia ed Israele, in verità, si erano già verificati nel 2006, allorquando la Turchia invitò ad Ankara una delegazione di Hamas subito dopo il suo inaspettato successo elettorale, suscitando l'irritazione sia del Quartetto, sia di Israele e in seguito, nel 2009, dopo la cruenta azione punitiva delle forze israeliane a Gaza e nella *West Bank* contro il lancio di missili da parte di Hamas, denominata operazione *Piombo Fuso*. Nella circostanza, un violento attacco in difesa della causa palestinese fu rivolto a Simon Peres, durante il *World Economic Forum* di Davos, dal premier Erdoğan, che abbandonò i lavori per protesta, venendo quindi accolto con grandi festeggiamenti a Istanbul.

In relazione ai più recenti contrasti, come noto, all'indomani dell'assalto alla *Freedom Flottilla* il 31 maggio 2010, il Segretario Generale dell'ONU aveva dato incarico di approfondire le dinamiche dell'incidente ad un *panel* di inchiesta,

Studi Centro Affari Internazionali del Senato della Repubblica, XV Legislatura, n. 86, 2008. Gli autori riconoscono che "non si può dimenticare il ruolo di mediazione svolto da Paesi quali la Turchia, la Cina, il Giappone e il Vaticano. Ankara, in particolare, è sempre più impegnata nelle questioni mediorientali. In questo senso sono da interpretare i viaggi del suo ministro degli Esteri, Ali Babacan.", p. 24.

presieduto da Geoffrey Palmer, ex premier neozelandese e composto dall'ex presidente colombiano Alvaro Uribe (vice-presidente), e da Joseph Ciechanover Itzhar e Suleyman Ozdem Sanberg, come rappresentanti rispettivamente di Israele e della Turchia. La pubblicazione del rapporto, stilato a luglio di quest'anno, è stata rinviata fino al 2 settembre, nel vano tentativo di conciliare le divergenti posizioni dei rappresentanti dei due Paesi in contrasto ed evitare lo scontro diplomatico, che si è poi puntualmente verificato. Questo, fondandosi su tre principi di diritto internazionale, ovvero le leggi del mare, fissate dalla Convenzione delle Nazioni Unite nel 1982 ("UNCLOS"), la legge su conflitti armati a mare, inclusa la legge sui blocchi navali e le leggi sui diritti umani, dopo aver ricostruito le circostanze dell'incidente, perviene a conclusioni che sono apparse fumose e contraddittorie, nel tentativo di giustificare l'operato di Israele e al tempo stesso favorire un riavvicinamento fra i due Paesi, invitando Tel Aviv a scusarsi ufficialmente ed a risarcire i familiari delle vittime ed i feriti. Il rapporto, infatti, conviene che nessuno dei due Paesi intendeva provocare l'incidente, ma sottolinea che essi avrebbero potuto maggiori sforzi per evitarlo; riconosce ad Israele il diritto ad istituire – e conseguentemente a difendere - il blocco navale a Gaza, ma, benché legittima, considera che la decisione di Israele *“to board the vessels with such substantial force at a great distance from the blockade zone and with no final warning immediately prior to the boarding was excessive and unreasonable”* e, infine, con un evidente sforzo di equilibrio diplomatico, mentre concorda con la versione di Israele sul fatto che le forze speciali che tentarono di abbordare la Mavi Marmara incontrarono una resistenza violenta ed organizzata tale da

giustificare l'intervento armato a scopo difensivo, ritiene inaccettabile la perdita di nove vite umane, il ferimento di molti altri passeggeri del natante, così come il successivo maltrattamento dei dimostranti una volta condotta in porto la nave.¹⁰⁸

Contrariamente a quanto auspicato dal Panel, che concludeva raccomandando la ripresa di pieni rapporti diplomatici fra Ankara e Tel Aviv "*in the interests of stability in the Middle East and international peace and security*", il Primo Ministro Erdoğan ha assunto un atteggiamento duro ed intransigente verso Israele, con la richiesta di scuse ufficiali da parte di Israele, il ritiro del proprio ambasciatore da Israele e l'espulsione di quello israeliano da Ankara, mentre, dal canto suo, il primo ministro israeliano Netanyahu rifiuta categoricamente la presentazione di tali scuse, che potrebbero "fiaccare il morale degli israeliani".

Ora, prescindendo dalle considerazioni tanto sui limiti intrinseci dei poteri di indagine del *Panel*, quanto della validità giuridica delle posizioni assunte¹⁰⁹, la forte tensione diplomatica

¹⁰⁸ Il testo del report è rinvenibile su <http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/world/Palmer-Committee-Final-report.pdf>.

¹⁰⁹ Rinviene diversi errori di ordine giuridico nella impostazione e nelle risultanze del rapporto Palmer Chantal Meloni, ricercatrice di Diritto penale della Università di Milano, in un articolo online pubblicato su NENA, Near East News Agency – Agenzia Stampa del Vicino Oriente. In particolare, mentre viene criticata la dubbia scelta di fondare parte del parere sul riconoscimento della legittimità del blocco di Gaza, viene contestato, in termini di diritto internazionale, il richiamo da parte di Israele all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite e quindi alle azioni di *self-defence*, come premessa giustificatoria del blocco stesso, constatando una aporia di fondo nel fatto che "*o Israele non è Potenza Occupante, e quindi il conflitto non può essere di natura internazionale, con la conseguenza che il blockade (e, più in generale il ricorso alla self-defense a norma dell'art 51 della Carta delle Nazioni Unite, giustificazione invocata a più riprese da Israele, e necessaria premessa per l'imposizione di un blockade) non è permesso; o il conflitto è di natura internazionale, il che il presuppone il necessario riconoscimento dello stato di occupazione belligerante di Gaza e comporta l'applicazione dell'intero pacchetto di norme di diritto umanitario che regolano i conflitti armati internazionali.*" MELONI Chantal, "Rapporto Palmer: come giustificare il blocco di Gaza", Nena News, 5 settembre 2011, su <http://www.nena-news.com/?p=12510>. Viene altresì rilevato dalla ricercatrice come da altre agenzie che il *panel of inquiry* non è un organo delle Nazioni Unite e non ha ricevuto deleghe giudiziali, né poteri di indagine, sicché ha solo raccolto le opposte versioni delle commissioni d'indagine dei due Paesi in contrasto e nel

fra la Turchia ed Israele è il più lampante esempio del mutamento della politica estera di Ankara, che si è cercato sinora di evidenziare e su cui l'Occidente e l'Unione Europea dovrebbero avviare una profonda riflessione.

Infatti, se *“questo complesso processo di trasformazione non mina l'orientamento a Occidente, [esso] è ancora una volta un banco di prova per l'impegno alla cooperazione e all'integrazione anche in ambito europeo”*.¹¹⁰ Il cosiddetto *soft Euro-Asianism*, nella politica estera turca può, almeno in parte, considerarsi un effetto del logoramento e della disillusione da parte dell'opinione pubblica turca verso una adesione alla UE che sembra allontanarsi all'infinito. Ma se ciò ha indotto il governo a rallentare le sue riforme, ciò non ha impedito al premier Erdoğan di dichiarare, subito dopo la pubblicazione del Progress Report 2009 in cui Ankara viene criticata per la questione cipriota, che *“la Turchia continuerà a condurre le riforme liberal democratiche anche se i negoziati verranno sospesi”*.¹¹¹ Analogamente, mentre – come si è visto – la Turchia continua a partecipare a missioni e programmi di sicurezza europei e NATO e occupa attualmente un seggio non permanente nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU, con ciò intendendo rassicurare i suoi *partner* occidentali, pure si sono fatte sempre più aperte le critiche ad una Europa che non avrebbe mantenuto le sue promesse dopo un'attesa durata

farlo, – come esplicitato in premessa del rapporto stesso – *“it was not acting as a Court and was not asked to adjudicate on legal liability* , limitandosi a ricostruire l'accaduto e fornire raccomandazioni affinché analoghi episodi non abbiano a ripetersi in futuro. Ciò è rilevante per comprendere perché Ankara non riconosca la legittimità del blocco di Gaza.

¹¹⁰ GIANNOTTA V. (2010), “Dibattito identitario e politica estera del'AKP”, cit., p. 12.

¹¹¹ Dichiarazioni del Primo Ministro Erdogan, Si veda “EU's Report on Turkey biased, says Turkish Prime Minister”, *Hürriyet Daily News*, 11 Febbraio 2010. Su <http://www.hurriyetdailynews.com/n.php?n=eus-report-on-turkey-biased-says-turkish-prime-minister-2010-02-11>

cinquant'anni¹¹² e non avrebbe pertanto più la autorevolezza per avanzare richieste ad Ankara.

Allo stesso tempo, se il riavvicinamento ai Paesi mediorientali limitrofi si inquadra nelle nuove teorie della “Profondità strategica” e su concreti interessi di ordine economico, energetico e di sicurezza regionale radicati più su considerazioni geopolitiche che religiose¹¹³, è indubbio che le crescenti tensioni con Tel Aviv e il sentimento “umanitario” verso il Medio Oriente¹¹⁴ e la causa palestinese rispecchiano quello che è stato definito un *emotional feeling*, una vicinanza emotiva ed una consonanza di valori di buona parte della popolazione turca verso i vicini musulmani di Damasco, Teheran e Gaza.

Perciò, “*al fine di scongiurare il rischio di assistere in breve tempo ad un reale turning point, la rivitalizzazione delle relazioni con l'Europa dovrebbe costituire un punto centrale nell'agenda politica sia di Bruxelles che dell'AKP*”, poiché proprio alla luce del nuovo ruolo di protagonista regionale che la Turchia intende svolgere nel settore mediorientale e centrasiano, è essenziale che essa consolidi l'*iter* di adesione all'Unione Europea¹¹⁵ dimostrando

¹¹² Dichiarazione del Primo Ministro Erdogan a Jeddah. Si veda *Anadolu Agency*, 20 gennaio 2010 <http://www.aa.com.tr/en/component/content/article/111-alt-manset-haberleri-en/25803-turkeys-attitude-in-middle-east-shaped-by-an-humanitarian-one-pm-erdogan>

¹¹³ FUMAGALLI Matteo (2008): *Le nuove direttrici della politica estera turca: un radicale cambiamento rispetto alla westpoliti di Ankara?*, cit.

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ Così si esprime Valeria Giannotta: “*La disillusione verso una matura membership europea è tangibile in gran parte dell'elettorato, ma se è vero che i successi ottenuti sono esito della tendenza riformatrice è più che mai opportuno che Ankara rimanga ben ancorata a Bruxelles per risolvere i suoi problemi domestici, garantire una stabile e plurale democrazia e rendere realmente efficace il suo soft power nell'arena internazionale.* GIANNOTTA V. (2010), “Dibattito identitario e politica estera dell'AKP”, cit., p. 14-16. Ancora più nettamente Fuat Keyman, dopo aver vagliato le quattro opzioni tra cui la diplomazia di Ankara può attualmente scegliere come sue priorità – le relazioni UE-Turchia (integrazione), le relazioni Turchia-Stati Uniti (sicurezza), le relazioni euroasiatiche (sicurezza ed autonomia) e infine nessun asse preferenziale nelle relazioni internazionali (autonomia e pragmatismo) ritiene che “*the Eu-full-membership should still be taken into account by the Turkish state and the AKP government as the main axis of viable Turkish foreign policy.*” KEYMAN E. FUAT, (2009), “Turkish Foreign Policy in a globalizing world”, in *Turkish Policy Quarterly*, vol. 8(1), pp. 35-42.

un adeguato attaccamento alle norme e ai principi della comunità internazionale, mitigando le recenti intemperanze diplomatiche. Queste ultime, cresciute in concomitanza col momento di crisi che Europa e Stati Uniti stanno attraversando, allo stato dei fatti non vanno interpretate come un reale abbandono delle tradizionali linee politiche filo-occidentali, bensì come un tentativo pragmatico di sfruttare al massimo le opportunità offerte dal nuovo scenario mondiale, accrescendo le interazioni economiche e gli scambi commerciali tra le regioni e con i vicini, diversificando le opzioni nell'arena internazionale.

Tuttavia, la auto candidatura del premier turco quale mediatore in Libia, l'atteggiamento "muscolare" verso Israele all'ONU alla vigilia del voto per il riconoscimento dello Stato di Palestina e la fitta agenda di incontri nelle capitali nordafricane liberatesi dai vecchi regimi, che stanno procurando grande popolarità al leader dell'AKP e ponendo la Turchia sulla ribalta internazionale, pur se non implicano un riallineamento internazionale, necessitano di essere incanalati in un quadro di relazioni stabili. I parziali insuccessi riscossi da Ankara nel suo nuovo ruolo di *global player* nulla tolgono al fatto che essa si stia muovendo su uno scenario franoso ed in continua evoluzione con indubbia abilità.

Se, dunque, di crisi si può parlare, si tratta in certo senso di una crisi di crescita che il governo Erdoğan deve mostrare di saper guidare, optando per una politica estera proattiva che tuttavia, realisticamente, non rinunci a porre come suo asse prioritario le relazioni con l'Unione Europea che, basate su ragioni storiche ed una crescente integrazione istituzionale ed economica, offrono reciproci vantaggi ad entrambe le parti. Infatti,

“the role and identity of Turkey as a pivotal state and regional power, and as a democratic society, with an alternative modernity that has achieved the co-existence of Islam and modernity/democracy/free market norms, can benefit immensely from full accession to the EU”, e questa, a sua volta, come si è sin qui cercato di dimostrare, attraverso *“Turkeys full accession will make a significant contribution to Europe as a global actor and a democratic community with a dynamic economy”*¹¹⁶. Più in generale, il definitivo consolidamento dei rapporti fra Turchia ed Unione Europea, evitando il temuto scontro di civiltà, accrescerebbe la sicurezza in aree nevralgiche a livello mondiale, sicché la comunità internazionale, con l’Europa in testa, deve porre fine alle proprie preclusioni ed a quello che la Commissione Indipendente ha definito “circolo vizioso”, mostrando di essere in grado di cogliere le opportunità che una Turchia responsabile cerniera fra Oriente e Occidente può rappresentare¹¹⁷.

Come vedremo, tale ragionamento è valido anche in relazione al ruolo che la Turchia può rivestire rispetto all’Europa nell’altro quadrante geopolitico strategico per quest’ultima, che è il Nord Africa che si affaccia sul Mediterraneo, aspetto che abbiamo qui tralasciato per dedicarvi nel seguito una apposita e più approfondita sezione della presente ricerca.

¹¹⁶ KEYMAN E. FUAT, (2009), “Turkish Foreign Policy in a globalizing world”, in *Turkish Policy*, vol. 8(1), pp. 35-42.

¹¹⁷ Non solo Marco Ansaldo nel già citato articolo di Limes, ritiene *“che l’Europa ha di che riflettere, circa il proprio rifiuto ad ammettere un paese che sta dando grande prova di sé, all’interno e fuori, comportandosi con sempre maggiore spessore e personalità”*, ma sullo stesso numero della rivista Daniele Santoro, inserendosi in un acceso dibattito sui nuovi indirizzi geopolitici della Turchia, asserisce che l’attuale tendenza turca neo ottomana, lungi dal danneggiare, può tornare utile all’Occidente, se questo saprà accettare di rinegoziare le sue relazioni con Ankara su basi più equilibrate. SANTORO Daniele, “La Turchia neogollista non è contro l’Occidente, anzi lo aiuta”, in *(Contro)rivoluzioni in corso*, Limes 3/2011, pp. 161-169.

1.3 I rapporti UE-Turchia nella percezione pubblica

Se, dall'analisi sin qui svolta, emergono molteplici, seppur complessi e in parte ancora irrisolti, elementi che inducono a ritenere che una positiva conclusione del percorso di adesione della Turchia alla UE addurrebbe vantaggi per entrambe le parti, la menzionata fase di stanchezza, quando non di stallo, delle istituzioni europee dopo la sbornia europeista del 2004 successiva all'allargamento ad Est, dovuta in parte alla crisi economico-finanziaria internazionale, in parte al riemergere di protagonismi da parte dei governi nazionali – Francia e Germania in testa – hanno sortito l'effetto di disorientare l'opinione pubblica dei vari Paesi membri, sempre più preoccupata all'idea di ulteriori allargamenti dello spazio comunitario.

Nel caso della Turchia, come si è già avuto modo di rilevare, la questione viene ad investire non solo i timori di ondate migratorie potenzialmente dannose per il mercato del lavoro interno, ma anche tematiche identitarie e religiose mai sopite ed, anzi, recentemente cavalcate da diversi partiti nei vari Paesi membri.

Per misurare il termometro del pubblico sentire, nel 2009 è stato effettuato un sondaggio condotto in Gran Bretagna, Francia, Germania, Polonia e Spagna e realizzato attraverso una collaborazione dell'Università Bogazici di Istanbul e delle università spagnole di Granada e di quella Autonoma di Madrid. I risultati rispecchiano fedelmente il quadro delle posizioni degli attuali governi in carica.

Il campione si divide letteralmente a metà, con un 47% di favorevoli e un 47% di contrari all'ingresso della Turchia in Europa, col restante 6% di indecisi. Solo qualora si organizzasse un referendum, la posizione di coloro che si esprimono positivamente all'idea raggiungerebbe il 52%, con un arretramento dei contrari al 41%. Suddividendo poi gli intervistati in base al Paese di provenienza, la Francia si pone in testa agli oppositori, con un 64% di no, seguita dalla Germania col 62% e la Gran Bretagna col 46%. Polacchi e Spagnoli risultano i più aperti ad un possibile ingresso di Ankara in UE.¹¹⁸

A conferma di quanto si affermava poc'anzi, tra le motivazioni addotte dai contrari, il 39% ha asserito di ritenere che la Turchia, paese a maggioranza musulmana, sia estraneo alle radici culturali e religiose europee. Non è scontato rammentare che le opinioni riguardo al mondo islamico sono state enormemente influenzate dagli eventi dell'11 Settembre 2001, in seguito ai quali un'ondata di islamofobia ha attraversato gran parte del mondo Occidentale e le tematiche della sicurezza sono divenute un argomento sensibile. Al riguardo, il giornalista britannico Boris Johnson ipotizza che, più che la questione cipriota o quella dei diritti umani, più del timore per la rapida crescita economica del Paese della Mezza luna, un insieme di pregiudizi radicati nel subconscio europeo a partire dalla storia della caduta di Costantinopoli e del dominio turco in Europa,

¹¹⁸ Il sondaggio è reperibile al sito <http://www.eubusiness.com/news-eu/enlarge-turkey.2ed> in un articolo ed è oggetto, inoltre dell'articolo di Francesca MARCHESANI, "La percezione dell'Islam nell'Unione Europea e il dibattito sul secolarismo in Turchia: due facce della stessa medaglia", in *Eurasia - Rivista di Studi geopolitici*, 25 gennaio 2011.

possano spiegare come la pubblica opinione leghi piuttosto facilmente alla difesa contro il terrorismo islamico il rifiuto di accettare Ankara tra le capitali europee.¹¹⁹ Su un terreno meno suggestivo, va rilevato che, mentre nessun articolo dei Trattati istitutivi prescrive limiti di ordine religioso alla candidatura a membro dell'Unione, neanche l'orientamento moderatamente filoislamico del governo dell'AKP ha minato le fondamenta secolari dello stato turco, saldamente basato sulla distinzione fra religione e stato posta da Atatürk, orientando il proprio operato piuttosto alla ricerca di un difficile equilibrio fra la tutela della libertà religiosa e quella della laicità dello stato.

Per altro verso, comunque, anche in Turchia il dibattito interno circa l'adesione alla UE vede l'opinione pubblica divisa sostanzialmente in quattro gruppi, come sostiene Ugur Yorulmaz, tra i fondatori del movimento di obiezione di coscienza antimilitarista in Turchia: i "resistenti", radicalmente nazionalisti che sono ostili all'Europa, accusata di voler dividere il Paese; i "nazionalisti soft": vogliono entrare nella Ue ed assumere stile e livello di vita dei cittadini europei, ma hanno paura di perdere le loro tradizioni, sicché hanno un atteggiamento tentennante; i "variabili", che non hanno alcuna idea sulla Ue e mutano opinione secondo l'evolversi dei rapporti con l'Europa, attualmente più orientati sul piano negativo. A questo ed al secondo gruppo appartiene la grande maggioranza dei turchi. L'ultimo gruppo è quello dei sostenitori dell'Europa ed è anch'esso

¹¹⁹ JOHNSON Boris, *The dream of Rome*; Harper Collins, 2006. L'autore ritiene che il segreto del lungo dominio di Roma fosse legato alla capacità di ospitare al suo interno culture e religioni diverse ed auspica negli Europei il recupero di una maggiore oggettività di valutazione, considerato che - a suo avviso - l'ingresso della Turchia nell'Unione comporterebbe la riunificazione del Mediterraneo, da Gibilterra al Bosforo, da Tunisi a Lione. Una sintesi del libro su <http://www.telegraph.co.uk/news/features/3631590/Why-are-we-so-afraid-of-Turkey.html>.

complesso. Ci sono quelli che vogliono l'Europa e sostengono le riforme. Altri non vogliono l'Europa, ma pensano che questo sia il miglior modo per avere le riforme. I socialdemocratici, alcuni democratici benpensanti, molti uomini d'affari e la maggioranza dei curdi, in genere vogliono unirsi all'Europa e fare le riforme.¹²⁰

Tra le ricerche più affidabili sono gli studi Transatlantic Trends, presi a riferimento anche da parte dell'istituto Affari Internazionali (IAI) dell'Osservatorio di Politica Internazionale di Camera e Senato. La rilevazione viene effettuata annualmente mediante riproposizione al campione selezionato degli stessi quesiti, al fine di cogliere le variazioni di opinione sia della popolazione turca rispetto all'ingresso in Unione Europea, sia della popolazione europea sulla opportunità dell'adesione di Ankara in Europa.

L'analisi effettuata nel 2010 e pubblicata quest'anno mostra come i cambiamenti in precedenza discussi nella politica estera del governo turco incontrino un crescente consenso nel Paese, all'interno del quale è raddoppiata, passando dal 10% al 20%, la percentuale di coloro che reputano preferibile che la Turchia operi di concerto coi vicini mediorientali nelle questioni internazionali, più che perpetuare la tradizionale amicizia con l'Occidente, mentre risulta in calo la percentuale di coloro che ritengono ancora possibile per la Turchia agire come attore solitario sullo scacchiere mondiale. Mentre, quindi, si ritiene opportuno destreggiarsi fra Russia e Stati Uniti, l'*appeal*

¹²⁰ Dall'articolo "*Critica, ma senza rompere, l'Europa pone scadenze alla Turchia*" pubblicato su Asianews.it, (8 novembre 2006) all'indomani del rapporto UE 2006 del Commissario all'Allargamento Olli Rehn. Reperibile al sito <http://www.asianews.it/notizie-it/Critica-ma-senza-rompere.-l'Europa-pone-scadenze-alla-Turchia-7700.html#>

dell'Unione Europea sui cittadini turchi è in considerevole decremento, passando in un solo anno dal 22% al 13% e solo un turco su tre crede ancora che il processo di adesione abbia una positiva conclusione. Un grafico comparativo dello studio mostra

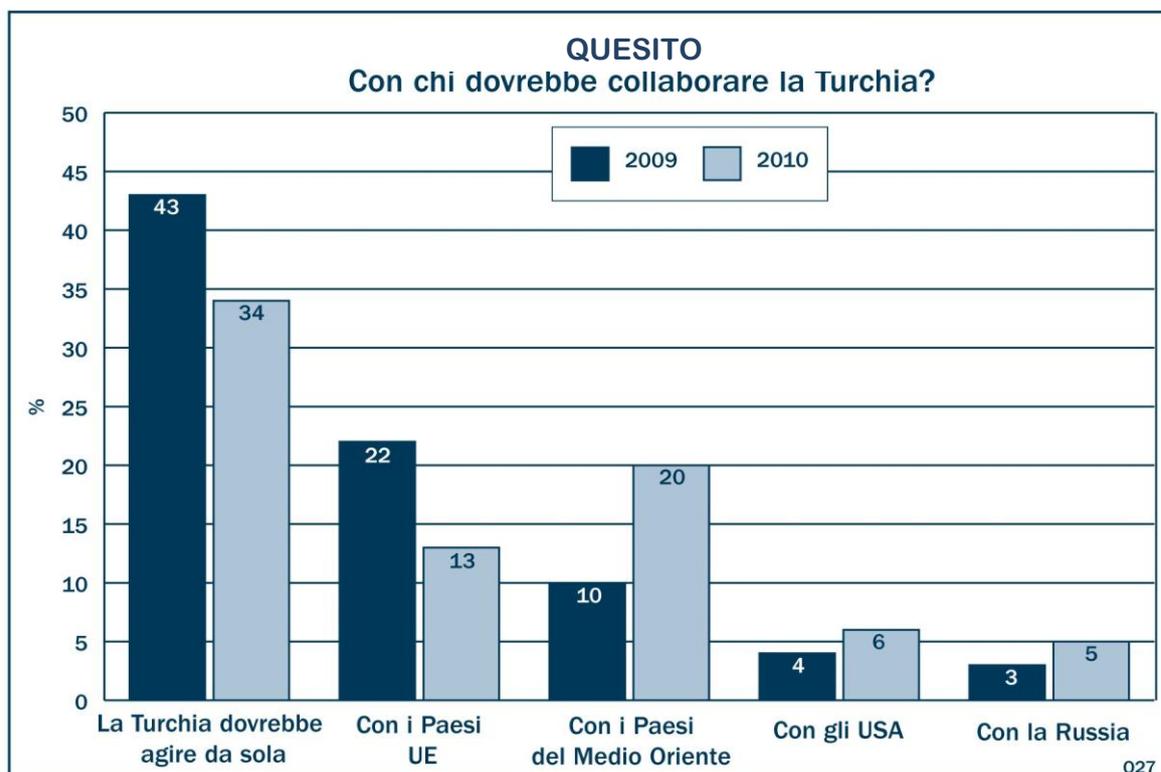


Grafico 7: Orientamenti in politica estera dell'opinione pubblica turca
Fonte: Transatlantic Trends 2010

come, dall'inizio dei negoziati al 2010, l'ingresso del Paese della Mezza Luna in UE abbia visto dimezzarsi il favore della popolazione, passando da un entusiastico 73% al 38%. Tale scetticismo è condiviso, d'altronde, dai cittadini europei, con Francia (49%) e Germania (44%) a guidare la classifica di coloro che ritengono negativo l'ingresso della Turchia in Europa, pur se ancora una maggioranza del campione (51%) ritiene comunque assai probabile che ciò avvenga.

Stessa sorte tocca alla NATO, che non viene più ritenuta indispensabile per la sicurezza turca per due terzi della

popolazione, laddove appena sei anni fa la maggioranza dei Turchi sosteneva il contrario. Ciò è dovuto ad una modifica nell'atteggiamento dell'opinione pubblica, che ritiene (60%) attualmente più rilevante la sfera economica rispetto alla potenza militare. Ciò, se da un lato coincide con il già riscontrato attivismo delle politiche regionali di Ankara, rende comprensibile come, nonostante lo scarso fascino esercitato dall'Unione Europea, un consistente 43% considera che divenirne membri effettivi comporterebbe benefici al Paese sul versante dell'economia.¹²¹

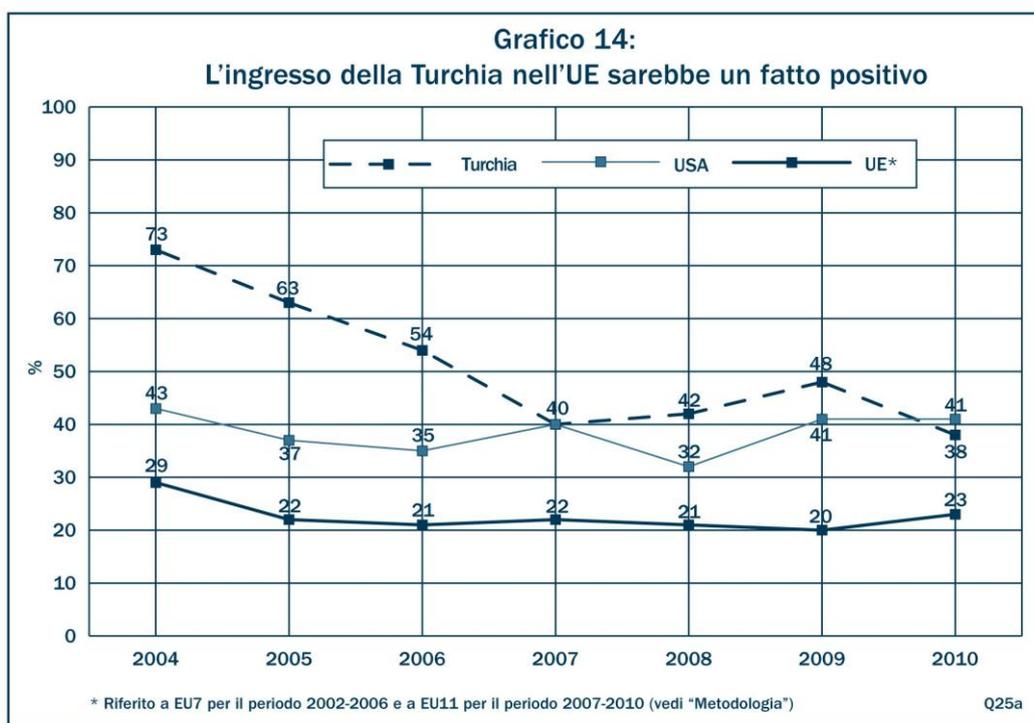


Grafico 8: Rappresentazione grafica comparativa che mostra un calo di interesse dell'opinione pubblica turca verso l'ingresso in UE, a fronte di uno stabile scetticismo europeo e del costante interesse statunitense al riguardo
Fonte: Transatlantic Trends 2010

¹²¹ Transatlantic Trends 2011. Come specificato in premessa dagli estensori del rapporto, "Transatlantic Trends" è un'indagine annuale di ampio respiro sull'opinione pubblica americana ed europea. I sondaggi sono stati condotti da TNS Opinion dall'1 al 29 giugno 2010 negli Stati Uniti e in 12 Paesi europei: Bulgaria, Francia, Germania, Italia, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Spagna e Turchia. L'indagine è un progetto congiunto del German Marshall Fund of the United States (GMF) e della Compagnia di San Paolo ed è sostenuto dalla Fundação Luso-Americana, della Fundación BBVA e dalla Tipping Point Foundation. Il comitato consultivo accademico incaricato dell'indagine è composto da Pierangelo Isernia, Professore di Scienze Politiche all'Università di Siena; Philip Everts, Direttore Emerito dell'Istituto di Studi Internazionali dell'Università di Leiden (Olanda); e Richard Eichenberg, Professore Associato di Scienze Politiche alla Tufts University negli Stati Uniti. I dati sono pubblicati su: http://www.affarinternazionali.it/Documenti TT10_ITA.pdf

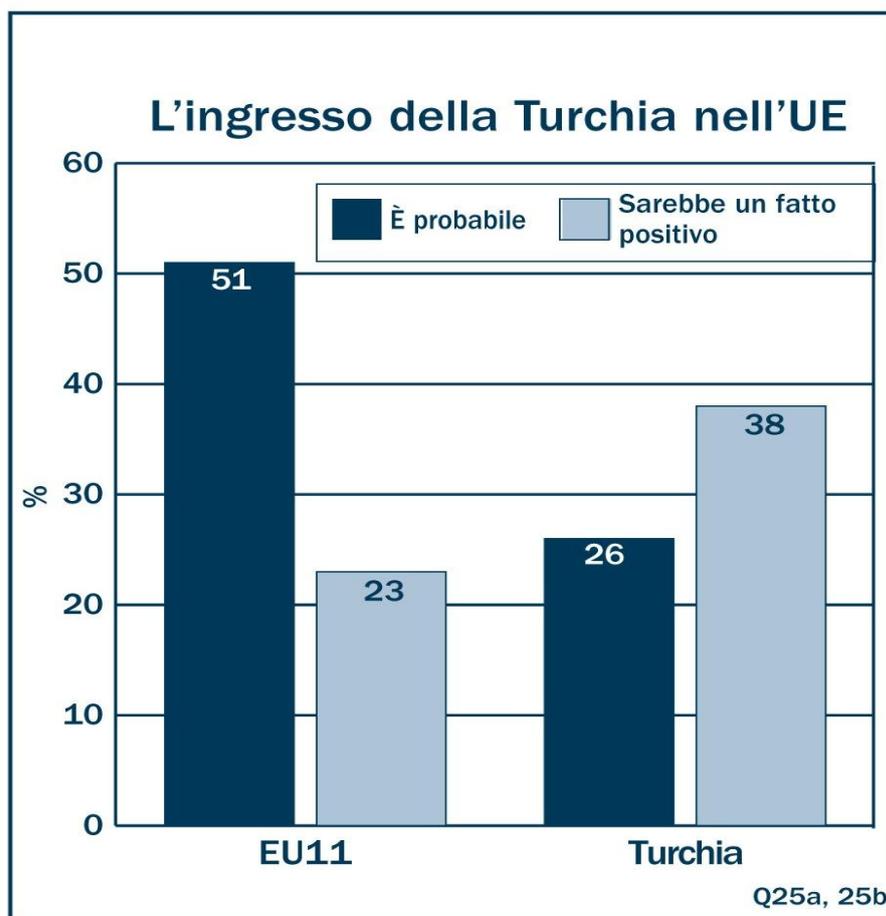


Grafico 9: La posizione europea e turca circa la probabilità e la validità dell'ingresso della Turchia in UE
Fonte: Transatlantic Trends 2010

“Il declino nell’entusiasmo dell’opinione pubblica è una conseguenza in primo luogo delle difficoltà nel processo d’adesione: i turchi sono persuasi che l’Ue non sia imparziale sulla questione di Cipro, e hanno reagito con risentimento alla decisione della Francia di tenere un referendum sulla loro adesione, così come al riconoscimento del genocidio armeno da parte dell’assemblea nazionale francese. Ma contano anche il rallentamento delle riforme interne (che allontana inevitabilmente il sogno di membership nell’Ue), e la crescente diffidenza nei confronti dei paesi occidentali, in particolar modo degli Stati Uniti (il cui prestigio in Turchia è crollato dopo la guerra in Iraq). La combinazione di questi elementi

è apparentemente all'origine di un crescente senso di 'eccezionalità' da parte dei turchi, che non si considerano parte integrante di nessuna delle aree politico-culturali con cui confina il loro paese" con una preferenza pragmatica per il perseguimento degli interessi nazionali ovunque situati¹²².

Va altresì precisato, a conferma di quanto sin qui sostenuto circa la permanenza dell'orientamento occidentalista della Turchia nonostante il maggior interesse verso le relazioni col vicinato medio orientale e caucasico, che i risultati del 2010 sembrano aver segnato il punto più basso nei rapporti sia con gli Stati Uniti che con l'UE ed erano forse la conseguenza di una serie di crisi internazionali cui si è accennato, quali l'attacco israeliano alle navi turche dirette a Gaza, il controverso "no" di Istanbul alla decisione del Consiglio di Sicurezza che intendeva imporre sanzioni all'Iran e l'accordo tra Turchia e Brasile che impegnava i due paesi in uno scambio di combustibile nucleare con Teheran. Quest'anno, secondo il recentissimo report *Transatlantic Trends 2011*, nonostante l'attivismo di Erdoğan, la Turchia assume posizioni leggermente più positive riguardo alle relazioni con UE e NATO e soprattutto la prima sembra ritrovare il suo fascino attrattivo, con un gradimento in risalita di dieci punti percentuali, dal 38% del 2010 all'attuale 48%, che è il dato più alto dal 2006 ad oggi.

Al contrario, in Europa, sulla scia di Francesi, Svedesi, Tedeschi, Spagnoli, e Olandesi, aumenta il numero di coloro che vedono sfavorevolmente l'ingresso della Turchia in UE, sebbene da entrambe le parti cresca la convinzione che, in ogni caso, tale

¹²² Si veda in proposito l'analisi dal titolo "*Il Dibattito interno alla Turchia sul processo di adesione alla Unione Europea*", condotta dall'Osservatorio di Politica Internazionale dello IAI per il Parlamento Italiano, n. 1, 9 dicembre 2008, p. 6.

eventualità si concretizzi. Risultano tuttavia in calo, nel determinare tale convinzione, i fattori culturali e religiosi, con circa un terzo degli intervistati sia in Europa sia in Turchia che ritiene sia questo ostacolo maggiore alla integrazione; analogamente, solo tre Europei su dieci (27% contro il 32% dei Turchi), individuano il dato demografico come l'elemento ostativo all'ingresso di Ankara in UE.

In effetti, la popolazione europea sembra in misura crescente attestata su posizioni di difesa dello *status quo* in quanto condizionata dalla grave crisi economico-finanziaria in atto, laddove l'opinione pubblica turca, sulla scorta anche del positivo *trend* di sviluppo del Paese, sembra aver assimilato la logica pragmatista del governo in carica, favorendo il multilateralismo e la logica del mercato nell'approccio geopolitico. Infatti, divergente è la percezione dell'impatto economico fra Turchi ed Europei, con una maggioranza assoluta dei primi convinti che l'acquisizione della *membership* da parte di Ankara avrebbe positive ricadute in tal senso, laddove tale percentuale scende al 39% in Europa, anche per la convinzione di un terzo della popolazione che la Turchia sia ancora un Paese troppo povero per integrarsi in UE.

Sul piano degli equilibri internazionali, le posizioni tendono invece ad avvicinarsi con il 51% dei Turchi e il 48% degli Europei convinti che l'aggancio di Ankara all'Unione Europea porti ad una maggiore stabilità ed aiuti la causa pacifista in Medio Oriente, dato da leggersi in parallelo alla nota divergenza fra le due sponde dell'Atlantico sulle modalità di risoluzione del conflitto israelo-palestinese, argomento sul quale, invece, Europa e Turchia mostrano notevoli affinità.

L'analisi del “caso Turchia” presenta dinamiche sorprendenti anche qualora si analizzino, come ha verificato il ricercatore Stefano Braghiroli, i comportamenti di voto dei parlamentari europei.¹²³ E' osservabile infatti come il Parlamento europeo negli anni abbia riflesso il dibattito pubblico sul tema dell'adesione della Turchia all'Unione, modificando le proprie decisioni sulla scorta delle indicazioni di voto dei suoi rappresentanti. Sebbene questi siano eletti nei diversi partiti a livello nazionale, dalle analisi di Braghiroli emerge che non sempre l'orientamento dei partiti di provenienza, in genere chiaramente individuabile, venga rispettato, come se su tale argomento le opinioni individuali prevalgano sulle linee di partito, oscillando da posizioni fortemente turco-settiche, ad atteggiamenti del tutto favorevoli. Condizionano le scelte personali fattori quali il genere, l'età, il livello di istruzione. Dall'indagine emerge, ad esempio, che le donne sono generalmente più favorevoli all'adesione della Turchia mentre per quanto riguarda il grado di istruzione, tendenzialmente chi ha un livello medio o medio-basso di scolarizzazione, sostiene meno la *membership* rispetto a chi ha una laurea o un percorso post laurea.

¹²³ BRAGHIROLI Stefano (2011), *Merhaba Turkey! Güle güle! An Empirical Assessment of MEPs' Voting Behaviour on Turkey and Turkish Membership*, paper presentato a Istanbul presso la Bahçeşehir University. Stefano Braghiroli è ricercatore presso il CIRCaP – Centro Interdipartimentale di Ricerca sul Cambiamento Politico dell'Università di Siena. Si veda anche l'articolo di BERTOLINI Roberta (2011), “La Turchia al Parlamento Europeo”, 18 gennaio, 2011, su <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Turchia/La-Turchia-al-Parlamento-europeo>. A margine dell'articolo, si può scaricare il paper integrale di Braghiroli.

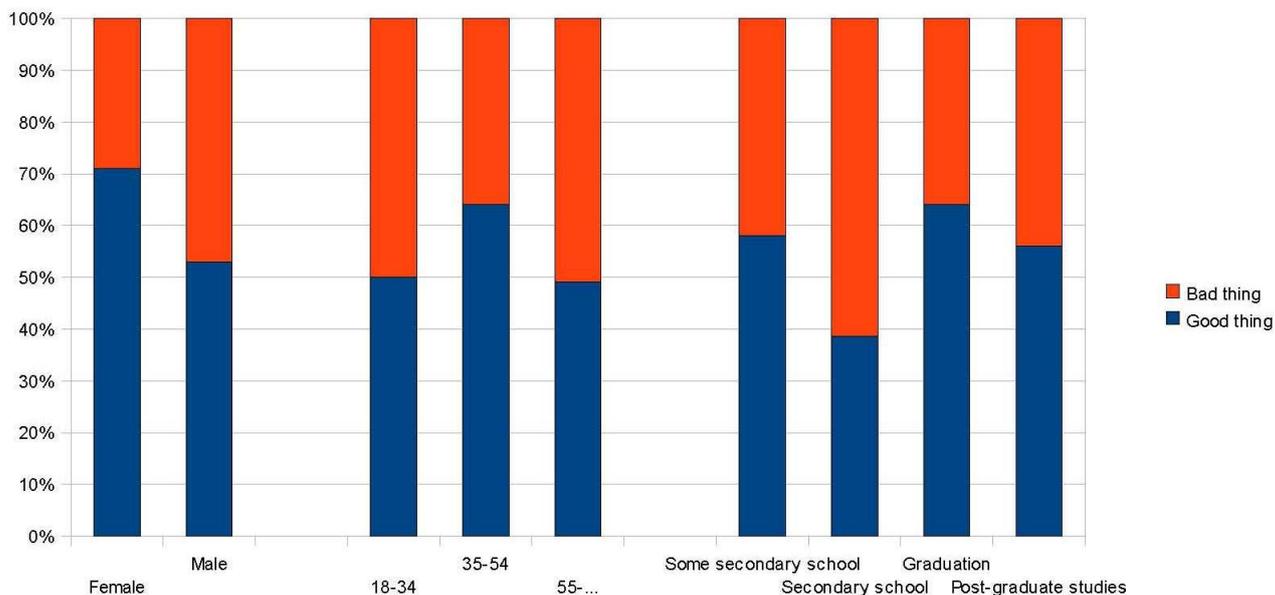


Grafico 10: Fattori socio-demografici (nell'ordine sesso, età, educazione)

Fonte: Centre for the Study of Political Change (CIRCaP), Università di Siena

Va rammentato che, quando a dicembre 2004 il Consiglio stabilì all'unanimità di avviare i negoziati di adesione con la Turchia, il Parlamento Europeo approvò la decisione con una netta maggioranza di 407 parlamentari contro 265. Già pochi mesi dopo, tuttavia, iniziò un dibattito che ha conosciuto alterne vicende e, come si è visto, è stato sovente influenzato dai timori verso il lavoro e l'immigrazione, o da resistenze di ordine culturale e religioso dell'opinione pubblica europea, che hanno progressivamente indotto parte dei parlamentari, in una prospettiva elettorale, a palesare crescenti riserve e ad ipotizzare forme di partenariato "privilegiate" con Ankara, alternative ad una *membership* effettiva.

L'analisi condotta da Braghiroli, ad ogni modo, rivela che le dinamiche di voto dei rappresentanti del Parlamento Europeo seguono logiche più complesse di quanto possa sembrare a prima

vista. Nonostante, ad esempio, la ultradecennale partecipazione della Turchia alla NATO, i membri del Parlamento Europeo che si definiscono filo-atlantisti si oppongono alla *membership* turca più di quanto non facciano i parlamentari maggiormente critici verso la politica di Washington. Tale comportamento sembra legato alla nuova politica estera di Ankara ispirata da Davutoglu, che sembra a taluni allontanare il Paese della Mezza Luna dalla tradizionale *Westpolitik*. Da questo punto di vista, infatti, i MEPs (acronimo per Membri del Parlamento Europeo) che sostengono la cooperazione con gli Stati Uniti percepiscono attualmente la Turchia come un alleato poco affidabile e problematico. Per altro verso, il denominatore comune degli interessi economici lega le cosiddette “colombe” e i pragmatisti nel ritenere che l’ingresso della Turchia in Europa costituirebbe un vantaggio per quest’ultima e che tale aspetto debba prevalere sulle considerazioni militari.

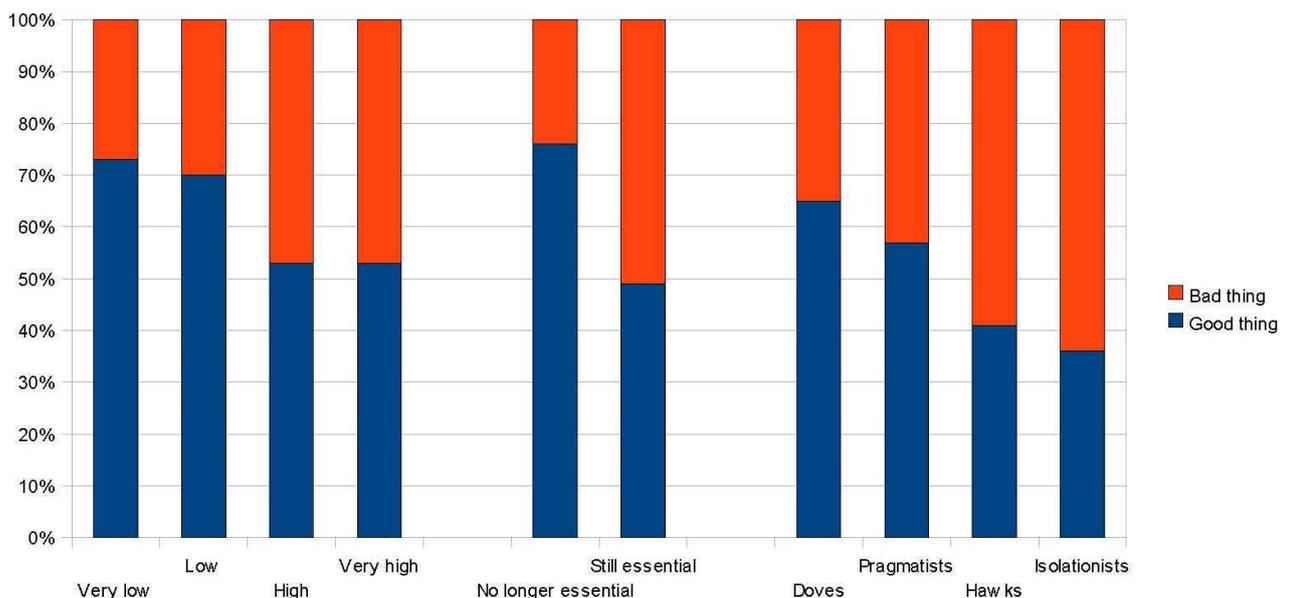


Grafico 11: Fattori internazionali (sostegno agli USA, ruolo della NATO e attitudini globali)
Fonte: Centre for the Study of Political Change (CIRCaP), Università di Siena

Più sensibile alla variabile del credo individuale appare la percezione della Turchia come minaccia islamica. Sono favorevoli a cogliere la sfida della *membership* di un grande Paese musulmano nell'Unione Europea coloro che ritengono possibile la coesistenza fra Islam e democrazia, sebbene tale posizione sia influenzata anche dalla nazionalità di provenienza del parlamentare. Sembra invece costituire ancora una *cleavage* il senso di appartenenza o meno alla religione cristiana: la percentuale fra coloro che, dichiarandosi "cristiani", sostengono l'ingresso della Turchia in UE si ferma appena al 37%, laddove coloro che si professano "non cristiani" o "non credenti" sono per l'81% *supporters* di Ankara.

Unitamente alla componente religiosa, il più significativo fattore esplicativo di un opposto atteggiamento verso la Turchia sembra essere la distribuzione a destra/sinistra dei MEPs. Procedendo da sinistra a destra, infatti, il sostegno alla candidatura turca cala vistosamente da un consistente 88% al 33%. La caratterizzazione turco-scettica muta con la nazionalità delle delegazioni e non riveste sorpresa, per quanto sin qui affermato, che, tra gli intervistati, tedeschi e francesi occupino i primi posti dei contrari (rispettivamente col 62% e il 59%), mentre tutti i rappresentanti portoghesi si sono detti favorevoli all'ingresso di Ankara in UE, seguiti da Bulgari, Spagnoli, Olandesi e Italiani.

Se le risultanze di questa ricerca possono costituire, come nelle stesse intenzioni dell'estensore, una valida indicazione per interpretare le motivazioni profonde dell'altalenante atteggiamento verso Ankara delle istituzioni europee, al fine di

riorientarne le decisioni e quindi, attraverso una rinnovata capacità dei *policy makers* europei di avanzare progetti di ampio respiro prospettico, di rinnovare nella popolazione l'entusiasmo europeista dei decenni scorsi, altrettanto indicativo può essere cogliere gli atteggiamenti dei principali *stakeholders* della politica interna turca.

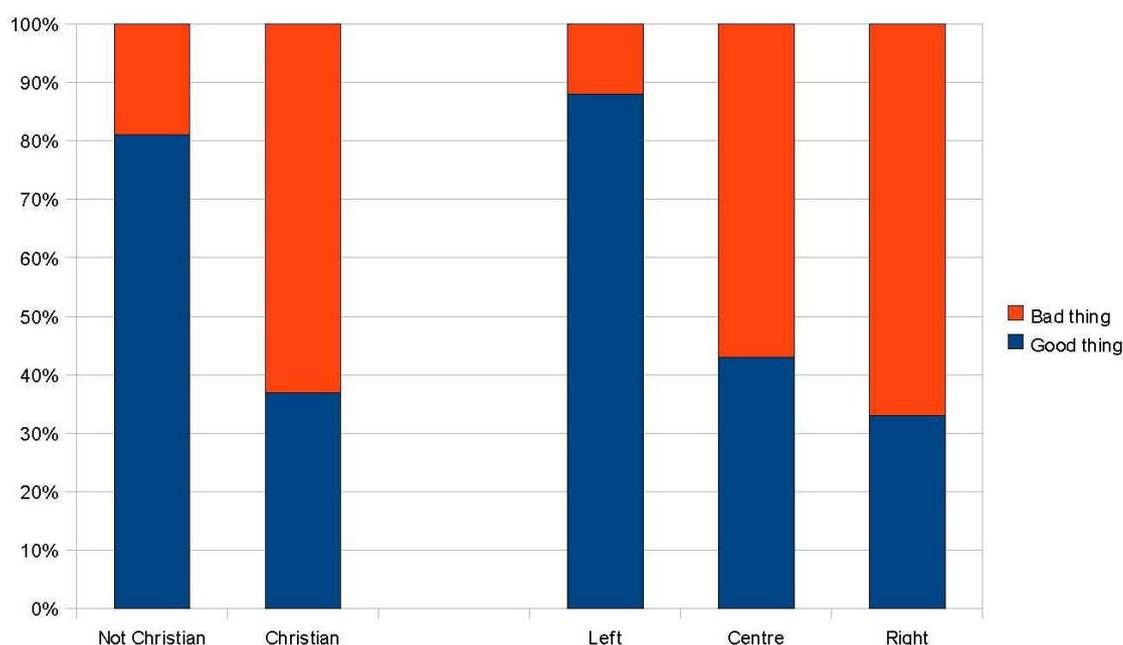


Grafico 12: Fattori attitudinali (religiosi e ideologici)
Fonte: Centre for the Study of Political Change (CIRCaP), Università di Siena

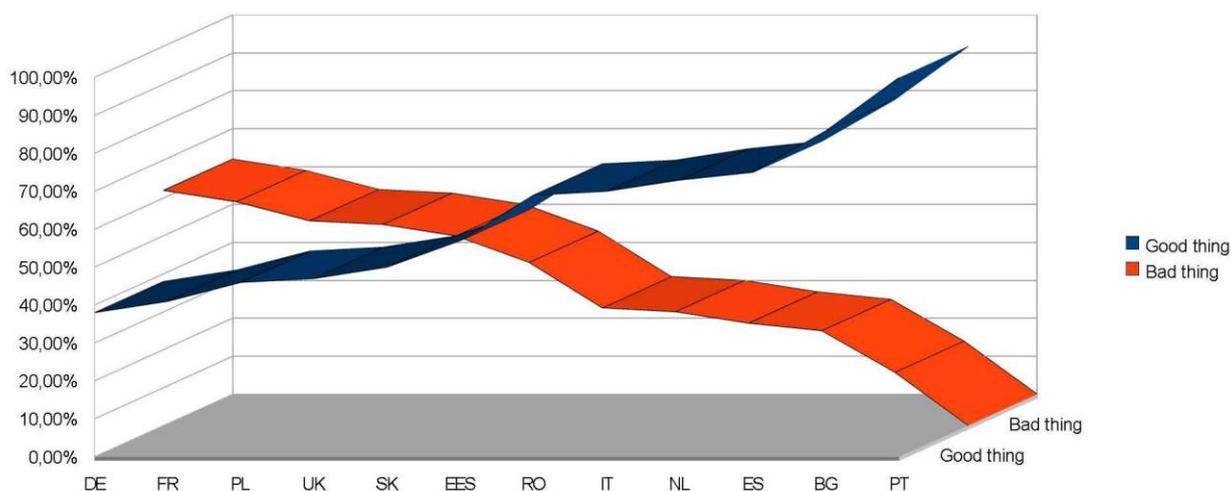


Grafico 13: Impatto della nazionalità
Fonte: Centre for the Study of Political Change (CIRCaP), Università di Siena

In tal senso, per cogliere i termini del dibattito interno alla Turchia, vanno valutate almeno le posizioni del maggior partito di opposizione, il CHP, nonché quelle delle forze armate, del mondo produttivo e dei principali media.¹²⁴

Il Partito repubblicano del Popolo (CHP) fu fondato da Atatürk ed è di ispirazione social-democratica ma fortemente nazionalista e laicista. In linea con la sua vocazione modernizzatrice e occidentalizzante, il CHP è stato un forte sostenitore della candidatura turca ad entrare nell'Unione europea, a partire dal suo secondo rappresentante Ismet Inonu. Tuttavia, fino alle elezioni del 2007, in risposta al forte impegno riformistico di Erdoğan per soddisfare le richieste di Bruxelles, il CHP si è servito del dibattito sull'ingresso nell'Ue per polemizzare con l'AKP al governo, accusandolo di spacciare per riforme necessarie all'adesione misure che invece rifletterebero un'agenda islamista (il caso della legge sul velo è emblematico, dal momento che l'AKP aveva motivato la revoca del divieto con la difesa delle libertà religiose, in linea con gli standard Ue). Inoltre, la matrice nazionalista ha indotto l'allora leader del CHP Deniz Baikal a polemizzare contro la decisione dell'Ue di accogliere Cipro prima della risoluzione della questione della divisione dell'isola secondo il Piano Annan, in effetti approvato dai turco-ciprioti ma respinto dai greco-ciprioti poche settimane prima dell'adesione di Cipro all'Ue nel 2004. Il CHP ha anche lamentato il fatto che, a suo parere, l'Unione, nel giudicare i progressi dei paesi candidati all'adesione, userebbe un metro di giudizio molto

¹²⁴ *"Il Dibattito interno alla Turchia sul processo di adesione alla Unione Europea"*, cit. pp. 3-6.

più severo per la Turchia che per gli stati dell'Europa centro-orientale.

La politicizzazione della questione dell'adesione ha così rallentato il dialogo nazionale sull'UE soprattutto nel corso della seconda legislatura a guida AKP, mentre, a seguito della nuova vittoria elettorale di Erdoğan e delle dimissioni di Baikal, il nuovo leader del CHP Kemal Kilicdaroglu ha promesso collaborazione in vista del varo della nuova costituzione e ritrovato toni convintamente europeisti.¹²⁵

Le forze armate, come noto, esercitano in Turchia un ruolo privilegiato e dominante che costituisce uno degli ostacoli all'ingresso della Turchia in UE. Protagoniste di tre colpi di stato, nel 1960, 1971 e 1980, esse hanno determinato più volte la scomparsa dei partiti politici, come avvenuto anche alla fine degli anni '90 con Rafah, il partito islamista del premier Erbakan, che fu indotto nel 1997 alle dimissioni. Ancora di recente, suscitando gravi preoccupazioni in Europa, l'*establishment* burocratico-militare secolarista, opponendosi alla elezione di Abdullah Gül alla presidenza della repubblica, ha paventato la volontà di intervenire nuovamente per mettere al bando l'AKP. Pur orientate tradizionalmente verso l'Occidente, le forze armate, che godono di notevole influenza sulla vita politica e civile della Turchia, ritengono che l'Unione Europea non comprenda le sfide sulla sicurezza che il Paese della Mezza Luna si trova ad affrontare e

¹²⁵ Kilicdaroglu all'indomani del terzo mandato di Erdoğan ha dichiarato in merito al rallentamento del processo di adesione della Turchia in Europa: *"Il processo di adesione all'Unione è una opportunità per modernizzare il paese. Il numero due del nostro partito Ismet İnönü ha lanciato questo processo nel 1963 ratificando un accordo di adesione della Turchia alla CEE. Vogliamo che questo processo sia accelerato e che porti all'adesione totale. La cosa può richiedere tempo ma è chiaro che vogliamo aderire alle norme dell'Unione"*. Si veda la nota di agenzia *"Turchia, battaglia sulla costituzione"*, Euronews, 10 giugno 2011. Su <http://it.euronews.net/2011/06/10/turchia-battaglia-sulla-costituzione/>.

contesta un il troppo timido appoggio europeo alla lotta contro il PKK, oltre che la posizione assunta rispetto a Cipro.

Il mondo imprenditoriale e produttivo è di gran lunga l'attore sociale maggiormente a favore del processo di adesione all'UE della Turchia, principalmente per i vantaggi economici che deriverebbero dall'integrazione nel mercato unico europeo. A favore della membership di Ankara, sono schierate da sempre sia l'influente Unione turca delle Camere di commercio (TOBB) sia l'Associazione degli industriali ed imprenditori turchi (TUSIAD), che sollecitano il completamento delle riforme economiche necessarie a fare della Turchia un'efficiente economia di mercato, una delle condizioni fondamentali per aderire all'Unione. Non ha però mancato di criticare l'atteggiamento dell'Unione sulla questione di Cipro e di denunciarne le ambiguità, con particolare riferimento all'opposizione alla candidatura di Ankara del presidente francese Sarkozy e della cancelliera Merkel, cui si addebita l'attuale stallo delle relazioni fra Ankara e Bruxelles.

E' indubbio, in effetti, che il tandem franco-tedesco negli ultimi anni abbia dettato l'agenda europea, in termini di politica interna ed estera, secondo una logica di prudente attendismo rispetto ad ulteriori allargamenti in generale e verso la Turchia in particolare, tuttavia il lungo percorso di avvicinamento di Ankara all'Europa è andato sovente incontro a fasi altalenanti, come nel seguito si cercherà di ricostruire.

CAPITOLO 2 - I RAPPORTI FRA UE E TURCHIA: UN LENTO PROCESSO EVOLUTIVO

2.1 L'evoluzione filoccidentale della Turchia fra XIX e XX secolo

La vocazione europeista della Turchia affonda le proprie radici, attraverso l'intero XX secolo, fin nella seconda metà dell'Ottocento, allorquando l'impero Ottomano, ormai chiaramente in disfacimento sotto le spinte delle istanze degli Stati nazionali, tentò una serie di riforme in senso occidentale e varò la prima Costituzione di un Paese musulmano. A favorire tale evoluzione rispetto al modello teocratico di matrice orientale era stata la stessa espansione dell'Impero nel cuore dell'Europa, a partire dalla conquista di Costantinopoli fino a tutto il XVII secolo. L'attività modernizzatrice e riformatrice avviata guardando all'esempio occidentale in campo politico, militare, produttivo e sociale, da un canto favorì l'affermazione di un islamismo moderato, dall'altro funse da fattore di destabilizzazione per la struttura stessa dell'Impero, accelerandone in certo qual modo il declino.

Sul versante europeo, d'altronde, *“l'influenza europea si estese a tre ambiti diversi, ma tra loro correlati: l'incorporazione di una parte crescente dell'economia ottomana nel sistema capitalistico mondiale, la crescente influenza politica delle grandi potenze europee, che si manifestava sia nei tentativi di suddividere l'impero ottomano senza causare una conflagrazione in Europa, sia di dominarlo mantenendolo allo stesso tempo un'entità separata, e, infine l'impatto delle ideologie europee quali il nazionalismo, il*

liberalismo, il laicismo, il positivismo".¹²⁶ Tali complesse dinamiche storiche, se rendono ragione di una stretta interdipendenza fra il Vecchio Continente e il Paese della Mezza luna, che non ha mai posto in dubbio l'appartenenza di quest'ultimo al mondo occidentale, come estrema propaggine di esso e fondamentale cerniera con il Medio Oriente, possono rendere comprensibile come, sin dalle origini, il rapporto fra Europa e Turchia si sia configurato con un'alternanza di ravvicinamenti e diffidenze, dovuti al timore reciproco di snaturare la propria identità culturale, sociale e politica.

Il dibattito sulla opportunità o meno di stringere una rete di contatti, rapporti e legami crescenti, che rendano inevitabile la definitiva assimilazione della Turchia ai valori europei ed occidentali, ha infatti alimentato il dibattito interno su entrambi i versanti per tutto il corso del Novecento, di volta in volta coinvolgendo motivazioni di ordine geografico, politico-istituzionale, religioso, demografico, commerciale. Se, a livello europeo, si registrano differenti sensibilità ed approcci a seconda dei singoli Stati con, agli estremi opposti, l'aperta ostilità da parte della Grecia e il pragmatismo inglese dall'altra ed al centro, sovente oscillanti, Francia e Germania, alla Turchia, la cui classe dirigente ha manifestato talvolta momenti di forte tensione nazionalistica, che hanno giustificato incertezze ricorrenti nell'abbandono di ogni forma di autoritarismo verso istituzioni modernamente democratiche, va riconosciuto che *"pochi popoli, se non nessun altro, come quello turco hanno dimostrato nel corso della loro storia millenaria altrettanta determinazione nel tendere*

¹²⁶ ZURCHER, E. J. (2007), *Storia della Turchia, Dalla fine dell'Impero ottomano ai giorni nostri*, Donzelli, Roma, p. 4.

*all'occidente [...] le sue istituzioni, la sua società, il suo patrimonio culturale [...] per configurarsi come un tipico Stato laico europeo*¹²⁷.

2.1.1 Le riforme tra la fine dell'Impero Ottomano e il primo dopoguerra.

Dunque, al di là delle considerazioni sulla convenienza di far gravitare il Paese della Mezza luna nell'orbita occidentale, anziché lasciarla riassorbire nell'area geopolitica mediorientale del continente asiatico, va dato atto del fatto che, come sostiene Bernard Lewis, l'azione modernizzatrice e riformista turca, seppure accelerata dalla vocazione europeista delle classi dirigenti e produttive, costituisce un movimento di progressiva evoluzione intrinseco alla sua stessa società, e dunque in buona parte autonomo, il che porta a comprenderne l'andamento altalenante ma costante, nonostante le frequenti disillusioni che le politiche europee hanno inflitto alle sue aspettative¹²⁸.

A dare inizio al processo di modernizzazione durante la fase imperiale fu il sultano Selim III, nella prima metà dell'Ottocento, con un programma di riforme definito *Nizam-i-Cedid*, ossia Ordine Nuovo, volto a rendere più efficiente l'apparato statale sia contro i nemici esterni, ed in particolare la Russia zarista, sia contro quelli interni, individuati nella classe sociale degli *ayan*, i notabili locali, e nei potenti *ulema*, i capi religiosi. In tal senso, il sultano provvide a modificare l'organizzazione dell'esercito, a migliorare il sistema di esazione

¹²⁷ DI CASOLA Maria Antonia (2001), "La vocazione europea della Turchia", in CALCHI NOVATI G. e DI CASOLA M. A. (a cura di) *L'Europa e I ruoli della Turchia*. Giuffrè, Milano, p. 14.

¹²⁸ LEWIS, B. (2008), *Islam et laïcité. La naissance de la Turquie moderne*, Fayard, Paris, 1988.

fiscale nelle province, arginando la corruzione dei funzionari amministrativi, ad accrescere il livello d'istruzione, almeno tra i funzionari del proprio *entourage*. Sebbene tale primo slancio riformistico fosse destinato a naufragare innanzi alla prevedibile resistenza proprio di quei ceti che intendeva controllare e che finì anzi per rafforzare¹²⁹, l'azione del sultano costituì una prima seria occasione per “*la diffusione delle idee occidentali nell’Impero*”¹³⁰, con particolare riferimento ai valori della rivoluzione francese ed ad un’organizzazione centralizzata dello Stato, che penetrarono attraverso gli intensi rapporti diplomatici con la Francia napoleonica, e l’adozione della lingua francese sia nelle forze armate quanto nelle scuole di amministrazione.

L’opera di Selim III fu proseguita dal suo successore Mahmut II, che, per limitare il potere dell’esercito, eliminò nel 1826 il corpo dei giannizzeri e si rifecce al modello prussiano, affidando l’addestramento a militari europei, mentre fu ancora più duro con gli *ulema*, requisendone i beni e ponendoli sotto il comando di funzionari imperiali. L’apparato burocratico fu reso più efficiente e capillare, ma, anche in questo caso, la difficile situazione finanziaria in cui versava l’Impero e che portò ad elevare la pressione fiscale, sottrasse al sultano il sostegno popolare e non riuscì ad eliminare la corruzione dilagante.

Alla sua morte, ne ereditò la politica riformatrice e lo scettro il figlio Abdul Mejid I, che per contrastare le forti spinte nazionalistiche che alimentavano rivolte all’interno dell’Impero, emanò, appena insediato, l’Editto di Gülhane, dal giardino delle

¹²⁹ ZURCHER, E. J. (2007), *Storia della Turchia, Dalla fine dell’Impero ottomano ai giorni nostri*, cit., p. 35.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 29.

rose imperiale ad Istanbul dove fu firmato, una legge organica di riforme sempre sul modello francese, con la quale, oltre a proseguire l'azione dei suoi predecessori in campo finanziario, amministrativo, fiscale e militare, si istituiva per la prima volta una sorta di pre-parlamento, si riordinavano il codice civile e penale sull'esempio napoleonico, si istituiva l'istruzione pubblica e l'università, si riconosceva l'uguaglianza legale a tutti i sudditi, indipendentemente dalla fede religiosa, cui era riconosciuta libertà di culto. All'insegna di tale modernizzazione interna, la Sublime Porta si poté sedere al tavolo delle potenze europee in occasione del trattato di Parigi, che concluse la Guerra di Crimea, ottenendo assicurazioni circa il rispetto da parte delle potenze vincitrici circa l'integrità del suo territorio.

Considerato l'ampio spettro di riforme attuate da Abdul Mejid, *“Il periodo che va dal 1839 al 1876 è noto nella storiografia turca come il periodo Tanzimat (riforme) per eccellenza”*¹³¹. Ne confermò gli intenti e lo condusse a termine, il fratello Abdülaziz, che ammodernò e rafforzò la flotta della Marina ottomana e diede il via a grandi opere infrastrutturali, fra cui la rete ferroviaria. Tuttavia, durante il suo governo si sviluppò il movimento dei Giovani Ottomani, espressione delle *élites* intellettuali ed urbane e degli ufficiali dell'esercito, che richiedevano ulteriori interventi in senso progressista, ma si ponevano in posizione critica verso la politica del *Tanzimat*, che consideravano avrebbe condotto alla dissoluzione l'Impero snaturandone i fondamenti peculiari. Essi proponevano, in alternativa, una politica in grado di coniugare i tratti distintivi della nazione ottomana con un moderno

¹³¹ ZURCHER, E. J. (2007), *Storia della Turchia, Dalla fine dell'Impero ottomano ai giorni nostri*, cit., p. 51.

costituzionalismo parlamentare¹³², arrestando le tendenze centrifughe delle diverse popolazioni ed etnie in esso raccolte, a partire dalla turbolenta area dei Balcani, all'interno della quale gli interessi delle potenze europee verso le porte del Mar Nero avevano prima fiancheggiato, più o meno apertamente, le lotte indipendentistiche di Serbia, Montenegro e Grecia e quindi eroso di un terzo i possedimenti Osmanli come di lì a poco avrebbe sancito il trattato che chiuse il Congresso di Berlino.

L'opposizione di Abdülaziz alle nuove istanze, ne provocò la deposizione e la morte in circostanze misteriose. Rientrando quindi dalla Francia, ove avevano trovato rifugio a seguito di un provvedimento di confino emanato dal sultano, i Giovani Ottomani, riuscirono a far sottoscrivere al successore, Abdul-Hamid II, il 23 novembre 1876, la prima Costituzione del mondo musulmano, che *“era basata principalmente sulla Costituzione belga del 1831, ma un certo numero di articoli [...] le davano un carattere più autoritario”*¹³³, desunte dal modello prussiano del 1850.

Tra gli elementi di indubbia debolezza della nuova Costituzione, sulle cui caratteristiche si tornerà in seguito, era il sistema elettivo dei rappresentanti parlamentari, riservato ai consigli delle province e delle contee, e le ampie prerogative discrezionali che rimanevano, sia in ambito legislativo che esecutivo, in capo al Sultano, che difatti, appena due anni dopo la

¹³² Così Zurcher sui Giovani Ottomani, capitanati da Namik Kemal: *“erano convinti che la politica del Tanzimat avrebbe portato alla dissoluzione l'Impero. La soluzione, ai loro occhi, era un Governo rappresentativo, costituzionale parlamentare, che infondesse così un vero sentimento di cittadinanza e lealtà verso lo Stato tra tutti i sudditi ottomani, musulmani e non musulmani”*. ZURCHER, E. J., op. cit., pp. 84-85.

¹³³ ZURCHER, E. J., op. cit., pp. 91.

sua istituzione, rinviò la convocazione del Parlamento a data da destinarsi e continuò a governare per un trentennio in modo assolutistico, riducendo i deputati ad una totale soggezione all'iniziativa governativa, *“tanto che questi [venivano] con disprezzo soprannominati gli Evet Efendi (i sissignore)”*¹³⁴.

L'opposizione al sultanato tornò a rafforzarsi agli inizi del nuovo secolo con il gruppo dei *Jeunes Turcs*, cui faceva capo una costellazione di dissidenti cresciuti all'ombra della cultura parigina. Delle due principali correnti che alimentarono il movimento, l'una improntata al panturanismo ed al nazionalismo e l'altra di ispirazione liberale ed individualistica, fu la prima a prevalere nel 1907, con la fusione del Comitato Unione e Progresso con il gruppo “Patria e libertà” di Salonicco, tra le cui fila militava Mustafa Kemal, il futuro Atatürk.

L'anno successivo, a seguito di una ribellione delle forze armate macedoni, preoccupate di una smilitarizzazione dell'area balcanica che, ai loro occhi, avrebbe minacciato l'integrità della patria, lasciandola in balia degli appetiti delle potenze europee, il sultano fu costretto a consentire il rientro in patria dei Giovani Turchi ed a ripristinare la Costituzione del 1876, indicando una consultazione elettorale. Questa seconda esperienza parlamentare, tuttavia, pose in luce molti dei limiti che le istituzioni turche avrebbero manifestato anche in seguito¹³⁵.

¹³⁴ BIAGINI A. (2005), *Storia della Turchia contemporanea*, Bompiani, Milano, p. 28.

¹³⁵ Questo, il giudizio di uno dei padri dell'attuale costituzione turca, consulente del Presidente Erdoğan : *“Thus, a constitutional system finally came into being, more or less similar to the parliamentary monarchies of Western Europe. However, this liberal era, called ‘the second constitutionalist period’ did not last long, and was quickly transformed into the dictatorship of the dominant Union and Progress Party.”* In ÖZBUDUN Ergun e GENÇKAYA Ömer Farouk, (2009), *Democratization and the politics of constitution-making in Turkey*, Budapest, Central European University Press, 2009.

Incapace di condurre a termine il processo di evoluzione istituzionale in atto, infatti, il Comitato Unione e Progresso non ritenne opportuno né destituire il sultano, per non disorientare il popolo, né organizzarsi come vero partito politico, favorendo così la nascita di un pluripartitismo democratico, ma permase come associazione segreta all'ombra del governo, che poteva controllare, grazie alla maggioranza parlamentare riconducibile ad essa ed al sostegno di buona parte dell'esercito. *“La contraddizione più evidente [era] quella di guardare ad un impero liberale senza volerne intaccare l'essenza di fondo, monarchica e religiosa, che lo rendeva uno Stato teocratico: è questa la ragione di fondo che non permise ai Giovani Turchi di realizzare una vera e propria rivoluzione.”*¹³⁶

La pesante tutela dei militari, che, adusi ai colpi di stato, nel 1909 deposero il sultano e usavano addirittura sedere tra i banchi del Parlamento, costituirà, da questo momento e per l'intera durata del primo conflitto mondiale, l'elemento distintivo dello Stato turco, che sarebbe nato sulle ceneri della disfatta dell'Impero ottomano, schieratosi con gli Imperi Centrali, cui li avvicinava la condivisione di un sistema politico, ormai superato, a carattere multinazionale. Il genocidio degli Armeni, che rappresenta tutt'oggi uno dei principali ostacoli all'integrazione della Turchia in Europa, va inquadrato, quindi, negli spasimi con cui, in quei tragici anni di sanguinosi scontri e logoranti trincee, venne definitivamente abbandonato l'ottomanismo e la ideologia panislamica, a favore del più moderno panturanesimo, che

¹³⁶ BIAGINI A., op. cit., pp. 38-39.

aspirava alla costituzione di un moderno stato in grado di riunire tutte le popolazioni di nazionalità turca.

Le condizioni dell'armistizio di Moudros, che il 30 ottobre 1918 sancì la definitiva resa e scomparsa dell'Impero ottomano, furono estremamente dure e lasciavano campo libero alle forze dell'Intesa di dilagare sul territorio della potenza sconfitta, intervenendo militarmente a garanzia della sicurezza delle province armene o delle aree economicamente di maggior rilievo strategico, come la zona petrolifera di Mossul. L'occupazione indebita, da parte della Grecia di Smirne e parte dell'Anatolia, tuttavia, fu la scintilla da cui prese l'avvio il movimento di resistenza organizzato dagli esponenti del Comitato di Unione e Progresso prima di riparare all'estero.

Puntando essenzialmente sulla liberazione della penisola anatolica, gli unionisti ed invocando il principio di autodeterminazione dei popoli solennemente enunciato da Wilson in occasione del Trattato di Versailles, fomentavano la popolazione contro l'eventualità che, alla Conferenza di pace, si perpetrasse lo smembramento delle regioni di nazionalità turca, allo stesso tempo incitando alla resistenza armata.

Fu nell'ambito del movimento di resistenza, soprattutto contro le incursioni greche in Asia minore, che emerse la figura del generale Mustafa Kemal, che grazie al *“connubio tra la sua posizione di prestigio nell'esercito e, politicamente parlando, le sue mani pulite.... [divenne] il candidato ideale per la leadership della resistenza*¹³⁷.

¹³⁷ ZURCHER E.J., op. cit. p. 174.

2.1.2 Nazionalismo e riformismo del periodo kemalista

Distintosi in molteplici battaglie durante la Prima Guerra mondiale ed aderente della prim'ora al Comitato segreto Patria e Libertà a Salonico, Kemal aveva aderito alla rivoluzione del 1908 ed era idealmente legato al movimento costituzionalista manifestatosi prima del conflitto mondiale. Egli disponeva quindi della autorevolezza e del prestigio necessari non solo a coagulare l'opinione pubblica intorno all'idea di uno stato turco unitario, ma anche ad indurre alla disubbidienza una consistente parte dell'esercito, che aveva guidato come Ispettore della IX armata dell'Anatolia orientale e del Mar Nero e che rifiutò di eseguire l'ordine del sultano di arrestarlo.

Fallito poi ogni tentativo del sultano di perpetuare la propria dinastia addivenendo a soluzioni compromissorie che prevedevano l'adozione da parte del governo del programma nazionalista, in cambio del riconoscimento della propria autorità, l'Assemblea parlamentare, disciolta nel 1919 ma ricostituitasi l'anno successivo, si organizzò come Comitato per la Salvezza della Patria, adottando in parlamento un documento noto come Patto Nazionale, che ispirò la successiva guerra per l'indipendenza contro le potenze straniere.

L'occupazione di Istanbul da parte delle truppe britanniche e la conseguente sospensione dell'attività dell'Assemblea parlamentare, con l'arresto di alcuni dei suoi membri, fornirono a Mustafa Kemal lo spunto per un salto di

qualità della lotta indipendentista. Riuniti i restanti Parlamentari in una nuova Assemblea Nazionale con sede ad Ankara, dove il movimento nazionalista era maggioritario, Kemal diede vita ad un vero e proprio Governo, alternativo a quello formalmente ancora in carica ad Istanbul.

Ne derivò una transizione problematica, che vedeva la duplicazione degli organi istituzionali, l'uno avverso all'altro, che assumevano decisioni politiche in via autonoma, destinate, come è ovvio, ad essere reciprocamente sconosciute. Così, il governo di Istanbul guidato dal sultano aveva sottoscritto il 10 agosto 1920 le dure condizioni del Trattato di Sèvres, poi non ratificato, mentre il governo capeggiato da Kemal ad Ankara lo aveva ritenuto nullo e privo di efficacia, concludendo accordi separati con Russia e Francia che, di fatto, lo legittimavano.

Il confronto si spostò ben presto dal livello istituzionale e sfociò in una vera e propria guerra civile, combattuta sul doppio fronte interno, contro le milizie mercenarie assoldate dal sultano contro Kemal, sul quale pendeva una condanna a morte in contumacia, ed internazionale contro le potenze europee. Queste ultime, ripetutamente sconfitte dai nazionalisti, si convinsero a rivedere le dure condizioni del trattato di Sèvres e, con la firma del Trattato di Losanna il 24 luglio 1923, ufficializzarono ad un tempo la vittoria di Mustaf Kemal e la nascita della Repubblica di Turchia, che fu proclamata il 29 ottobre di quello stesso anno.

La nuova repubblica aveva, a seguito di diversi accordi, che cancellarono sia la questione armena che l'indipendentismo curdo, un territorio corrispondente in pratica alla totalità della penisola anatolica e, a seguito di uno scambio di popolazione con

la Grecia, era quasi integralmente musulmano. Presidente del nuovo stato era Mustafa Kemal e primo ministro Ismet İnönü, che avviarono subito una revisione della struttura istituzionale, a partire dalla Costituzione provvisoria che la “Grande Assemblea nazionale della Turchia”, che Kemal aveva dotato di poteri straordinari inclusi quelli costituenti, aveva approvato nel 1921 per smantellare l’organizzazione teocratica dell’impero ottomano e governare nella turbolenta fase di transizione. In tal senso, si può convenire nell’asserire che “*The era of ‘National Liberation’ is a most important period in Turkey’s constitutional history and is full of constitutional innovations*”.¹³⁸

La costituzione provvisoria del 1921, di soli ventitre articoli, individuava nel popolo la sovranità popolare e nell’Assemblea monocamerale “*la vera ed unica rappresentante della nazione*”, secondo un modello costituzionale di tipo assembleare. Il potere esecutivo non veniva affidato ad una sola persona, nel timore di un ritorno di un sovrano, bensì ad un comitato di commissari eletti dall’Assemblea, sebbene per l’abolizione del sultanato, per motivi strategici, si dovette attendere fino al 1922, sino alla definitiva vittoria sulle forze greche occupanti.¹³⁹

La prima Costituzione della Repubblica turca, varata nel 1924 confermò l’impostazione assembleare della carta del 1921, concentrando ogni potere nella Grande Assemblea Nazionale di Turchia, secondo una impostazione che “*ricordava il sistema della*

¹³⁸ ÖZBUDUN Ergun, GENÇKAYA Ömer F. (2009), *Democratization and the politics of constitution-making in Turkey*, Central European University Press, Budapest, , p. 9

¹³⁹ Ibidem, p. 10.

*convenzione giacobina della Rivoluzione Francese*¹⁴⁰. L'Assemblea deteneva il potere legislativo ed eleggeva al suo interno il Capo dello Stato, mentre il potere esecutivo era affidato congiuntamente al Presidente della Repubblica ed al Consiglio dei Ministri, peraltro nominati dal Presidente. Sebbene le elezioni avvenissero a suffragio universale ogni quattro anni, riemergevano i limiti già palesatisi nel secondo periodo costituzionale realizzato dai Giovani Turchi: la situazione di predominio del CHP, il Partito Repubblicano del Popolo fondato da Atatürk, determinava una sostanziale sovrapposizione fra cariche istituzionali e organizzazione del partito, non solo a livello nazionale, ma, a cascata, anche nelle amministrazioni locali. L'indipendenza del potere giudiziario, formalmente riconosciuta a livello costituzionale, era di fatto limitata dalla subordinazione gerarchica ad una Corte di Assise e ad un Corte di Cassazione, mentre nessun organo di garanzia, preposto al controllo di costituzionalità delle leggi veniva individuato, lasciando in tal modo la Grande Assemblea Nazionale priva di limiti nella legislazione.

Il kemalismo si configurò quindi con una sostanziale ambiguità di fondo per cui, da un lato, si tendeva ad accelerare il processo delle riforme economiche, finanziarie, sociali, atte a modernizzare in senso occidentale la neonata repubblica, dall'altro, però, il rigido statalismo e l'egemonia incontrastata del partito unico, che riduceva a simulacro le elezioni quadriennali, avvicinava lo stato turco più ai regimi autoritari che si affacciavano in quegli anni nel cuore dell'Europa, che alle

¹⁴⁰ MARCOU J., (2005), "État et état du droit en Turquie", in *Pouvoirs*, 2005/4, n° 115, p. 31.

liberaldemocrazie. L'esigenza di generare un sentimento di attaccamento alla nazione, in sostituzione del legame religioso che era stato abolito dall'impostazione fortemente laicista, comportò un interventismo dello stato in ogni aspetto della vita sociale, civile ed economica, secondo un modello *top-down* che invertiva l'ordine naturale per cui, di norma, è una società a generare istituzioni che la rappresentino e lo Stato è espressione di una nazione. Viceversa, la precoce fine del pluralismo partitico, a partire dal discorso di Kemal al congresso del CHP del 1927, cui fece seguito uno stretto controllo sui mezzi d'informazione ed un accentramento dei poteri sul capo carismatico, ormai oggetto di un vero e proprio culto della personalità, generarono, col passaggio dal partito egemone al partito-Stato, "*uno scollamento fra Stato e società*", per cui "*l'autorità dello Stato non derivava dalla società, ma da se stesso [...] Lo stato possedeva la nazione, anziché l'inverso*"¹⁴¹.

L'ideologia retrostante, mai del tutto formalizzata, fu esposta da Atatürk nel 1931 durante il Congresso del Partito Repubblicano del Popolo, con l'enunciazione dei sei principi guida, le cosiddette "sei frecce", ovvero il repubblicanesimo, il nazionalismo, il populismo, lo statalismo, il rivoluzionarismo o riformismo e la laicità. Il repubblicanesimo fissava il quadro istituzionale entro cui il kemalismo si muoveva; mentre nazionalismo, populismo e statalismo servivano a dare vita ad una società che, pur rifiutando l'internazionalismo socialista e comunista, si presentava senza apparenti divisioni sociali, in quanto gli interessi individuali andavano subordinati a quelli

¹⁴¹ AKÇAM T. (2005), *Nazionalismo turco e genocidio armeno. Dall'Impero ottomano alla repubblica*, Guerini e associati, Milano, p. 217.

generali e, senza che fosse disconosciuta la proprietà privata, questa era inquadrata entro l'interventismo economico statale. Dinamismo riformista e laicismo dovevano poi *“bandire il fanatismo religioso e il dogmatismo intransigente, ritenuti entrambi responsabili della mancata modernizzazione del Paese”*.¹⁴²

In sostanza, l'urgenza di ammodernare il Paese portò le élite politiche ed intellettuali turche ad optare per soluzioni autoritarie, più celeri e radicali, che tuttavia comportarono una grave scissione fra stato repubblicano e stato democratico e di diritto¹⁴³. D'altro canto, il consistente programma di riforme in senso occidentale, in un decennio, fra il 1923 e il 1932, portò la Turchia a migliorare le finanze pubbliche e a riequilibrare la propria bilancia commerciale; a promuovere, con un mix di interventismo e protezionismo, lo sviluppo industriale; ad abolire ordini religiosi, confraternite, tribunali religiosi e califfato, separando nettamente chiesa e stato; a mutuare in campo civile, penale ed amministrativo, le migliori esperienze giuridico-normative europee¹⁴⁴; a migliorare sostanzialmente lo *status* sociale delle donne, che ottennero il riconoscimento di molteplici diritti, inclusi quelli politici.

¹⁴² BIAGINI A., (2005), *Storia della Turchia contemporanea*, cit., p. 63.

¹⁴³ Ricordando come lo schema di un movimento che, nato come pluralistico e costituzionalista, aveva finito con l'accentrare il potere su di sé, per promuovere un programma radicale di laicizzazione e modernizzazione, avesse accomunato sia il periodo dei Giovani Turchi ai primi del '900, sia il CHP di Mustafa Kemal, Zurcher afferma in proposito: *“...in entrambe queste fasi laddove si doveva scegliere tra un sistema democratico, le cui riforme sarebbero avanzate a passo più lento, e uno autoritario con maggior opportunità di provvedimenti radicali, fu sempre la seconda alternativa a [prevalere], perché [...] ciò che contava [...] era il rafforzamento dello Stato e la democrazia [...] costituiva un mezzo per quel fine, non un fine in sé”*. ZURCHER E. J., op. cit. pp. 210-211.

¹⁴⁴ Il codice civile fu mutuato da quello svizzero; quello penale dall'omologo dell'Italia fascista, mentre per il modello amministrativo ci si attenne all'esempio francese, ma, secondo Kunalp, tale atteggiamento fu dettato da una precisa volontà: *“in ogni ambito la parte più avanzata di legislazione dell'epoca venne prescelta per essere implementata in Turchia”*. KUNERALP Selim (2000), “Joining the European Union: a process under way”, in *Il Politico*, 2000(3), pp. 355-362 poi in CALCHI NOVATI Giampaolo - DI CASOLA Maria Antonia (a c.), *L'Europa e i ruoli della Turchia*. Quaderni della Rivista “Il Politico”, Facoltà di Scienze Politiche di Pavia, Giuffré, 2001, pp. 65-72.

Quindi, la Turchia aveva intrapreso un profondo processo di modernizzazione in senso filoccidentale che non mancò di impressionare favorevolmente l'Europa, ma *“se la struttura istituzionale, sul piano formale [corrispondeva] allo schema dei sistemi democratici-parlamentari [...] le vicende dei primi anni della nuova Repubblica dimostrarono che, in sostanza, la Turchia non era governata dai rappresentanti del popolo, ma da un'oligarchia militare di cui Kemal [fu] per quattro lustri il più tipico rappresentante”*.¹⁴⁵

2.2 Le relazioni fra Turchia e l'Europa dalla prima candidatura del 1959

Con la conclusione del secondo conflitto mondiale, nel quale Ankara si era schierata, seppure *in extremis*¹⁴⁶, a fianco delle forze Alleate, la propensione turca per il mondo occidentale

¹⁴⁵ BIAGINI A., op. cit., p. 75.

¹⁴⁶ İsmet İnönü, succeduto alla Presidenza della Turchia alla morte di Atatürk nel 1938, memore della terribile esperienza della prima guerra mondiale, si astenne dal coinvolgere il Paese appena ricostruito dal conflitto. Durante gli eventi bellici, peraltro, l'atteggiamento della diplomazia turca era stato alquanto ambiguo e sovente favorevole all'Asse. In effetti, *“...nel maggio 1941 la Turchia preferì continuare a giocare la sua partita su due tavoli. Da una parte lasciando intendere a Berlino (che nel maggio del '41, a scopo dimostrativo, aveva dislocato lungo il vecchio confine greco-turco una divisione corazzata) la possibilità di un'imminente adesione all'Asse, e dall'altra assicurando gli inglesi e i sovietici di agire in tale modo soltanto per evitare un attacco da parte delle armate tedesche e alleate che ormai controllavano l'intera penisola ellenica.[...] Prendendo esempio dall'accorta politica spagnola franchista di non intervento... anche la Turchia riuscì ... a giostrarsi abilmente attingendo alla prudenza, ma anche all'ambiguità. Tanto da continuare - nonostante i periodici proclami di velata simpatia nei confronti dell'Asse - a mantenere continui contatti con Londra, ma anche con Mosca.”* Solo tardivamente, *“Nell'agosto del 1944, quando la sconfitta tedesca diverrà certa, Ankara inizierà un rapido riavvicinamento nei confronti di Londra, Mosca e Washington, giungendo, il 6 gennaio del 1945, a rompere le relazioni diplomatiche con il Giappone e, successivamente, il 23 febbraio, a dichiarare guerra alla stessa Germania. Manovra quest'ultima che permetterà alla Turchia di sedere la tavola dei vincitori e successivamente di entrare a fare parte della Nato, legandosi a filo doppio con gli Stati Uniti interessati ad installare sul territorio anatolico quelle basi aeree che sia durante la Guerra Fredda, sia nel corso delle successive crisi medi orientali, ... si riveleranno molto utili.”* Si veda ROSSELLI Alberto, *La politica diplomatica turca nella seconda guerra mondiale*, su <http://www.albertorosselli.it/articoli/politicaturca.html>. L'articolo pone in evidenza come, sin da allora, la rilevanza geostrategica della Turchia, in particolare rispetto al Medio Oriente, ponesse Ankara al centro dell'interesse delle diplomazie tanto delle forze dell'Asse, quanto degli Alleati ed anche di Mosca.

si conferma pienamente, a partire dalla adesione, sin dalla loro fondazione, ad ONU ed OECE (poi OCSE) e, soprattutto, il 9 agosto 1949, dall'ammissione nel neonato Consiglio d'Europa, le cui finalità consistono nell'estendere e tutelare i diritti umani, gli spazi di democrazia e lo stato di diritto, quali valori condivisi delle nazioni europee, al di là delle diversità culturali¹⁴⁷.

All'epoca, le diplomazie europee furono pressoché concordi nel valutare positivamente la candidatura della Turchia al Consiglio. La consultazione dei *Documenti Diplomatici Italiani* relativi al periodo costituisce adeguata testimonianza della sostanziale unanimità, pur con diverse sfumature, con cui la Turchia, insieme alla Grecia, fu ammessa nel nuovo organismo europeo.¹⁴⁸ In quel Luglio del 1949, infatti, in un clima di crescente tensione fra l'Italia e l'Unione Sovietica, testimoniata dalla formale contestazione da parte dell'Ambasciatore sovietico a Roma Kostylev, per l'adesione italiana al Patto Nord-Atlantico e la connessa richiesta di aiuto agli Stati Uniti per un rafforzamento dei contingenti militari e degli armamenti¹⁴⁹, l'allora Ministro degli Esteri del quinto governo De Gasperi, Carlo Sforza, nella propria corrispondenza con l'ambasciatore a Parigi Quaroni

¹⁴⁷ L'articolo 1, commi a. e b., dello Statuto del Consiglio di Europa, siglato a Londra il 5 maggio del 1949, stabiliscono quale scopo dell'istituzione: "...attuare un'unione più stretta fra i Membri per tutelare e promuovere gli ideali e i principi che sono loro comune patrimonio e per favorire il loro progresso economico e sociale. Questo scopo sarà perseguito dagli organi del Consiglio mediante l'esame delle questioni d'interesse comune, la conclusione di accordi e lo stabilimento di un'opera comune nel campo economico, sociale, culturale, scientifico, giuridico e amministrativo e mediante la tutela e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali". Il testo completo è reperibile negli archivi del sito ufficiale del Consiglio d'Europa: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ITA>.

¹⁴⁸ I documenti sono stati pubblicati, dietro supervisione della Commissione per la pubblicazione dei documenti diplomatici del Ministero degli Esteri, a cura dell'Istituto Poligrafico Zecca dello Stato - Libreria dello Stato. Il periodo che va dal 1° luglio 1949 al 26 gennaio 1950, da cui sono stati estrapolati i frammenti citati, è raccolto nel volume III della Undicesima serie (1948-1953), Roma, 2007.

¹⁴⁹ Documento n. 59 datato Roma, 19 luglio, 1949, cui seguirà la replica italiana nel documento n. 78 (L. 728 segr. pol.), datato Roma, 27 luglio.

confermava la “*inopportunità*” a non accogliere la proposta e, nell’invitarlo a rappresentarlo in una riunione destinata a stabilire il numero di rappresentanti al Consiglio da attribuirsi a Grecia e Turchia, lo incaricava di confermare al Governo francese il proprio assenso alla “*partecipazione... [al] Consiglio europeo di questi due Paesi*”, dichiarandosi d’accordo col Governo francese per la proposta Bevin sul numero di rappresentati al Consiglio da attribuire rispettivamente a Grecia e Turchia. Anche la Gran Bretagna esprimeva il proprio giudizio favorevole, mentre il governo norvegese, per il tramite del Ministro Rulli ad Oslo, palesava un certo disappunto, ma “*non tanto perché non vuole, in linea di principio, vedere allargato il Consiglio di Europa, ma a causa della posizione geografica dei due Paesi*”. Infatti, attribuendo la mutata posizione britannica alla volontà di “*dare a Grecia e Turchia un certo «contentino», che possa ricompensare quei due Paesi dalla mancata stipulazione di un patto mediterraneo, parallelo al Patto Atlantico*”, la Norvegia contestava nel merito - è interessante rilevarlo nella prospettiva del presente lavoro - proprio lo spostamento verso il Mediterraneo delle nazioni aderenti al Consiglio. Peraltro, per non creare difficoltà, ventilava la propria astensione al voto per l’accoglimento della domanda di adesione, chiedeva una riduzione del numero di rappresentanti di Grecia e Turchia rispetto alla proposta francese ed avanzava al contempo la candidatura dell’Islanda.¹⁵⁰

Altrettanto illuminante del doppio binario dell’azione politica delle nazioni europee sin da allora – non va dimenticato

¹⁵⁰ I documenti diplomatici citati sono, rispettivamente, il n. 62 e n. 63 datato Roma, 23 luglio (Sforza a Quaroni T. 6287/422 e 6288/423, p. 72) e il n. 76, datato Oslo, 26 luglio (Rulli a Sforza, Telespr. 1185/540, p. 88).

che era allora Ministro degli Esteri francese Robert Schuman, il padre, con Monnet, dell'Europa funzionale – è una missiva di Sforza a Quaroni in cui, riguardo la necessità di istituire un organo di collegamento fra Consiglio ed O.E.C.E., suggerisce di limitare l'ambito di azione di entrambe al settore economico, per non entrare in conflitto con altri organismi internazionali, ma di creare una distinzione fra O.E.C.E. e Consiglio d'Europa, riservando alla prima la risoluzione di questioni di ordine pratico ed al secondo le questioni teoriche e di studio, in conformità della sua natura di “*supremo organo politico europeo*”¹⁵¹. Tre giorni dopo, il 26 Luglio, l'Ambasciatore d'Italia a Parigi Quaroni informava il Ministro Sforza dell'avvenuta ammissione di Grecia e Turchia nel Consiglio d'Europa ed il rinvio ad una nuova sessione a Strasburgo, per la definizione del numero dei rappresentanti dei neoimmessi Paesi.¹⁵²

Consolidato dall'ingresso della Turchia nella NATO nel 1952, il favorevole momento nelle relazioni fra Europa e Turchia proseguì per diversi anni, tanto che nel 1959 Ankara avanzò la propria candidatura per entrare a far parte della Comunità Economica Europea, nata appena due anni prima a Roma. Come riporta Garip Turunç, la domanda di associazione alla Comunità Economica Europea, inoltrata il 31 luglio 1959, si basava sul rapporto di un comitato interministeriale che sosteneva:

¹⁵¹ Documento n. 67 (Telespr. 44/10167) del Ministro degli Esteri Sforza all'Ambasciatore a Parigi Quaroni, datato Roma, 23 luglio 1949. In *Documenti diplomatici italiani*, cit. p. 75. Sforza, nel seguito di tale documento, parlava con lucidità, fra l'altro, mentre era in via di elaborazione una Unione Doganale, di una futura unione monetaria fra le nazioni europee.

¹⁵² Il documento T. 8181/406 datato Parigi, 26 luglio non è riportato nella fonte da noi consultata, ma è citato in nota al documento n. 63. La data ufficiale di ingresso della Turchia al Consiglio di Europa è comunque il 9 agosto 1949.

*«La société turque, en tant que composante du monde occidental, s'attache à la CEE dont elle partage les principes politiques et économiques.(...) La Turquie ne saurait demeurer en dehors du marché commun européen créant une union économique susceptible de devenir un jour une union politique».*¹⁵³

Era allora Primo Ministro turco, al suo quarto incarico, Adnan Menderes, fondatore del Partito Democratico, fautore di una politica liberista che lo indusse a cercare nuovi mercati ed accordi commerciali, per sfuggire ad una crisi di insolvenza legata ad un eccesso di importazioni che l'accelerato tentativo di modernizzazione economica aveva provocato e per allinearsi ancora una volta alla Grecia, la quale aveva avanzato la propria candidatura qualche mese prima. Nel decennio che stava per finire, la Turchia sembrava aver assimilato le logiche di una democrazia pluralista e lo stesso presidente İnönü sembrava favorevole alla nascita di nuovi partiti, dal momento che, nella cosiddetta Dichiarazione del 12 luglio, non solo aveva dichiarato che *“il difetto principale della democrazia turca era la mancanza di un partito di opposizione e[...] che le elezioni politiche previste per il 1947 sarebbero state libere e dirette”*¹⁵⁴, ma aveva sollecitato gli apparati dello Stato ad essere imparziali. Intanto, da tensioni interne al CHP, erano scaturite, da un lato, la diaspora di Menderes, Köprülü, Koralton e dell'ex primo ministro Celâl Bayar, suggellata dal famoso *Memorandum* dei quattro, con cui nacque il nuovo Partito Democratico, dall'altro il Partito della Nazione di

¹⁵³ TURUNÇ Garip (2004), "La Turquie et l'Europe: une relation embrouillée", in *Mondes en Développement*, Vol.32 (4), n°128, pp. 89-113. Anche in KALEAĞASI Bahadır, Deniz AKAGÜL e Semih VANER (1995), *La Turquie en mouvement*, Editions Complexe, Bruxelles, p 105.

¹⁵⁴ ZURCHER E. J. (2007), *Storia della Turchia*. cit. pp. 257-260.

orientamento moderato. In effetti, lo scenario politico turco a seguito della tornata elettorale del 1950, con diversi nuovi partiti in campo, inclusi i Partiti socialista e comunista, aveva consentito un avvicendamento al potere senza traumi e la proclamazione di Bayar alla Presidenza della Repubblica, con Adnan Menderes a capo dell'Esecutivo. Tuttavia, l'ambigua politica interna del PD di Menderes, forte di un'ampia maggioranza parlamentare che, sulla base della Costituzione del 1924, non aveva di fronte a sé alcuna opposizione o organismo di controllo istituzionale, aveva ben presto adottato provvedimenti autoritari e di repressione del dissenso e della stampa, non dissimili dall'epoca kemalista¹⁵⁵. Inoltre, l'orientamento politico, improntato ad un laicismo moderato non esente da aperture verso la religione islamica, e l'epurazione dei vertici militari fedeli ad İnonü avrebbero provocato la reazione dei militari, che nel 1960, con un colpo di stato, deposero e sottoposero a processo il Primo Ministro turco, condannandolo a morte.

Tali vicende, sebbene in politica estera – come si è visto - Menderes avesse confermato l'orientamento filoccidentale, condussero evidentemente ad un congelamento dei rapporti fra Ankara e il club europeo, ma l'indebolimento negli anni Sessanta delle preferenziali relazioni economiche con gli Stati Uniti¹⁵⁶,

¹⁵⁵ Come evidenzia J. Marcou, “...les institutions politiques, administratives et judiciaires héritées du kéralisme se révélèrent mal adaptées à la logique d'alternance parlementaire. En effet, fonctionnant sous l'empire de la Constitution de 1924, dont le régime d'assemblée ignorait la séparation des pouvoirs, elles passèrent au service sans partage du parti majoritaire qui appliqua dès lors à l'opposition, aux associations et à la presse le régime qu'il avait lui-même subi avant d'arriver au pouvoir.” MARCOU J., “État et état du droit en Turchie”, cit., p. 25-40.

¹⁵⁶ “A partir des années soixante, les Etats-Unis, au lieu d'aider directement la Turquie ont préféré lui procurer des fonds dans le cadre des organismes internationaux (comme l'OCDE, la Banque Mondiale, etc.). Leur but était de transférer à l'Europe la charge de leur aide et d'alléger de cette façon la charge de l'économie américaine. Comparée à la période 1946-1962, la décennie soixante est marquée par une nette progression des aides financières européennes face à celle des Etats-Unis. (...). C'est donc dans une période où les relations turco-américaines tendaient à s'affaiblir qu'est survenue la signature de l'Accord

indussero nuovamente la Turchia a far pressione sull'Europa, riaffermando la propria vocazione occidentalista. L'adozione di una nuova Costituzione nel 1961, ispirata alle esperienze costituzionali europee del secondo dopoguerra, favorì una ripresa dei negoziati che pervennero ad una positiva conclusione nel 1963, anno in cui la Comunità Economica Europea e la Turchia siglarono l'Accordo di Ankara.

La firma del patto di associazione avvenne infatti nella capitale dello stato turco il 12 settembre del 1963, sebbene il documento necessitasse ancora della ratifica da parte dei singoli stati membri della Comunità e dell'approvazione da parte del Consiglio "*a norma delle disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità*"¹⁵⁷ e trascorse quindi un ulteriore anno, secondo quanto disposto dall'art 32, sino al primo dicembre del 1964, per la sua entrata in vigore¹⁵⁸. L'Accordo, seppure limitandosi a prevedere la realizzazione, in tre distinte fasi, di una unione doganale fra la Comunità e la Turchia, al fine di abolire i dazi di importazione ed esportazione ed agevolare progressivamente, mediante azioni di cooperazione e coordinamento delle rispettive politiche commerciali, la libera circolazione di merci, lavoratori, capitali e servizi, contempla esplicitamente sia nel suo Preambolo,

d'association CEE-Turquie". AKAGUL D., "Association CEE-Turquie: à la recherche d'une nouvelle dynamique", in *Revue du Marché Commun*, n. 303, Janvier 1987, p.6.

¹⁵⁷ La disposizione dell'articolo 312 dell'accordo fa riferimento, quale propria base giuridica, all'art. 238, disposizioni generali e finali, parte sesta del trattato di Roma.

¹⁵⁸ Vedi GU 217 del 29.12.1964, pagg. 3687-3688. La decisione del Consiglio 64/732/CEE, relativa alla conclusione dell'Accordo, fu assunta il 23 dicembre del 1963. Il testo dell'accordo è scaricabile da [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21964A1229\(01\):IT:HTML..](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21964A1229(01):IT:HTML..)

sia nell'articolo 28 del testo¹⁵⁹, la possibilità di una piena adesione futura della Turchia alla Comunità.

L'impostazione del documento, pur riprendendo cioè la logica funzionale che aveva consentito la nascita della CEE, non manca di fare riferimento ai propri principi e valori istitutivi come fondamento per l'adesione di nuovi Paesi membri, secondo la politica di condizionalità successivamente adottata per gli allargamenti. La possibilità auspicata nel Preambolo di *“stabilire vincoli sempre più stretti fra il popolo turco ed i popoli riuniti nella Comunità Economica Europea”* è difatti connessa innanzitutto alla consapevolezza di una netta superiorità economica, riflessa nei superiori livelli di vita della popolazione europea rispetto a quella del Paese della Mezza luna, e – conseguentemente – al fatto che *“l'appoggio dato dalla Comunità Economica Europea agli sforzi del popolo turco diretti ad elevare il suo tenore di vita faciliterà ulteriormente l'adesione della Turchia alla Comunità”*, il tutto al fine di *“rafforzare la salvaguardia della pace e della libertà perseguendo in comune l'ideale che ha ispirato il Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea”*.

L'Accordo fu salutato con grande enfasi da parte degli esponenti delle istituzioni comunitarie, tanto che l'allora Presidente della commissione per i negoziati, Sir Walter Hallstein, dichiarò:

“La Turquie est une partie de l'Europe. C'est réellement la signification première de ce que nous sommes en train d'accomplir aujourd'hui. Cela confirme d'une façon

¹⁵⁹ Esso recita: *“Quando il funzionamento dell'Accordo consentirà di prevedere l'accettazione integrale da parte della Turchia degli obblighi derivanti dal Trattato che istituisce la Comunità, le Parti Contraenti esamineranno la possibilità di adesione della Turchia alla Comunità.”*

incomparablement moderne une vérité qui est plus que l'expression sommaire d'un concept géographique ou d'un fait historique qui tient bon depuis plusieurs siècles. La Turquie fait partie de l'Europe: nous pensons que c'est d'abord et avant tout le produit de la prodigieuse personnalité d'Atatürk dont nous rencontrons le travail dans tous les points du Pays, et de la voie radicale dans laquelle il a refondu tous les aspects de la vie en Turquie selon une ligne européenne(...). La Turquie fait partie de l'Europe: aujourd'hui cela signifie qu'elle a établi une relation institutionnelle avec la Communauté européenne. Comme pour la Communauté elle-même, cette relation est imprégnée du concept d'évolution."¹⁶⁰

In tal senso, la sigla dell'Accordo di Associazione può ritenersi uno dei momenti di massima convergenza nelle relazioni fra Europa e Turchia, tenuto conto che non solo le burocrazie governative, ma anche gli attori principali delle élites politiche e produttive da entrambi i lati sostenevano tale processo di avvicinamento, nello scenario mondiale bipartito della Guerra Fredda e con l'evidente favore degli Stati Uniti.¹⁶¹

¹⁶⁰ BILLION Didier (1997), *La politique extérieure de la Turquie, une longue quête d'identité*, l'Harmattan, Paris, p. 107. Il testo integrale del discorso di Walter Hallstein è reperibile online in http://www.ena.lu/discours_walter_hallstein_occasion_signature_accord_association_entre_turquie_an_kara_septembre_1963-2-17464.

¹⁶¹ Come nota Atila Eralp "Turkey's political elites – such the leaders of Republican People's Party (CHP) and the Justice party (AP) – as well as the economic elites – such as the member of the Istanbul Chamber of Commerce – supported the association agreement. [...] The European governments and major political actors did not voice 'cultural' and 'religious' differences between Turkey and Europe, which were later on raised rather frequently. Both European and Turkish political actors realized that Cold war context was critical in defining their relationship, and this characterization was strongly supported by US policy-makers". Atila ERALP, *The role of temporality and interaction in the Turkey-EU relationship*, in *New Perspective on Turkey*, n. 40:2009, pp. 149-170. Direttore del Centro di Studi Europei dell'Università Tecnica del medio Oriente ad Ankara, Eralp è tra i principali esperti sull'argomento. Circa i rapporti fra Europa e Turchia nel periodo della guerra fredda, egli stesso cita un altro suo lavoro, ossia ERALP Atila (1993), "Turkey and the EC in the changing Post-War International system", in BALKIR Canan e Allan M. WILLIAMS, (a cura di) (1993), *Turkey and Europe*, Pinter Publishers, Londra.

In seguito, in tempi lievemente più lunghi di quanto l'accordo di associazione prevedesse¹⁶², il 23 novembre 1970 vennero sottoscritti, come allegati all'accordo del 1964, il Protocollo addizionale ed il Protocollo finanziario, che, definendo *“le condizioni, modalità e ritmi di realizzazione della fase transitoria”*¹⁶³, segnavano la conclusione della fase preparatoria e l'avvio, appunto, della fase transitoria, tesa a facilitare la libera circolazione delle merci fra il continente europeo e il partner turco, in vista della auspicata unione doganale.

Tuttavia, a partire dagli anni Settanta, col diffondersi, sul piano internazionale, della crisi monetaria e petrolifera, che generò frizioni finanche fra Europa e Stati Uniti e, sul piano interno, con il cosiddetto “golpe bianco” militare del 1971, che costrinse il governo Demirel alle dimissioni, e soprattutto con l'invasione, nel 1974, della parte settentrionale di Cipro, il vasto consenso verso le relazioni euro-turche si andò progressivamente erodendo. Per chiarire i motivi della natura ciclica, con alti e bassi, nei rapporti fra il club europeo ed Ankara, Atila Eralp sostiene la rilevanza di due fattori, che egli definisce *“temporality”* ed *“interaction”*. Il primo, il fattore tempo, sta ad indicare *“the level of convergence or divergence between the dynamics of European integration and Turkish developments over time”*, mentre il ruolo dell'interazione viene definito come *“quality and intensity of relationships among governmental and non-governmental actors*

¹⁶² Secondo quanto recita l'Accordo all'art. 2.2 *“L'Associazione comporta: a) una fase preparatoria; b) una fase transitoria; c) una fase definitiva”*. Il successivo articolo 3 indicava la durata massima della fase preparatoria in cinque anni, salvo proroghe, mentre l'articolo 4, comma 2 specificava: *“La durata di questa fase non potrà superare dodici anni, fatte salve le eccezioni che potranno essere previste di comune accordo. Tali eccezioni non devono ostacolare la realizzazione completa dell'unione doganale entro un termine ragionevole.”*

¹⁶³ Articolo 1 del Protocollo addizionale, reperibile nella banca dati di Eur-lex all'indirizzo [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21970A1123\(01\):IT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21970A1123(01):IT:HTML).

in Europe and Turkey".¹⁶⁴ In buona sostanza, rivisitando le diverse fasi del processo di Europeizzazione da parte della Turchia sino ad oggi, lo studioso avrebbe constatato che, venuto meno il clima della Guerra Fredda, la reiterata volontà di Ankara di aderire alle istituzioni europee si sarebbe manifestata o al momento sbagliato, o senza adeguato consenso interno da una o da entrambe le parti, suscitando di volta in volta reazioni improntate allo scetticismo, quando non all'aperta avversione.

Per anni, infatti, le relazioni fra Turchia ed Europa furono di fatto congelate e si giunse anche, a fine anni Settanta, a sospendere l'Accordo di Ankara, ai sensi della clausola di salvaguardia contemplata dall'articolo 60 del Protocollo aggiuntivo e all'articolo 23 dell'Accordo provvisorio tra la Comunità economica europea e la Turchia.¹⁶⁵ Dopo il terzo colpo di stato militare del 1980 che abolì la Costituzione del 1961 ed i partiti politici, occorse un decennio e il ritorno della Turchia alla democrazia ed al pluralismo politico, perché i rapporti Turchia-UE tornassero a normalizzarsi.

Tuttavia, nel frattempo, la Comunità aveva ammesso nel club europeo la Grecia (1981) e Spagna e Portogallo (1986), con una decisa rivitalizzazione della *Global Mediterranean Policy*, la direttrice mediterranea di allargamento della Comunità. Proprio ciò diede alla Turchia l'impressione di essere rimasta isolata e, se

¹⁶⁴ ERALP Atila, *The role of temporality and interaction*, cit. p. 150.

¹⁶⁵ E' interessante notare che, ancor prima dell'entrata in vigore del Protocollo addizionale e del Protocollo finanziario (pubblicati sulla G.U. n. L 293 del 29/12/1972 come Regolamento (CEE) n. 2760/72 del Consiglio, del 19 dicembre 1972), su proposta della Commissione il Consiglio avesse adottato un Regolamento specificamente incentrato sulle modalità di applicazione della clausola di salvaguardia (Regolamento (CEE) n. 1842/71 del Consiglio, del 21 giugno 1971, pubblicato sulla G.U. n. L 192 del 26/08/1971). In proposito si veda il documento su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31971R1842:IT:HTML>.

da un canto generò nelle *élites* partitiche ed economiche turche, sino allora compattamente filooccidentali, una progressiva disaffezione e una profonda revisione della pluridecennale vocazione europeista, dall'altro portò all'accelerazione degli sforzi di adesione da parte del Primo Ministro Turgut Özal, leader dell'ANAP, il Partito della madrepatria, che il 14 aprile 1987 presentò intempestivamente la domanda di piena adesione alla Comunità Europea, richiamandosi alle disposizioni dell'art. 237 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea.¹⁶⁶

E' interessante notare come le considerazioni da cui Özal e l'opinione pubblica turca presero le mosse per motivare la candidatura turca poggiassero sulla constatazione che tutti i nuovi membri che si affacciavano nel bacino mediterraneo mostrassero un profilo economico e sociale analogo, se non peggiore, della Turchia, laddove mancò del tutto la percezione che le determinazioni di Bruxelles si fossero da tempo concentrate sui criteri di democrazia e di rispetto dei diritti umani, cui era attribuito un peso preponderante rispetto ai meri parametri economici, tale da rappresentare una *conditio sine qua non* nella prospettiva dell'adesione.¹⁶⁷

¹⁶⁶ I Trattati di Roma prevedevano fin dall'inizio la possibilità di una Comunità allargata, e l'art. 237 del Trattato CEE disponeva che «ogni Stato europeo può domandare di diventare membro delle Comunità». A seguito della domanda di adesione formulata dallo Stato richiedente lo status di Paese membro, vengono definite le condizioni di ammissione ed i conseguenti adattamenti del trattato preesistente. Il testo della breve lettera inviata da Özal a Leo Tindemans, Ministro belga per gli Affari Esteri e Presidente di turno del Consiglio delle Comunità Europee, è rinvenibile in http://www.ena.lu/demande_adhesion_turquie_communaute_economique_europeenne_14_avril_1987-2-28469.

¹⁶⁷ In merito si veda INSEL A. (1999), *La Turchia et l'Europe, une cooperation tumultueuse*, L'Harmattan, Parigi, p. 35. Conviene sull'argomento anche Atila Eralp, che nell'articolo citato in precedenza sostiene: "As Turkey's Mediterranean neighbors (Greece, Spain, and Portugal) were struggling with their authoritarian regimes and turning into democracies during the 1970s, Turkey entered an authoritarian phase with the military regime after September of 1980. The political leaders in Greece, Spain and Portugal were able to converge with the dynamics of European integration, as the nature of political regimes became important for the EC in the Mediterranean region, and as the EC started to promote democratic regimes in the region.[...] Relations with Europe no longer depended on economy alone, a fact

La Commissione, interpellata due settimane dopo dal Consiglio nel merito, impiegò oltre due anni per elaborare il proprio parere sull'apertura dei negoziati di adesione e il 20 dicembre 1989 si espresse in modo negativo ma interlocutorio, articolando la propria opinione su tre ordini di considerazioni. In termini generali, la Commissione asseriva che, dopo il terzo allargamento, a seguito dell'entrata in vigore dell'Atto Unico e degli ambiziosi obiettivi prefissati, quali il completamento del mercato e della moneta unici e, in prospettiva, di una unione anche politica degli Stati membri, la Comunità avrebbe dovuto evitare ogni ulteriore allargamento che, comportando complesse implicazioni dal punto di vista politico e dei meccanismi istituzionali, potesse ritardare o compromettere il conseguimento di tali traguardi prioritari. Non mancavano peraltro più specifiche obiezioni sulla dimensione geografica e demografica della Turchia, la quale, in caso di avvio dei negoziati di adesione, sarebbe divenuto il Paese più esteso e popoloso d'Europa, nonché sul basso livello di sviluppo in relazione ai parametri europei. Tale osservazione lasciava il passo a rilievi inerenti il contesto economico, riguardo il quale, pur riconoscendo i recenti progressi compiuti da Ankara, si valutava la necessità di superare quattro ambiti di difficoltà, ossia il profondo divario fra il settore agricolo e quello industriale, l'elevato protezionismo del settore industriale, gli squilibri macro economici, il basso livello di protezione sociale e il correlato basso tasso di redditività pro capite a fronte di un debito pubblico cresciuto per effetto delle politiche di investimento.

completely overlooked by Turkish policy-makers who seemingly continued to believe that issues of democracy and human rights were but secondary concerns for the EC." ERALP Atila, *The role of temporality and interaction*, cit. pp. 155-156.

Un paragrafo a parte – quello più significativo per la nostra prospettiva di indagine - era poi dedicato alla valutazione del contesto politico. In merito si prendeva atto che, dopo il colpo di stato militare del 1980, la Turchia si era dotata di una nuova Costituzione, ma si evidenziava la persistenza di un legislazione ancora largamente sfavorevole al pluralismo partitico ed alla rappresentanza sindacale. Si contestava quindi la situazione inerente i diritti umani delle minoranze e non si mancava di menzionare i negativi effetti della irrisolta disputa fra la repubblica turca e la Grecia sulla unità, indipendenza, sovranità ed integrità territoriale di Cipro.

In conclusione, la Commissione asseriva espressamente, in considerazione della situazione economica e politica descritta, *“that it would not be useful to open accession negotiations with Turkey straight away”*. Sulla stessa linea il Consiglio, aderendo sostanzialmente al parere della Commissione, posticipò l’ingresso a pieno titolo del Paese della Mezza luna nella Comunità, deliberando che la *“richiesta di adesione [fosse] valutata dopo il mercato unico”*, ossia dopo il 1993, mentre Atene riusciva ad ottenere che la questione della *membership* turca venisse subordinata alla risoluzione della questione cipriota.¹⁶⁸

In realtà, lo scenario internazionale era nuovamente mutato e, la Comunità, che aveva già compiuto consistenti sforzi politico-istituzionali nel processo di unificazione interno con la sigla dell’Atto Unico Europeo e del Trattato di Maastricht, si trovò a fronteggiare la caduta del muro di Berlino, che, scuotendo dalle

¹⁶⁸ Si veda CONFALONIERI Maria Antonietta (2001), “La trappola di un negoziato senza fine”, in CALCHI NOVATI G. e DI CASOLA M. A. (a cura di) (2001), *L’Europa e I ruoli della Turchia*, cit., p. 86. Il documento SEC(89) 2290 final/2, è su: <http://www.ena.lu/commission opinion turkey request accession community 20 december 1989-2-17471>.

fondamenta l'intero sistema di relazioni internazionali fondato sugli equilibri post-bellici, rendeva ben più urgente l'attuazione dell'allargamento verso Est e l'integrazione nelle istituzioni comunitarie dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale, e marginalizzava la richiesta di piena adesione da parte della Turchia.¹⁶⁹

Inoltre, proprio le problematiche connesse al futuro ingresso nell'Unione dei Paesi post-comunisti indusse i Quindici, nel vertice di Copenhagen del 1993, a precisare i criteri preliminari di adesione, rendendo esplicito come fosse imprescindibile, per il club europeo, unitamente alla rispondenza a ben definiti parametri economici e di sviluppo, la condivisione di principi e valori occidentali quali stabili istituzioni statali, in grado di garantire la democrazia e lo stato di diritto, il rispetto delle minoranze e la tutela dei diritti umani. Le decisioni assunte a Copenhagen concludevano quindi la prima fase di espansione europea, rivolta a nazioni che, pur presentando diversificati gradi di sviluppo economico, erano pienamente partecipi di storia, tradizioni politiche e valori occidentali; riconoscendo invece una disparità in tal senso fra i Paesi membri e i futuri candidati, l'Unione giungeva a prescrivere dettagliate norme per l'ammissione, indicando tempi e modalità di tale processo guidato di armonizzazione legislativa, economica e sociale, nel cosiddetto *acquis communautaire*, in cui si sostanzia il principio di condizionalità.

Da questo punto di vista, va evidenziato come la terminologia utilizzata da Bruxelles risulti, allo stato dei fatti,

¹⁶⁹ Atila ERALP, *The role of temporality and interaction*, cit. p. 157.

impropria. E' stato infatti notato come il concetto di adesione “*indica quella formalità che prevede soltanto un atto unilaterale – nella specie l’atto di adesione – dello Stato che aderisce alla convenzione o alla organizzazione internazionale*”, sicché gli Stati membri dell’organizzazione non hanno titolo di esprimere alcun giudizio nei confronti dello Stato che aderisce, “*giacché la partecipazione di quest’ultimo si realizza unicamente con l’atto di adesione*”. Al contrario la procedura sempre seguita dalla Comunità Europea ed oggi dall’Unione andrebbe più propriamente definita come “ammissione”, termine col quale si presuppone l’incontro di due volontà: lo Stato che chiede di far parte della organizzazione mediante una domanda e quest’ultima che accetta attraverso una decisione unanime degli Stati membri, a seguito di un più o meno complesso iter di esame della stessa.¹⁷⁰

Va altresì posto in risalto come, proprio dal confronto fra le prassi seguite dall’Unione nei confronti dei Paesi dell’Europa centro-orientale e verso la Turchia¹⁷¹, emerga palese che la condizionalità è a sua volta soggetta a valutazioni di ordine politico dipendenti dagli orientamenti, di volta in volta difformi

¹⁷⁰ ZANGHI' Claudio (2010), *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*, Giappichelli, Torino, pp. 34-35.

¹⁷¹ Istituisce tale confronto Esra LaGro, nel suo articolo *The temporality of enlargement: comparing East Central Europe and Turkey*, presentato in occasione della Conferenza Biennale della *European Studies Association (EUSA)* tenutasi a Montreal, Canada dal 17 al 20 marzo 2007. Oltre alla considerazione che i negoziati per l’adesione della Turchia abbiano avuto inizio in un momento sfavorevole, ossia che il fattore “*temporality of EU Enlargement*”, che nel caso dei Paesi ex-sovietici era stato usato per generare una competizione virtuosa fra i vari candidati, abbia giocato, nel caso Turchia, in termini negativi, poiché nell’Ottobre 2005 l’Unione aveva già raggiunto una saturazione sia in termini di *governance* sia per ogni ulteriore allargamento, Esra LaGro nota come anche l’uso della “*temporality of the Eu Conditionality*” sia stata difforme nei due casi. Rileva infatti lo studioso che “*the Eu conditionality is basically effective in two ways: democratization/continuous monitoring and implementation of democratic conditionality and the acquis conditionality. Both are going hand in hand in the ongoing Turkish accession process whereas the democratic conditionality was largely left aside and replaced by acquis conditionality in the case of CEECs during much of the negotiation phase*”. L’articolo è disponibile online nel sito dell’*Archive of European Integration (AEI)* dell’Università di Pittsburgh al link <http://aei.pitt.edu/view/subjects/D002005.html>.

sulla base di considerazioni interne, dei singoli governi degli Stati membri presenti nel Consiglio, che operano in tal modo in maniera asimmetrica rispetto alle istituzioni europee nel loro complesso, come rappresentate dalla Commissione.¹⁷²

2.3 Le relazioni fra Turchia e l'Europa dalla concessione dello status di Paese candidato ad oggi

2.3.1 Da Helsinki all'apertura dei negoziati di adesione

Infatti, nonostante il garbato ma fermo diniego alla domanda di adesione da parte del Governo turco, la Commissione, nelle conclusioni al proprio parere, non ometteva di rilevare il fatto che

“the Community has a fundamental interest in intensifying its relations with Turkey and helping it to complete as soon as possible the process of political and economic modernisation”,

¹⁷² In uno studio realizzato nell'ambito del Progetto EU-Consent, cofinanziato dalla Commissione Europea durante il *Sixth Framework Programme* 2002-2006, Piers Ludlow chiarisce come, nell'intento di auto-definizione del proprio ruolo a partire dalla autorevole Presidenza Hallstein, la Commissione Europea avesse compreso sin dal primo decennio, in occasione della palese ostilità della Francia di De Gaulle all'ingresso in Europa della Gran Bretagna e quindi delle candidature di Danimarca, Irlanda e Norvegia negli anni '70, come *“the EEC needed to device new challenges in order to continue to advance”*. Lo studioso quindi osserva che al tempo stesso sussistesse nella Commissione *“an awareness that the ultimate power of decision in membership negotiations lay with the member states and not the Commission”* e che pertanto, ai sensi dell'articolo 237 del Trattato di Roma, essa prese ad elaborare in modo molto attento la propria prescritta opinione ufficiale, spostando il proprio potere d'influenza nella fase successiva dei negoziati di adesione, di carattere tecnico più che politico, dal momento che *“skillfully handled, a set of highly complex negotiations which would inevitably focus on the acquis communautaire – the corpus of preexisting Community legislation – would offer a valuable opportunity for the Commission to demonstrate how well it understood the functioning of the Community”*. LUDLOW N. Piers, *“A welcome change: the European Commission and the challenge of enlargement. 1958-1973”*, in *Journal of European Integration History*, vol 11, n. 2, pp.31-46.

che essa fosse un partner fondamentale dell'Alleanza Atlantica, in virtù della strategica posizione geopolitica della penisola anatolica, auspicando – anche in ossequio delle aperture europeiste di Ankara - la prosecuzione di stretti rapporti di collaborazione col Paese della Mezza luna, attraverso l'individuazione di quattro aree di possibile intervento: il completamento dell'Unione doganale, prevista per il 1995, l'intensificazione del sostegno finanziario, la promozione della cooperazione industriale e tecnologica, il rafforzamento dei legami politici e culturali. Annotava peraltro prudentemente la Commissione che

“These measures should be situated in the framework of the Association Agreement which currently governs relations between Turkey and the Community”,

con ciò chiudendo per il momento ogni prospettiva alla modifica del tipo di relazioni bilaterali fra l'Europa e la Turchia.

La prima tappa del programma di sostegno al partner turco consisteva nel completamento dell'unione doganale contemplata dall'accordo di Ankara, che andava nella direzione di un riconoscimento dei rapidi progressi compiuti in campo economico e della legislazione commerciale dal partner turco. Questo obiettivo fu raggiunto il 22 dicembre 1995, con la decisione n. 1/95 del Consiglio di Associazione UE-Turchia, che dava l'avvio alla fase finale dell'Unione Doganale e la istituzione di una Commissione congiunta.¹⁷³ Per ottenere tale risultato, si era reso necessario superare le reticenze del governo di Atene in

¹⁷³ Il testo è riportato da varie fonti online. Citiamo quella del Ministero per gli Affari Esteri turco <http://www.mfa.gov.tr/data/AB/EUAssociationCouncilDecision195CustomsUnionDecision.pdf>. Il documento corrispondente è numerato come 96/142/EC.

occasione della riunione del Consiglio Affari Generali tenutosi a Bruxelles il 6 marzo fra i Ministri degli Esteri dei Quindici ed il loro collega turco Karayalcin, nell'ambito della preparazione della posizione da assumere in occasione della trentaseiesima sessione del Consiglio di Associazione con la Turchia, nel tentativo di dipanare la complicata matassa dell'*affaire* cipriota.¹⁷⁴ Per consentire l'entrata in vigore dal 1 gennaio 1996 dell'unione doganale con il partner islamico, veniva assicurato alla Grecia, rappresentata a Bruxelles dal Ministro Georges Alexandre Mangakis, che i negoziati di adesione dell'isola di Cipro all'Unione sarebbero stati accelerati e condotti a termine comunque prima di ogni ulteriore apertura verso la Turchia.

Non a caso, l'inaspettata graduatoria dei Paesi candidati formulata dall'Unione appena due anni dopo, che vedeva la Turchia relegata a fanalino di coda, disorientò Ankara e generò nuove tensioni fra la nazione islamica e l'Europa. Solo qualche mese prima la Turchia era stata inserita tra i 12 Stati mediterranei del programma MEDA e al Consiglio informale degli Affari Esteri tenutosi ad Apeldoorn il 16 marzo 1997 "*the EU reaffirmed Turkey's eligibility for membership*", da valutarsi con gli stessi criteri adottati per le altre nazioni aspiranti, mentre in Agenda 2000 si ribadiva che l'Unione Europea dovesse continuare a supportare gli sforzi del partner islamico mediante una serie di misure di cooperazione, che la Commissione a Luglio prese a determinare e che includevano vari settori, incluso quello spinoso

¹⁷⁴ Non siamo riusciti a reperire i testi integrali dei meeting citati, ma sono disponibili le sintesi degli stessi nella sezione Rapid Press Releases del sito istituzionale della UE, al link <http://europa.eu/rapid/searchResultAction.do>. I documenti cui si è fatto riferimento sono PRES/95/66 Date: 06/03/1995, MEMO/95/26 Date: 06/03/1995 e MEMO/95/28 Date: 07/03/1995.

dei diritti umani.¹⁷⁵ Invece, il Consiglio Europeo di Lussemburgo, tenutosi il 12 e 13 dicembre 1997, che si definisce enfaticamente, come si legge nelle conclusioni della Presidenza, *“una pietra miliare per il futuro dell’Unione e dell’intera Europa”* in quanto *“l’avvio del processo di allargamento inaugura una nuova era, mettendo fine, una volta per tutte, alle divisioni del passato”* ed aggiungendo che *“l’estensione del modello di integrazione europea su scala di continentale è una garanzia di stabilità e di prosperità per l’avvenire”*, tradì le legittime aspettative turche.

Premettendo infatti che *“l’allargamento è un processo globale, inclusivo ed evolutivo che si svolgerà, per fasi secondo i ritmi propri di ciascun Paese candidato”*, il Consiglio istituì nell’occasione una Conferenza europea, composta dagli Stati membri e – si noti - *“i Paesi europei che aspirano ad aderirvi e ne condividono i valori e gli obiettivi interni ed esterni”*, esplicitando poco dopo che *“l’offerta dell’Unione Europea riguarda[va], per il momento Cipro, i Paesi candidati dell’Europa centrale ed orientale e la Turchia.”* Dopo tale incoraggiante premessa, che allineava la Turchia agli altri candidati, tuttavia, il Consiglio precisava che, dall’esame della situazione dei vari Paesi candidati, aveva ritenuto avviare il processo di adesione, da varare nella primavera successiva mediante una strategia rafforzata di preadesione, solo per i dieci candidati dell’Europa centrale ed orientale e Cipro. Nello specifico, rinviando alla Commissione il monitoraggio circa l’attuazione di politiche conformi all’*Acquis* da parte dei candidati,

¹⁷⁵ Fu il Consiglio Affari Generali del 15 luglio 1996 ad adottare il Regolamento per il Programma MEDA, però proprio sulla questione dei diritti umani una risoluzione del Parlamento del 19 settembre dello stesso anno bloccava ogni progetto con la Turchia in ambito MEDA che non fosse rivolto alla promozione dei diritti umani. Sull’argomento si veda ALEXANDER Yonah, Edgar H. BRENNER e Serhat Tutuncuoglu KRAUSE (2008), *Turkey: terrorism, civil rights, and the European Union*, Routledge, New York and Oxford, p. 220.

il Consiglio convocava per la primavera 1998 conferenze intergovernative con Cipro, Ungheria, Polonia, Estonia, Repubblica Ceca e Slovenia, avviando, parallelamente, la preparazione dei negoziati con Romania, Slovacchia, Lettonia, Lituania e Bulgaria.

Alla Turchia era invece riservata una strategia europea particolare. Pur ribadendo, in linea di principio, “*l’ammissibilità della Turchia all’Unione Europea*”, il Consiglio, facendo propri gli orientamenti elaborati nel Consiglio Affari Generali che aveva preceduto il vertice ed invitando la Commissione ad avanzare opportune proposte, sottolineava che

“il rafforzamento dei legami della Turchia con l’Unione Europea dipende[va] altresì dalla prosecuzione delle riforme politiche ed economiche... segnatamente l’allineamento delle norme e delle prassi in materia di diritti dell’uomo a quelle in vigore nell’Unione Europea, dal rispetto delle minoranze e dalla loro protezione dall’instaurazione di relazioni soddisfacenti e stabili tra la Grecia e la Turchia nonché dall’appoggio ai negoziati svolti sotto l’egida dell’ONU per una soluzione politica a Cipro, in base alle pertinenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite”.¹⁷⁶

Come osserva Selim Kuneralp, ambasciatore e delegato permanente della Turchia in UE, la posizione europea, che rinviava ancora una volta *sine die* la candidatura turca, fu vissuta come una ingiustificata discriminazione da parte dell’*establishment* di Ankara, che riteneva non solo di aver dimostrato, con la sigla dell’Unione doganale, la vitalità della

¹⁷⁶ Il testo delle Conclusioni della Presidenza lussemburghese al Consiglio del 12 e 13 dicembre 1997 sono reperibili su: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00400.I7.htm.

propria economia, ma considerava di poter a buon diritto rientrare nel primo raggruppamento¹⁷⁷. La risposta non si fece attendere e si manifestò con un forte irrigidimento proprio sulla sollecitata questione cipriota e la minaccia di sospendere l'Unione Doganale, al punto che Commissione e Parlamento europeo ritennero di dover intervenire sulla delicata situazione. Mentre il Parlamento plaudeva e si allineava alle deliberazioni del Consiglio, invitando *“la Turchia ad astenersi da qualsiasi iniziativa unilaterale che possa mettere a repentaglio il processo di adesione”* di Cipro ed, anzi, *“a riesaminare le sue reazioni iniziali all'invito a partecipare alla Conferenza europea”*, badando tuttavia a ribadire la necessità di istituire con Ankara un rapporto ad alto livello, che andasse al di là della vigente Unione Doganale, la Commissione confermò la propria linea favorevole all'allargamento, sottolineando i costanti progressi compiuti dal Paese islamico almeno in relazione alle riforme istituzionali ed avviando, a marzo 1998, la fase operativa della richiamata *“European strategy for Turkey”*, con la annuale predisposizione, proprio a partire dal 1998, di *Progress Report* per monitorare il processo di europeizzazione della nazione turca¹⁷⁸.

¹⁷⁷ KUNERALP Selim, “Joining the European Union: a process under way”, cit.. Come si legge anche nel primo *Progress Report* elaborato dalla Commissione nel 1998: *“Turkey reacted negatively to the results of the European Council, considering that it had received discriminatory treatment compared with the other applicant countries. Ankara stated that it would not participate in the European Conference and that it was suspending political dialogue with the Union and therefore no longer wished to discuss with it issues such as relations between Greece and Turkey, Cyprus or human rights”*.

¹⁷⁸ Per la posizione del Parlamento si veda la risoluzione ufficiale di tale organo sulle conclusioni della riunione del Consiglio europeo di Lussemburgo del 21 novembre e del 12 e 13 dicembre 1997 e sul semestre della Presidenza lussemburghese, mentre sul diverso atteggiamento assunto dalle due istituzioni comunitarie in relazione alla candidatura turca si veda TOCCI Nathalie (1999), *Divisions between EU institutions over Turkey's status in the enlargement process*, Commentary Centre for European Policy Studies, October 1999. Nel corso del Consiglio Europeo di Cardiff, del giugno 1998, la Commissione comunicò che, al termine dello stesso anno, avrebbe stilato il primo *Progress Report*, sulla scorta delle deliberazioni del Consiglio Europeo di Lussemburgo e dell'art. 28 dell'Accordo di Associazione, alla luce dei criteri di Copenhagen.

L'evoluzione dello scenario politico internazionale nell'anno successivo - con l'inaugurazione di una fase distensiva fra Atene ed Ankara culminata nella visita, dopo 38 anni, di Papandreu nella capitale turca, l'esito delle elezioni in Germania che favorirono i socialdemocratici, l'aperto sostegno del Governo inglese e le pressioni della presidenza Clinton e della NATO, preoccupate degli incerti sviluppi della situazione nei Balcani e nel Caucaso - consentì di segnare una fondamentale svolta nelle relazioni fra UE e Turchia.

Infatti, il secondo *Progress Report* elaborato dalla Commissione, tra luci ed ombre, aveva confermato un andamento positivo nelle riforme legislative e politiche da parte di Ankara. Pur segnalando la temporanea sospensione del dialogo politico a seguito delle decisioni del Consiglio lussemburghese, si evidenziava che periodi incontri avevano contribuito al progresso della *European Strategy*. La Commissione sottolineava quindi che *“EU-Turkey relations have also been marked by the arrest and trial of PKK leader Abdullah Öcalan, as well as the death sentence pronounced by the Ankara State Security Court against him on 29 June 1999”*. Il cosiddetto “fattore Öcalan” e la questione curda erano da tempo sotto la lente di ingrandimento delle autorità europee, dal momento che, a seguito dell'arresto dell'esponente del Partito separatista curdo, l'Unione aveva diffuso una dichiarazione, che pur tenendo conto del diritto alla lotta contro il terrorismo ed alla salvaguardia dell'integrità territoriale da parte della Turchia, condannava ogni soluzione del problema violenta ed irrispettosa dei diritti umani, chiedendo garanzie al partner islamico affinché il processo si svolgesse secondo lo stato di diritto, ottenendo peraltro la piccata risposta del Ministro turco

per gli Affari Esteri. A seguito della condanna a morte del leader del PKK, nel corso di un rapido processo la cui regolarità era stata contestata da Amnesty International, ma che si era svolto dinanzi a rappresentanti esteri e della stampa, l'Unione aveva chiesto alla Turchia di sospendere l'esecuzione della condanna e la Commissione notava con soddisfazione che anche la neoletta coalizione di governo e parte dell'opinione pubblica avevano sostenuto tale posizione, il che aveva consentito di avviare il processo di appello. Fra gli altri avvenimenti che la Commissione, nel suo rapporto, considerava aver giocato positivamente alla distensione delle relazioni, non mancava il disastroso terremoto dell'agosto di quell'anno, a seguito del quale l'Unione aveva con tempestività disposto finanziamenti per la soluzione dell'emergenza e quindi per la ricostruzione, nonché l'esito della tornata elettorale, che aveva visto salire al governo una coalizione tra il DSP di Ecevit e l'MHP, la quale, nonostante le tendenze nazionaliste, si era dimostrata molto attiva sul terreno di riforme in campo legislativo che la commissione definisce "*crucial for democratisation*". Di rilievo erano gli emendamenti costituzionali e nel ramo giudiziario, che avevano abolito la presenza nelle Corti Stati di Sicurezza del giudice militare, sostituito da un giudice civile, riforma che, secondo la Commissione, *should clearly improve the functioning of the SSC, even if there are still some doubts about the full rights offered to the defendants in these courts*". Di non minore importanza erano quindi, in ambito di diritti umani, le misure assunte dal Parlamento contro la pratica della tortura, mediante promulgazione di una legge che emendava gli articoli 243, 245 e 354 del Codice Penale, prevedendo anche punizioni per i funzionari pubblici che commettessero tali offese.

Peraltro, la Commissione non nascondeva che molto restava ancora da fare e sollevava rilievi preoccupati, tra l'altro, sulla condizione femminile e delle prigioni, nonché sull'effettivo rispetto nella tutela delle minoranze e delle libertà di espressione, associazione, riunione, religione, e concludeva che *“generally speaking, since the last report, the situation concerning civil and political rights in Turkey has not evolved significantly”*.¹⁷⁹

Su tale ritratto in chiaroscuro, il Consiglio Europeo tenutosi ad Helsinki il 10 ed 11 dicembre 1999, nelle conclusioni della Presidenza affermava di compiacersi *“dei recenti sviluppi positivi verificatisi in Turchia, come rilevato nella relazione della Commissione sui progressi compiuti, nonché dell'intenzione di tale paese di proseguire le riforme per conformarsi ai criteri di Copenaghen”* e, asserendo in modo asciutto, *“La Turchia è uno Stato candidato destinato ad aderire all'Unione in base agli stessi criteri applicati agli altri Stati candidati”*, concedeva finalmente alla Turchia lo status di Paese candidato.¹⁸⁰

Restava su posizioni molto più prudenti il Parlamento europeo, all'interno del quale le posizioni erano tutt'altro che concordi. Facendo riferimento allo stesso rapporto della Commissione su cui il Consiglio aveva fondato la propria scelta, in una nota informativa il Parlamento poneva l'accento sulle diverse riserve già evidenziate riguardo i diritti umani, la tutela delle minoranze, il sostanziale *l'empasse* nella disputa territoriale nell'area del Mar Egeo, riguardo alla quale ricordava seccamente che la Turchia occupava illegalmente circa il 37% del territorio

¹⁷⁹ Le citazioni sono tratte dal *Regular Report from the Commission on Turkey's progress toward accession*, 1999. Naturalmente il rapporto, nel rispetto dei criteri di Copenhagen, oltre al criterio politico, esaminava in dettaglio anche i progressi in campo economico e nell'implementazione dell'*acquis*.

¹⁸⁰ Il testo delle conclusioni della Presidenza al Consiglio di Helsinki sono online al link: http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/europeancouncil/pdf/hel_it.pdf.

cipriota e che, violando le risoluzioni delle Nazioni Unite, il governo turco aveva opposto un costante ostruzionismo ad una soluzione politica della questione. A conclusione anche di considerazioni di ordine economiche, il Parlamento dichiarava con toni alquanto aspri: *“ancora molto resta da fare in vista dell’adesione”* e riconoscendo che, *“pur essendo favorevole allo sblocco di taluni aiuti finanziari nei confronti della Turchia, il Parlamento europeo non ha una posizione unanime per quanto riguarda la concessione dello status di paese candidato”*.

Le diversificate posizioni assunte dalle istituzioni europee nella circostanza mettevano così a nudo, ancora una volta, le ambiguità con cui Bruxelles continuava a condurre le relazioni con la Turchia, conscia della necessità di non bloccare il processo di avvicinamento del partner islamico all’Unione, sia per motivi di ordine geostrategico, sia per *“continuare a commerciare con la Turchia in regime di unione doganale, non avvilendo nel contempo le aspirazioni della classe politica dichiaratamente filo occidentale di questa nazione”*.¹⁸¹ L’altalenante andamento della condotta europea è testimoniato, ad esempio, dal fatto che, in occasione del Trattato di Nizza, in cui venivano assegnate le quote di seggi nel Parlamento europeo a tutti i Paesi candidati, si omise di assegnarne alcuno alla Turchia, con comprensibile disappunto di questa, mentre il Consiglio Europeo di Copenhagen del 12 e 13 dicembre 2002, presieduto da Pat Cox, definì finalmente un termine temporale per l’avvio dei negoziati di preadesione. Complimentandosi con lo Stato turco per le riforme attuate ed i progressi compiuti in campo politico, il Consiglio, infatti, incoraggiava la Turchia a proseguire con vigore il processo di

¹⁸¹ ROSSELLI Alberto, *Sulla Turchia e l’Europa*, Solfanelli, Chieti, 2006, pp. 72-73.

riforme, conferendo altresì una netta preminenza ai criteri di Copenhagen di ordine politico rispetto a quelli economici o relativi all'*acquis* comunitario.

In effetti, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel Maggio 1999 i criteri politici definiti a Copenhagen nel 1993 erano assurti a rango di principio costituzionale nel Trattato sull'Unione Europea, che, nella sua versione consolidata, recita all'articolo 6(1) *“L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto.”* Coerentemente, l'articolo 49 dello stesso Trattato consolidato asserisce che *“Ogni Stato europeo che rispetti i principi definiti nell'articolo 6(1) può candidarsi a diventare membro dell'Unione”*. Inoltre tali principi erano stati ribaditi nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, proclamata nel Consiglio Europeo di Nizza del Dicembre 2000. Pertanto, si concludeva che

*“se il Consiglio europeo del dicembre 2004 deciderà, sulla base di una relazione e di una raccomandazione della Commissione, che la Turchia soddisfa i criteri politici di Copenhagen, l'Unione europea avvierà senza indugio negoziati di adesione con la Turchia.”*¹⁸²

Mentre si registrava, dunque, un capovolgimento nelle priorità per l'adesione all'Unione, sottolineando il primato dei principi di diritto sugli aspetti di ordine economico, l'affermazione del Consiglio, delineando un orizzonte temporale definito, sortì in Turchia l'effetto di una nuova accelerazione delle riforme interne.

¹⁸² Le Conclusioni del Consiglio Europeo di Copenhagen del 12 e 13 dicembre 2002 sono reperibili su: <http://ojs.uniroma1.it/index.php/rspi/article/viewFile/327/326>.

Per valutare l'effettivo impatto, in termini di adeguamento istituzionale e legislativo dal parte del Paese della Mezza luna, a seguito delle riaccese aspettative di una rapida adesione, abbiamo ritenuto utile effettuare un confronto sinottico fra i Progress Report annuali stilati dalla Commissione in quegli anni. Tali rapporti, che - come si è già fatto riferimento - presero avvio nel 1998, sono strutturati di anno in anno in maniera omogenea, il che ne rende possibile la comparazione. Normalmente, dopo una introduzione di carattere generale, che riprende le conclusioni del report precedente, i report sono suddivisi in sezioni attinenti i criteri politici di adesione, i criteri economici, i progressi nell'adeguamento ai singoli capitoli dell'*acquis* comunitario, chiudendo con le conclusioni ed eventuali allegati.

Per quanto di nostro interesse, abbiamo esaminato unicamente la sezione relativa ai criteri politici di adesione, che includono l'analisi delle riforme costituzionali, legislative, giudiziarie e i progressi nel rispetto dei diritti umani, testimoniati, negli allegati, dalla ratifica da parte della Turchia delle convenzioni internazionali al riguardo.

Consapevole del delicato compito affidatole, la Commissione dedicò particolare cura nella elaborazione del suo rapporto annuale, in quello scorcio autunnale del 2004.

Quasi a coinvolgere prudentemente anche il Consiglio Europeo, nella introduzione, abitualmente dedicata ad una ripresa sintetica delle conclusioni dell'anno precedente, stavolta la Commissione ripercorreva tutti i passaggi e le decisioni che, a partire dal Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997,

avevano condotto le istituzioni europee a questo rilevante punto di svolta nelle relazioni con il Paese della Mezza Luna.

| ELENCO CONVENZIONI INTERNAZIONALI SUI DIRITTI UMANI FIRMATE DALLA TURCHIA | ANNO | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| ECHR (European Convention on Human Rights) | X | X | X | X | X | X | X |
| Protocol 1 (right of property et al.) | X | X | X | X | X | X | X |
| Protocol 4 (freedom movement et al.) | O | O | O | O | O | O | O |
| Protocol 6 (death penalty) | O | O | O | O | X | X | X |
| Protocol 7 (ne bis in idem) | O | O | O | O | O | O | O |
| European Convention for the Prevention of Torture | X | X | X | X | X | X | X |
| European Social Charter | X | X | X | X | X | X | X |
| Revised European Social Charter | O | O | O | O | O | O | X |
| Additional Protocol to the ESC (system of collective complaints) | O | O | O | O | O | O | X |
| Framework Convention for National Minorities | O | O | O | O | X | X | X |
| ICCPR (International Covenant on Civil and Political Rights) | O | O | O | O | O | O | O |
| Optional Protocol to the ICCPR (right of individual communication) | O | O | O | O | O | O | X |
| Second Optional Protocol to ICCPR (abolition death penalty) | O | O | O | O | X | X | X |
| ICESCR (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) | O | O | X | X | X | X | X |
| CAT (Convention against Torture) | X | X | X | X | X | X | X |
| CERD (Convention on the Elimination of All Forms) | O | O | O | O | X | X | X |
| CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms) | X | X | X | X | X | X | X |
| CRC (Convention on the Right of the Child) | X | X | X | X | X | X | X |

Tabella 10: Tavola sinottica sulle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dalla Turchia dal 1999 al 2005.

Quasi a coinvolgere prudentemente anche il Consiglio Europeo, nella introduzione, abitualmente dedicata ad una ripresa sintetica delle conclusioni dell'anno precedente, stavolta la Commissione ripercorreva tutti i passaggi e le decisioni che, a partire dal Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997, avevano condotto le istituzioni europee a questo rilevante punto di svolta nelle relazioni con il Paese della Mezza Luna. In ciò, gli estensori del report non mancavano di ricordare che l'incarico di redigere annualmente un documento sui progressi compiuti dalla Turchia nel suo cammino verso l'adesione, era stato affidato alla Commissione durante il Consiglio Europeo di Cardiff del giugno 1998 ed era stato puntualmente eseguito a partire da quello stesso anno. Seguivano quindi alcuni passi virgolettati, in cui erano espressamente citate le conclusioni, rispettivamente, del Consiglio Europeo di Helsinki del dicembre 1999, il quale aveva stabilito:

"Turkey is a candidate State destined to join the Union on the basis of the same criteria as applied to the other candidate States. Building on the existing European Strategy, Turkey, like other candidate States, will benefit from a pre-accession strategy to stimulate and support its reforms."

del Consiglio Europeo di Copenhagen del dicembre 2002, che aveva dichiarato:

"The Union encourages Turkey to pursue energetically its reform process. If the European Council in December 2004, on the basis of a report and a recommendation from the Commission, decides that Turkey fulfils the Copenhagen political criteria, the European Union will open accession negotiations with Turkey without delay."

del Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles nel giugno 2004 che, alla luce dello *Strategy Paper “Continuing enlargement”* presentato dalla Commissione al termine dell’anno precedente insieme al consueto Regular report, aveva infine ribadito:

“The Union reaffirms its commitment that if the European Council decides in December 2004, on the basis of a report and recommendation from the Commission, that Turkey fulfils the Copenhagen political criteria, the EU will open accession negotiations with Turkey without delay.”

Solo a seguito di tale puntuale e finanche troppo minuziosa ricostruzione, la Commissione asseriva di aver ottemperato al delicato incarico e di aver elaborato l’atteso rapporto, indicandone la struttura e presentando i contenuti dei successivi capitoli. Come sempre, nel corpo della relazione, le singole materie oggetto di esame offrono agli osservatori occasione per rilevare continui progressi ed aree suscettibili di ulteriori miglioramenti, in un quadro luci ed ombre che, tuttavia, appare ora decisamente più in linea con i criteri politici di Copenhagen e con l’*acquis communautaire*. Pur evitando, anche nelle conclusioni, di esprimere chiaramente il proprio parere, la Commissione poneva cioè maggiormente l’accento sui positivi passi compiuti, piuttosto che su quelli ancora da compiere, ritenendo – probabilmente a giusta ragione – che si dovesse enfatizzare e valutare il processo in atto, sempre ulteriormente perfettibile, e non fornire semplicemente una fotografia statica e quindi riduttiva dello stato dell’arte. Tralasciamo qui di approfondire l’analisi del documento, ma segnaliamo che il

pensiero della Commissione è affidato, nel testo, ad una serie di termini ed espressioni di cui il *report* è letteralmente intessuto e che introducono la trattazione specifica degli argomenti, quali: “*continuing implementation*”, “*enhanced political dialogue*”, “*improvements*”, “*adoption*” o “*adopted*”, “*continue to increase*”, “*significant effort*”, “*strengthening*”, “*developing*”, “*progress*” e così via.

Inoltre, la Commissione non mancava di sottolineare la valenza positiva del sostegno europeo a tale processo, asserendo “*Overall the impact of Community assistance to Turkey is increasingly positive.*” Questa notazione, lungi dall’essere ovvia, poneva l’accento sulla recuperata capacità delle istituzioni europee ad esercitare una condizionalità virtuosa, tanto che – per usare le terminologie di Atila Eralp già citate - *temporality* e *interaction* avevano ripreso a operare in sintonia. Infatti, la Commissione rilevava la sostanziale accelerazione e la determinazione mostrata dalle autorità turche, soprattutto per quanto riguardava i criteri politici, nel migliorare la qualità ed effettività delle riforme, individuando nel Consiglio Europeo di Helsinki il termine *a quo*:

The decision of the European Council in Helsinki in December 1999 that Turkey is a candidate for membership has proved to be a robust catalyst for Turkey to embark upon a process of far-reaching constitutional and legislative reforms. Following decades of sporadic progress and partly because of a political consolidation after the 2002 elections, there has been a substantial institutional convergence in Turkey towards European standards.

Riconoscendo come fondamentale anche il fattore interno connesso all'ascesa al governo turco del partito di Erdoğan, l'implicito suggerimento della Commissione era di continuare a sostenere quest'ultimo, premiandone gli sforzi, così da contribuire a generare un favorevole atteggiamento nell'opinione pubblica, sui cui inevitabilmente sarebbero ricaduti i costi delle diverse riforme in atto. Così, nel dicembre 2004, il Consiglio europeo di Bruxelles si esprimeva in tal senso

“The European Council welcomed the decisive progress made by Turkey in its far-reaching reform process and expressed its confidence that Turkey will sustain that process of reform[...]. Turkey sufficiently fulfils the Copenhagen criteria to open accession negotiations [...]. The European Council invites the Commission to present to the Council a proposal for a framework for negotiations with Turkey with a view to opening negotiations on 3 October 2005.”

La sospirata apertura dei negoziati era confermata dunque, come si rileva, maggiormente per i progressi compiuti dal Paese della Mezza Luna nello sforzo di adeguamento della legislazione ai criteri di Copenhagen - e quindi alle garanzie di rispetto delle libertà politiche, civili e sociali e dei diritti umani - nonché ad una accresciuta distensione nei rapporti con Cipro, che per il quadro economico, finanziario e commerciale della nazione. Infatti, nella stessa riunione il Consiglio definiva, come avrebbe ricordato il Progress Report del 2005,

“the framework and the requirements for starting accession negotiations with Turkey. Firstly, Turkey was to bring into force six pieces of legislation enhancing human rights and the functioning of the judiciary and secondly, Turkey was expected to sign the Adaptation Protocol extending its existing Association Agreement with the EU to all new Member States, including the Republic of Cyprus.”

L’adempimento puntuale di tale programma ha consentito l’avvio dei negoziati alla data stabilita del 3 ottobre 2005, a partire dalla quale *“EU-Turkey relations entered a new phase”*.¹⁸³

In realtà, se si riflette sui tempi che l’avvio dei negoziati ha richiesto dalla candidatura turca, ci si rende conto di quanto l’apertura di credito verso il grande Paese musulmano fosse, ancora una volta, relativa e soggetta a revisione. Non a caso, nella stessa riunione del Consiglio Europeo che aveva formalizzato l’apertura della fase negoziale, la UE non mancò di preannunziare un costante controllo della Commissione sui progressi turchi, asserendo:

*“The advancement of the negotiations will be guided by Turkey’s progress in preparing for accession, within a framework of economic and social convergence. [...] To ensure the irreversibility of the political reform process and its full, effective and comprehensive implementation, notably with regard to fundamental freedoms and to full respect of human rights, that progress will continue to be closely monitored by the Commission, which is invited to continue to report regularly on it to the Council.”*¹⁸⁴

¹⁸³ Progress Report 2005, p. 3. Si veda anche il comunicato stampa ufficiale su http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/gena/86498.pdf.

¹⁸⁴ Brussels European Council, 16/17 December 2004 - Presidency Conclusions, documento 16238/1/04 REV 1 p. 5. Consultato su http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/83201.pdf.

D'altronde, secondo Steunenberg, l'efficacia della condizionalità sarebbe collegata proprio all'incertezza sulla data finale di accesso in Europa, per cui la più rilevante caduta negli sforzi di riforma da parte dei Paesi candidati si registrerebbe, a suo avviso, subito dopo aver conosciuto la data di adesione. Assimilando la politica di allargamento europeo al Dilemma del Prigioniero nella teoria dei giochi, lo studioso asserisce che, se le due parti non collaborano, per l'Unione l'equilibrio di Nash consisterebbe nel ritardare il processo di adesione, per il Paese candidato esso equivarrebbe al blocco delle riforme, così da pervenire all'esito negativo di un mancato allargamento, che deluderebbe peraltro le aspettative di entrambi. Ripercorrendo i numerosi studi circa la rilevanza della condizionalità europea nello spingere i Paesi candidati e la loro popolazione a sopportare gli inevitabili costi di consistenti programmi di riforme in vista dei futuri benefici, Steunenberg indaga sul periodo che intercorre fra l'annuncio della futura adesione e l'adesione effettiva.

In effetti, a partire dalla candidatura, un aspirante membro deve operare per anni senza sapere se e quando la sua richiesta sarà accolta, ma dopo tale circostanza dovrà avviare ulteriori negoziati per arrivare alla meta finale. E' in questa fase che, secondo Steunenberg, l'UE avrebbe modificato la propria strategia. Per compensare *“the diminishing effectiveness of conditionality in the last stage of the accession negotiations [...] enlargement has become a multiple step process. [...] Every one of the multiple sub-stages of the enlargement process has conditions*

attached to it. Passing each of these stages, however, does not increase the promise of acceptance."¹⁸⁵

Va peraltro notato che la ricerca evidenzia come, pur variando di Paese in Paese la lista e la gerarchia delle riforme ritenute cogenti, comunque, il tempo di latenza fra l'annuncio di una prossima adesione e l'effettivo ingresso del nuovo membro in UE, a partire dall'allargamento del 2004, non ha mai superato i due anni, mentre nel caso della Turchia il processo è ancora *in itinere* e non è dato vederne la fine. Certo è che la deliberazione del Consiglio Europeo del 2004 non mancava di esplicitare, quale formula di autotutela, che l'apertura dei negoziati non comportava la certezza dell'adesione:

"The shared objective of the negotiations is accession. These negotiations are an open-ended process, the outcome of which cannot be guaranteed beforehand. [...] In the case of a serious and persistent breach in a candidate state of the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms and the rule of law on which the Union is founded, the Commission will, on its own initiative or on the request of one third of the Member States, recommend the suspension of negotiations and propose the conditions for eventual resumption. The Council will decide by qualified majority on such a recommendation, after having heard the candidate state, whether to suspend the negotiations and on the conditions for their resumption. The Member States will act in the Intergovernmental Conference in accordance with the Council decision, without prejudice to the general requirement for unanimity in the IGC. The European Parliament will be informed."

¹⁸⁵ STEUNENBERG B., DIMITROVA A., "Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality", in *EIoP - European Integration online Papers*, vol 11 (2007), n. 5, link <http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-005a.htm>

2.3.2 Sviluppi recenti dei negoziati

Nonostante i principi del neoistituzionalismo storico ritengano che, nei processi di *institution building*, le politiche originarie che hanno dato il via a determinate trasformazioni istituzionali tendano a divenire irreversibili a prescindere dagli attori coinvolti generando una *path dependance* tale da predeterminare le scelte future¹⁸⁶, le formule prudenziali con cui venivano avviati i negoziati erano il segno che in seno al club europeo non si era registrata una posizione unanime al riguardo e che, quindi, l'apertura ad Ankara fosse maturata più che per convinzione, su un compromesso fra Paesi pro e contro, al fine di non far perdere credibilità alle istituzioni comunitarie. La definizione del negoziato come di un "processo aperto, il cui esito non può dirsi scontato" era quindi un modo per rassicurare le opinioni pubbliche di Francia, Germania, Cipro, Grecia, Austria che avrebbero preferito concludere altre forme di partenariato piuttosto che ipotizzare il conseguimento, da parte di Ankara, dello *status* di membro.

Anche la procedura da seguire a tal fine risulta decisamente farraginoso e scoraggiante. Il quadro negoziale infatti prevede l'apertura di trentacinque capitoli, ognuno dei quali va chiuso temporaneamente all'unanimità e può venire riaperto in ogni momento in caso di mutate circostanze, sin quando tutti i capitoli non possano essere chiusi definitivamente con unico voto

¹⁸⁶ Sulle diverse teorie dell'integrazione si veda ROSAMOND Ben (2000), *Theories of European Integration*, Basingstoke, Palgrave MacMillan.

unanime. Inoltre, i negoziati possono essere del tutto sospesi, su iniziativa della Commissione o di un terzo dei suoi membri, in presenza di gravi e reiterate violazioni dei criteri politici di Copenhagen. La decisione finale per l'accettazione della *membership* andrà invece assunta a maggioranza qualificata nel Consiglio, informandone il Parlamento Europeo. Sono infine previste diverse possibilità di deroghe, periodi di transizione e clausole di salvaguardia su temi quali la libera circolazione delle persone e l'agricoltura, mentre per i candidati il cui accesso comporti sostanziali conseguenze finanziarie non è prevista una conclusione prima del 2014-2015.¹⁸⁷

L'elenco dei capitoli incluso nel documento esplicativo del quadro negoziale concluso nella Conferenza di Adesione con la Turchia, tenutasi a Lussemburgo a margine della decisione del Consiglio,¹⁸⁸ sono i seguenti:

1. Free movement of goods
2. Freedom of movement for workers
3. Right of establishment and freedom to provide services
4. Free movement of capital
5. Public procurement
6. Company law
7. Intellectual property law
8. Competition policy
9. Financial services
10. Information society and media
11. Agriculture and rural development
12. Food safety, veterinary and phytosanitary policy
13. Fisheries
14. Transport policy
15. Energy
16. Taxation
17. Economic and monetary policy
18. Statistics

¹⁸⁷ Si veda il già citato documento del Consiglio al link http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf.

¹⁸⁸ Su http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf.

19. Social policy and employment (incl. misure anti-discriminazione e per la parità uomo-donna)
20. Enterprise and industrial policy
21. Trans-European networks
22. Regional policy and coordination of structural instruments
23. Judiciary and fundamental rights
24. Justice, freedom and security
25. Science and research
26. Education and culture
27. Environment
28. Consumer and health protection
29. Customs union
30. External relations
31. Foreign, security and defence policy
32. Financial control
33. Financial and budgetary provisions
34. Institutions
35. Other issues

Nel corso del primo anno di negoziati vennero aperti diversi capitoli ed uno, quello su scienza e ricerca, è stato chiuso abbastanza rapidamente, nonostante le minacce di veto di Cipro. In effetti, lo *Strategy paper* sull' Allargamento redatto dalla Commissione Europea nel novembre 2005, considerata la necessità di un comportamento al contempo rigoroso ma equo con tutti i candidati e soprattutto, riguardo Balcani e Turchia, valutato che *“l'efficacia della condizionalità come motore trainante delle riforme è subordinata al mantenimento di una prospettiva politica credibile per la futura integrazione nell'Unione”*, riconosceva i generali progressi compiuti in diversi settori da Ankara¹⁸⁹. Si considerava che la Turchia soddisfacesse “in misura sufficiente” i criteri politici di Copenhagen, grazie anche ai sei atti legislativi di riforma attuati in accoglimento della

¹⁸⁹ Documento di Strategia del 2005 sull'ampliamento, Commissione delle Comunità Europee, 9 novembre 2005, COM(2005) 561 def.. Su: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0561:FIN:IT:PDF>.

Raccomandazione della Commissione del 2004¹⁹⁰ e, sulla scorta dei considerevoli progressi economici compiuti, si riteneva di poterla considerare “un’economia di mercato funzionante”, ancorché da consolidare con riforme strutturali.

Il tasto dolente riguardava, peraltro, da un lato le carenze della legislazione in materia di tutela delle libertà fondamentali e dei diritti umani, in particolare la libertà di espressione, i diritti delle donne, le libertà religiose, i diritti dei sindacati, i diritti culturali e l’ulteriore rafforzamento della lotta contro la tortura e i maltrattamenti; dall’altro “l’adozione e l’applicazione dell’ordinamento giuridico della UE” (*l’acquis*).

Ma, soprattutto, nel capitolo relativo alle questioni regionali, veniva richiamato il mancato raggiungimento di una soluzione globale al problema di Cipro, tenuto conto che, dopo aver siglato, il 9 luglio 2005, il protocollo aggiuntivo per adeguare l’Accordi di Associazione CE-Turchia in seguito all’adesione dei dieci nuovi Stati membri, la Turchia aveva allegato una dichiarazione in cui ribadiva che tale firma non implicava il riconoscimento formale della Repubblica di Cipro. In risposta a tale affermazione, l’Unione Europea, il 21 settembre, aveva adottato una contro-dichiarazione in cui precisava che la posizione di Ankara era “*unilaterale*” e, in quanto estranea al protocollo, priva di “*effetto giuridico sugli obblighi che incombono alla Turchia in base al protocollo*” stesso. L’Unione invitava perciò la Turchia ad applicare integralmente il Protocollo aggiuntivo, senza discriminazioni, verso tutti gli Stati membri, sottolineando

¹⁹⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Raccomandazione della Commissione europea sui progressi ottenuti dalla Turchia sulla via dell’adesione, Bruxelles, 6 ottobre 2004, COM/2004/0656 def. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0656:IT:HTML>.

che l'avvio e, in generale, l'andamento stesso dei negoziati sui relativi capitoli era subordinato all'adempimento, da parte della Turchia, dei suoi obblighi contrattuali. Nella circostanza, tuttavia, osservava il rapporto, *“la Turchia ha continuato a opporre il veto all'adesione di Cipro a determinate organizzazioni internazionali nonché all'accordo di Wassenaar sul codice di condotta per le esportazioni di armi e i beni a duplice uso.”*, mentre anche le relazioni tra Grecia e Turchia, pur in continuo miglioramento, dopo 31 incontri nell'ambito delle trattative iniziate nel 2002, sembravano non fare progressi in merito alla vertenza frontaliere.¹⁹¹

L'atteggiamento di chiusura di Ankara suscitò un animato dibattito anche in seno al Parlamento¹⁹², finché le persistenti tensioni turco-cipriote, nel dicembre 2006, causarono il primo intervento di sospensione di ben otto capitoli inerenti i diritti dell'uomo e delle minoranze¹⁹³, che non saranno riaperti la Turchia non attuerà il pienamente il Protocollo aggiuntivo all'Accordo di Associazione. Nell'assumere tale decisione il Consiglio invitava la Commissione a monitorare a riferire in merito nelle successive relazioni annuali.

Da allora, malgrado l'adeguamento del Partenariato per l'adesione nel 2008, i progressi nel processo di avvicinamento del

¹⁹¹ La contro-dichiarazione del Consiglio Europeo, emanata il 21 settembre 2005 è su: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/misc/86326.pdf.

¹⁹² Si veda, ad esempio il verbale della sessione del 28 settembre 2005 a Strasburgo su <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20050928+ITEM-003+DOC+XML+V0//IT>.

¹⁹³ Gli otto capitoli in questione sono: libera circolazione delle merci, diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi, servizi finanziari, agricoltura e sviluppo rurale, pesca, politica dei trasporti, unione doganale e relazione esterne. Il consiglio ha adottato tale decisione l'11 dicembre 2006, accogliendo la raccomandazione della Commissione del 29 novembre. Si veda il comunicato ufficiale del Consiglio su www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/it/gena/92395.doc

Paese della Mezza Luna all'Europa sono stati lenti ed insoddisfacenti per entrambe le parti, che sembrano a tutt'oggi incapaci di un reale scatto di orgoglio o almeno di un gesto di buona volontà politica che consenta alle due sponde del Bosforo di riunirsi sotto la bandiera europea.

Ripercorrendo, anzi, attraverso una selezione della stampa quotidiana, le dichiarazioni delle due parti da tale provvedimento ad oggi, si può assistere ad un reciproco *j'accuse* che non ha fatto che alimentare incomprensioni, preclusioni e sfiducia sul buon esito dei negoziati tanto fra l'*establishment* politico quanto, come si è visto, nell'opinione pubblica. All'indomani della raccomandazione della Commissione, presa all'unanimità dai 25 commissari, Erdoğan infatti si disse sorpreso e, parlando da Riga, dove si trovava per un vertice della NATO, ha definito il provvedimento "uno stop inaccettabile"¹⁹⁴. Va precisato che l'argomento del contendere riguarda la mancata apertura a Cipro di porti ed aeroporti, misura che la Turchia avrebbe assunto per protesta contro l'ammissione di Cipro nella UE nel 2004, prima che fosse definita la riunificazione dell'isola in un'entità statale federale indipendente, come previsto dal Piano Annan. L'iniziativa dell'Unione era volta a favorire l'unificazione fra turco-ciprioti e greco-ciprioti, ma di fatto questi ultimi si sono espressi in modo contrario al referendum sul Piano Annan – invece approvato dalla parte turca - e l'adesione della Repubblica di Cipro alla UE, avvenuta poche settimane dopo tale voto, da allora si applica di fatto solo al lato meridionale.

¹⁹⁴ Si veda il Corriere della Sera del 29 novembre 2006, "Erdoğan alla UE: «Stop inaccettabile», http://www.corriere.it/Primo_Piano/Esteri/2006/11_Novembre/29/ue_turchia.shtml

All'opposto, dopo la decisione del Consiglio, tutti i ministri degli Esteri dei 25 Paesi si consideravano soddisfatti e ritenevano equilibrato il tono del documento, che non rinunciava a incoraggiare la Turchia sul piano delle riforme per una ripresa rapida delle trattative, preannunciando anche misure per rompere l'isolamento economico della parte settentrionale di Cipro, in mano alla minoranza turca.¹⁹⁵

L'anno successivo, dopo la pubblicazione del Progress Report del 2007, la stampa turca aveva modo di recriminare sulla sostanza del documento, che, pur con toni pacati, dovuti al riconoscimento della regolarità delle elezioni democratiche con cui l'AKP di Gül ed Erdoğan era stato riconfermato al governo, si limitava a chiedere alla Turchia di accelerare le riforme, puntando così l'accento più sul percorso da compiere che sui concreti passi già effettuati¹⁹⁶. Rimandando l'esito dei negoziati al solo impegno della Turchia, si cita, il commissario Olly Rehn mesi prima aveva ammonito Ankara:

*“Turkey and Turkey alone sets the rhythm of reforms. It can be a quick samba, it can be a slow waltz – but the band and the music must not stop, otherwise the process will lose momentum and credibility”*¹⁹⁷

mentre la lettura turca del rapporto chiama in causa Angela Merkel e Sarkozy, richiamando gli scontri interni alla Germania

¹⁹⁵ Si veda sulla pagina Esteri de *La Repubblica* l'articolo “L'UE congela parzialmente le trattative con la Turchia”, 11 dicembre 2006, su <http://www.repubblica.it/2006/11/sezioni/esteri/turchia/accordo-ue/accordo-ue.html>.

¹⁹⁶ GUNAY Irem, “Turkey's 2007 Progress Report-The music plays on”, *The Journal of Turkish Weekly*, 7 novembre 2007, su <http://www.turkishweekly.net/columnist/2750/turkey-39-s-2007-progress-report-the-music-plays-on-%C3%A2-%C2%A6.html>.

¹⁹⁷ Dalla agenzia stampa del 5 giugno 2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/362&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

fra la cancelliera e il suo ministro degli Esteri Steinmeier, da un lato, e le dichiarazioni del presidente francese, apertamente contrarie all'adesione della Turchia in Europa¹⁹⁸, dall'altra.

L'entrata in scena dei due *leader* politici ha in effetti accresciuto, oltre alle tensioni con la Turchia, anche la distanza fra le politiche dei governi nazionali e la Commissione, che ha sempre preferito lanciare messaggi concilianti alla candidatura di Ankara, respingendo, attraverso il suo Commissario per l'Allargamento Rehn, la proposta di partenariato privilegiato avanzata dal duo franco-tedesco.¹⁹⁹ Peraltro, in particolare il presidente francese si è mostrato decisamente attivo nel creare ostacoli ai negoziati e, appena eletto, «è riuscito a lanciare la prima manciata di sabbia negli ingranaggi dei negoziati di adesione» bloccando l'apertura del capitolo riguardante le politiche monetarie²⁰⁰ ed ottenendo, dopo una serie di botta e risposta col Presidente di turno portoghese Antunes²⁰¹, di far togliere dal testo delle conclusioni relativo agli obiettivi finali dei negoziati con la Turchia le parole «allargamento» e «adesione»²⁰². In tal senso, lo stesso progetto dell'Unione per il Mediterraneo, su cui si tornerà,

¹⁹⁸ Si veda EXPATICA, 5 October 2006, http://www.expatica.com/actual/article.asp?subchannel_id=25&story_id=33565. "We have a problem of integration of Muslims which raises the issue of Islam in Europe. To say it is not a problem is to hide from reality. If you let 100 million Turkish Muslims come in, what will come of it?" e "Turkey is in Asia Minor... I will not explain to little French school children that the frontiers of Europe are Iraq and Syria."

¹⁹⁹ Si vedano le agenzie EURACTIV, 23 Ottobre 2007, "Olli Rehn: Turkey membership 'vital' for EU", su <http://www.euractiv.com/en/enlargement/olli-rehn-turkey-membership-vital-eu/article-167807> e "Turchia: Rehn frena sul partenariato privilegiato" su <http://www.apiceuropa.com/wp2/?p=564>.

²⁰⁰ Si veda l'articolo di Enrico Brivio su Il Sole 24 Ore del 26 giugno 2007 "Parigi blocca la Turchia sul capitolo monetario", reperibile su <http://www.banchedati.ilsole24ore.com/doc.get?uid=sole-SS20070626012AAA>.

²⁰¹ CERRETELLI Adriana, "La presidenza portoghese: avanti con la Turchia", Il Sole 24 ore, 29 giugno 2007, <http://www.ilsole24ore.com>. Sarkozy aveva sostenuto che la Turchia non ha posto in Europa, perché collocata in Asia minore, ma Antunes aveva ribattuto «Tutti sanno che l'allargamento è una questione più politica che geografica» e che «I negoziati con la Turchia devono continuare nel rispetto delle regole, con trasparenza, buona fede e lealtà».

²⁰² Si veda "Parigi vieta la parola 'adesione', Il Sole 24 ore, '11 dicembre 2007, su <http://www.banchedati.ilsole24ore.com/doc.get?uid=sole-SS20071211006EAA>.

può essere considerato parte di tale strategia francese per scoraggiare Ankara, che invece ha sempre sostenuto che non accetterà soluzioni diverse dalla piena adesione.

Nonostante la mutata situazione politica, la Commissione Indipendente sulla Turchia, nel già citato rapporto del 2009, ammoniva:

*“... l’atteggiamento negativo da parte di leader politici europei, e la sempre maggiore esitazione da parte dell’opinione pubblica europea sulla possibilità di un ulteriore allargamento, hanno dato alla Turchia l’impressione di non essere ben accetta, anche in caso di adempimento di tutte le condizioni di adesione. [...] In Turchia sono andati così attenuandosi il processo di adesione all’UE e quello di attuazione di riforme difficili e talvolta costose. [...] Tale mancanza di riforme, a sua volta, ha aumentato l’opposizione europea all’ingresso della Turchia. Il sentirsi esclusi ha ulteriormente demoralizzato i riformatori turchi. Tutto questo ha innescato un inevitabile circolo vizioso”.*²⁰³

Così, faticosamente, i negoziati sono ripresi nel 2010, con l’incoraggiamento del nuovo Commissario Füle, che ha ripreso ad esortare il partner asiatico a risolvere la questione cipriota. Il commissario ha ammonito che i negoziati di adesione fra Ue e Turchia pongono un "test di credibilità", sia per gli Stati membri sia per Ankara. Per gli Stati membri si tratta di «rispettare le regole del gioco nel quadro concordato dei negoziati di adesione», mentre per Ankara la credibilità sta «nel continuo impegno per il processo di riforme»²⁰⁴. A lui ha risposto indirettamente il capo

²⁰³ “Turchia in Europa. Rompere il circolo vizioso”, Secondo rapporto della Commissione Indipendente sulla Turchia, settembre 2009, p. 7.

²⁰⁴ Si veda l’agenzia “UE-Turchia: accelerazione a negoziati dopo sblocco del nodo di Cipro”, L’Occidentale, 9 novembre 2010, su: articolo/ue-turchia.+accelerazione+a+negoziati+con+sblocco+del+nodo+di+cipro.0098416

negoziatore di Ankara Egemen Bagis che, forte dell'aperto sostegno del neo-premier inglese Cameron²⁰⁵, ha definito "positivo e incoraggiante" l'ultimo rapporto stilato da Bruxelles, concludendo conciliante «*Non dico che la Turchia sia perfetta sotto tutti i punti di vista, visto che ci sono ancora grosse questioni da risolvere. Ma se compariamo la situazione attuale a quella del passato allora possiamo dire che siamo sulla strada giusta.*»²⁰⁶

Che qualcosa sia inceppato, comunque, risulta evidente anche al Parlamento Europeo, se un comunicato stampa del marzo di quest'anno palesa la preoccupazione dell'organismo per la lentezza dei progressi delle riforme ed ammette:

“La formulazione e i punti specifici del testo sono stati oggetto di difficili negoziati tra i gruppi politici del Parlamento. Durante il processo di elaborazione del documento da parte della commissione per gli affari esteri, il gruppo PPE ha accettato di ritirare un emendamento che <http://www.loccidentale.it/> invitava le istituzioni dell'UE a "studiare la possibilità" di creare un "partenariato privilegiato" con la Turchia, in alternativa alla piena adesione all'Unione europea. In cambio, la commissione non ha fatto menzione "dell'obiettivo comune di piena adesione all'Unione europea" per la Turchia, come avrebbero voluto i socialisti. Il testo ha invece ha la stessa formulazione dello scorso anno e descrive l'apertura dei negoziati di adesione della Turchia nel 2005 come "punto di partenza per un processo di lunga durata e con un finale aperto.”

²⁰⁵ Si veda l'agenzia "Cameron gioca la carta della Turchia", Presseurop, 28 luglio 2010, su <http://www.presseurop.eu/it/content/article/303531-cameron-gioca-la-carta-turca>.

²⁰⁶ Si veda "Turchia-Ue: avvicinamento a passo di lumaca", Osservatorio Iraq, 10 novembre 2010, su <http://www.osservatorioiraq.it/modules.php?name=News&file=article&sid=9923>

A fine 2010, infatti, dei trentacinque capitoli contemplati dal negoziato, solo il capitolo Scienza e Ricerca è stato temporaneamente chiuso, dieci capitoli sono aperti e due prossimi all'apertura; di altri dieci capitoli è stato approvato dal Consiglio dell'Unione Europea lo *screening report* preliminare all'apertura ed ulteriori nove stanno per essere approvati; solo un capitolo non è stato ancora discusso, a parte gli otto capitoli congelati sino la soluzione del caso Cipro.

Quest'ultimo, però, proprio in questi giorni sembra essere giunto al suo *redde rationem*, portando le relazioni Turchia-Ue ad un passo dalla rottura. Nel quadro del recente attivismo multidimensionale della politica estera turca, da mesi il governo turco in carica mostra i muscoli sull'argomento, nonostante sia in corso una nuova mediazione dell'ONU, guidata da Ban Ki Moon. In primavera, per la prima volta, i turco-ciprioti avevano manifestato contro alcune misure restrittive di Ankara, per esprimere la loro amarezza per il fatto che il venir meno dell'entusiasmo di Ankara per l'adesione all'Unione europea e la propaganda nazionalista a Cipro nord e in Turchia stanno erodendo le speranze per una soluzione duratura dell'isola mediterranea divisa. La manifestazione aveva suscitato la forte irritazione di Erdoğan che, alla vigilia delle elezioni che gli hanno conferito il terzo mandato consecutivo, stava puntando sulla carta del nazionalismo. Certo, rifiutandosi di togliere l'embargo economico ai turco-ciprioti e attestandosi in modo intransigente sulla richiesta ad Ankara di aprire i suoi porti ai greco-ciprioti, l'Unione Europea «*L'UE ha fatto tutto ciò che poteva ragionevolmente fare per punire la Turchia sulla questione di*

Cipro", sostiene Sinan Ülgen, esperto di Unione europea e capo del Centro per gli studi economici e di politica estera, *think-tank* con sede ad Istanbul.²⁰⁷

Di fatto, già a luglio il ministro degli Affari Esteri Davutoglu, inaspettatamente, dopo un incontro col commissario per l'allargamento Füle, giunto in Turchia per sollecitare ancora il completamento delle riforme democratiche, aveva asserito:

*«Se l'amministrazione greco-cipriota rallenterà i negoziati [per la riunificazione] e assumerà unilateralmente la presidenza di turno dell'Unione europea, i rapporti tra la Turchia e l'Ue verranno congelati. [...] Il nostro obiettivo è che una soluzione per Cipro venga trovata rapidamente e che le due comunità assumano congiuntamente la presidenza a luglio del 2012»*²⁰⁸

Gli ha fatto eco l'ultima dichiarazione del Vice premier Besir Atalay, che, affermando di parlare a nome del governo, ha minacciato il congelamento alle relazioni con l'Unione Europea se i negoziati di pace non saranno conclusi prima che Cipro ottenga la presidenza di turno nel secondo semestre 2012.²⁰⁹

²⁰⁷ Si veda Nicholas BIRCH, "Turchia: la questione di Cipro in prima linea", Osservatorio Balcani-Caucaso, 3 marzo 2010, su <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Cipro/Turchia-la-questione-di-Cipro-in-prima-linea-89564>.

²⁰⁸ Si veda l'agenzia "Ankara fa la voce grossa con Cipro", EaST Journal - Società, politica e cultura dell'Asia Centrale, 19 luglio 2011, <http://eastjournal.net/2011/07/19/turchia-ankara-fa-la-voce-grossa-sulla-questione-cipriota>.

²⁰⁹ Si vedano: *La Turchia minaccia lo stop delle relazioni con l'Ue se la presidenza di turno nel 2012 andrà a Cipro*, Il Sole 24 ore, 18 settembre 2011, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-09-18/turchia-minaccia-stop-relazioni-155135.shtml>; "Turchia congelerà le relazioni con l'Ue se Cipro avrà la presidenza di turno", La Repubblica, 18 settembre 2011, http://www.repubblica.it/esteri/2011/09/18/news/turchia_cipro_ue-21836000/ e *La Turchia minaccia l'UE: «Se presidenza a Cipro, romperemo le relazioni»*, Corriere della Sera, 18 settembre 2011, http://www.corriere.it/esteri/11_settembre_18/turchia-cipro_865e9180-e1db-11e0-87d5-1f893d7963e9.shtml.

E' evidente, ormai, che l'Europa non costituisce più per la Turchia un obiettivo primario e che la condizionalità abbia cessato i propri effetti; è altrettanto vero, tuttavia, che condurre a termine positivamente il percorso intrapreso rappresenta una sfida ed un'opportunità per entrambi gli interlocutori. Come concludeva la Commissione Indipendente nel 2009:

“Per la Turchia, l’adesione all’EU sarebbe la conferma definitiva che l’orientamento centenario verso Occidente ha rappresentato la giusta scelta, e che il paese viene, alla fine, accettato dall’Europa. [...] L’adesione all’UE garantirebbe l’irreversibilità del processo di trasformazione del paese in uno stato moderno e democratico, e questo permetterebbe alla Turchia di sfruttare pienamente tutte le sue ricche risorse umane e economiche.

Il fallimento del processo di adesione della Turchia non significherebbe solo la perdita di importanti opportunità per entrambe le parti. Potrebbe portare ad una grave crisi d’identità in Turchia, e ad una situazione di instabilità e turbolenza politica alle porte dell’Unione”.

La buona riuscita del lungo processo, quindi, risiede nell’impegno di entrambe le parti ad eliminare residui ostacoli e diffidenze:

“L’ammisibilità della Turchia a diventare Stato membro dell’UE è stata confermata più volte negli ultimi decenni. La Turchia ha quindi tutte le ragioni di aspettarsi un’accoglienza favorevole nell’Unione, a condizione che adempia le dovute condizioni, [mentre] nell’affrontare la questione l’Unione europea [deve] trattare la Turchia con tutto il dovuto rispetto, equità e considerazione.”²¹⁰

²¹⁰ Commissione Indipendente sulla Turchia, Secondo rapporto 2009, cit. pp. 55-58.

PARTE II
I VINCOLI



CAPITOLO 3 – I CRITERI DI COPENHAGEN E LE RIFORME DELLA TURCHIA: DAL VINCOLO ALLA POSSIBILE INTEGRAZIONE

E' indubbio che le modalità con cui è nato lo stato turco abbiano subito evidenziato certa contraddittorietà fra l'ambizione all'europeismo, enfatizzato dal pronunciato secolarismo delle istituzioni, ed un autoritarismo che mal si concilia coi principi democratici occidentali. La constatazione, nel 2004, che la Turchia aderiva in modo sufficiente ai criteri di Copenhagen e che, quindi, potevano essere avviati i negoziati per l'adesione, trascorsi cinque anni di intense riforme da quando essa aveva ottenuto lo status di candidato e diversi decenni dalla sua prima candidatura, testimonia da un lato la ferma volontà di Ankara di portare a conclusione una scelta che è sorta contestualmente alla creazione della Repubblica turca nel 1923 e, dall'altro, che l'adesione all'Unione implica un complesso processo di revisione identitaria per entrambe le parti, che probabilmente costituisce il vero ostacolo al compimento del processo di integrazione della Turchia In Europa.

Nella prospettiva turca, sin dall'epoca di Atatürk, nel tentativo di rendersi ben accetti in Europa, modernizzazione ed Europeizzazione sono concetti venuti a coincidere e, in tal senso, i negoziati per l'adesione sono un punto di arrivo di tale percorso verso un riconoscimento della Turchia come nazione europea. Viceversa, la recente già accennata recrudescenza in certi ambienti politici e fasce dell'opinione pubblica europei di

un'obiezione di matrice identitaria all'ingresso della Turchia nell'Unione, fanno emergere l'esigenza da parte di quest'ultima di una ridefinizione della propria essenza in chiave multiculturale.²¹¹

Sino ad oggi l'Europa ha dato di sé una definizione di entità portatrice di valori universali e fondata sul diritto e i principi della democrazia e, a partire dal vertice di Copenhagen, questi elementi sono divenuti precondizione vincolante per qualunque Paese volesse sottoporre la propria candidatura a membro effettivo. Ciò ha creato quello che Schimmelfennig definisce "*the rhetorical trap*"²¹². Tuttavia, nel caso della Turchia, che per corrispondere ai requisiti posti dall'*acquis communautaire*, come vedremo, ha attuato consistenti riforme istituzionali, legislative e sociali, soprattutto durante il primo governo AKP, sembra evidente che "*the Turkish ability to fulfil Copenhagen criteria is only one aspect of the picture and unless the EU members are willing to accept Turkey, it will not be sufficient.*"²¹³ Se, quindi le modalità con cui sono attuati i vari allargamenti può far comprendere i diversi modi di intendere ciò che l'Unione è o intende diventare²¹⁴, il caso Turchia si rivela cruciale per una Europa multiculturale, che voglia continuare ad affermarsi come una comunità *right-based*.²¹⁵

²¹¹ MÜFTÜLER BAÇ Meltem (2011), *Democracy, multiculturalism and European identity*, RECON Online Working Paper Series, 2001/20, ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, p. 2.

²¹² SHIMMELFENNIG F. (2005), "The Community trap. Liberal norms, rhetorical action and the eastern enlargement of the European Union" in SHIMMELFENNIG Fran – SEDELMEIER Ulrich eds., *The politics of European Union enlargement: theoretical approaches*, Routledge, New York, 2005.

²¹³ Ibidem.

²¹⁴ SJURSEN Helena (2002), "Why expand? The question of legitimacy and justification in the EU's enlargement policy," in *Journal of Common Market Studies* 40(3), pp. 491-513.

²¹⁵ KUBICECK Paul (2004), "Turkey's place in the 'New Europe', in *Perceptions*, Summer/Autumn 2004, pp. 45-58. Secondo lo studioso, che riprende la terminologia della Sjursen, "a *rights-based*" conception of the EU, focusing as it would on the political criteria of membership (as opposed to cultural

3.1 Evoluzione costituzionale e riforme istituzionali

Se, come sostiene il costituzionalista turco, padre delle attuali proposte di riforma costituzionale, Ergun Özbudun, “*the Turkish experience in constitution-making can be described as a series of missed opportunities to create political institutions based on broad consensus*”,²¹⁶ giacché nessuna delle costituzioni del periodo repubblicano, né tanto meno la costituzione ottomana del 1876 sono state redatte da un’assemblea costituente largamente rappresentativa delle forze sociali, o attraverso una fase di contrattazione, discussione e compromesso, che conferissero a tali atti legittimità politica, pur tuttavia la Turchia rappresenta un interessante laboratorio di analisi dei processi di elaborazione costituzionale, se si tiene conto che essa è stata la prima nazione di religione musulmana a dotarsi di una carta fondamentale. D'altronde, dal punto di vista storico, anche nell'esperienza occidentale la fase costituzionale liberale ha preceduto la democrazia costituzionale e l'aver ripreso modelli esterni nulla toglie all'originalità del processo di evoluzione costituzionale verificatosi, sin da tramonto dell'impero ottomano, nella terra della Sublime Porta²¹⁷.

Pertanto, la rapida disamina delle cinque costituzioni che la Turchia si è data sinora e dei numerosi emendamenti verso

prerequisites), will be a powerful force to help promote Turkish accession”, in quanto sarebbe difficile per la UE negare l'accesso ad una nazione che rispetti i requisiti geografici e politici (p. 56).

²¹⁶ ÖZBUDUN Ergun e GENÇKAYA Ömer F. , *Democratization and the politics of constitution-making in Turkey*, cit. p. 3.

²¹⁷ FRANKLIN Daniel P. – BAUN Michael J. (1995), *Political culture and constitutionalism: a comparative approach*, Armonk, New York, M. E. Sharpe, p. 224.

una progressiva democratizzazione, in un momento di grande attesa verso il nuovo progetto costituzionale in gestazione, ci sembra un'interessante prospettiva di osservazione di una tendenza che, avviata nel tentativo di occidentalizzarsi, è divenuta un autentico e irreversibile orientamento della società turca a dotarsi di uno stato democratico e pluralista. In tal senso, quindi, sembrerebbe che il principio di condizionalità riesca ad innescare mutamenti istituzionali seriali di tipo imitativo che, ad un punto di svolta, procedono in modo autogeno, in base ad esigenze identitarie che muovono non più dall'esterno o dall'alto, ma dall'interno della società stessa.

Uno tra i quesiti che ci siamo quindi posti nell'analizzare il caso Turchia, nel momento in cui la cosiddetta primavera araba soppianta i vecchi regimi e le popolazioni in rivolta reclamano nuove costituzioni, è se tale modello sia riproponibile in altri Paesi musulmani mediterranei che, come la Turchia, possiedono un trascorso storico di vicinanza all'Europa e all'Occidente. Ciò, peraltro, comporta anche una profonda riflessione sulla capacità, da parte delle istituzioni europee, di conservare adeguata credibilità nei confronti di tali società in evoluzione, mostrando una capacità inclusiva coerente con i valori professati.

Kalypso Nicolaidis, in occasione della visita di Erdoğan ad Oxford nel 2004, ebbe a dichiarare che il conseguimento della *membership* per la Turchia costituirebbe il segnale più potente del fatto che l'Unione Europea stia per diventare davvero un tipo di potere normativo, il quale, invece di bandire il mondo musulmano come 'altro' dall'Europa, sia capace di cogliere la sfida di accogliere un giorno al suo interno un Paese musulmano quale

suo più grande Paese membro. Concludeva quindi asserendo “*Europe is an idea, not a tribe to be defined in ethnic or religious terms.*”²¹⁸. Pochi giorni prima, in occasione della stessa visita, Tony Blair aveva affermato che l’ingresso della Turchia in Europa sarebbe la prova che quest’ultima “*is committed not just in word but in deed to a Europe of diverse races, cultures and religions all bound together by common rules and a sense of human solidarity and mutual respect.*”²¹⁹ Bisognerà capire quanto le istituzioni europee e i governi attualmente in carica sapranno recuperare di quello spirito inclusivo che animava uno dei Paesi più euroscettici fra i membri dell’Unione in quel non lontano 2004.

3.1.1 Le costituzioni della Turchia: dalla Prima Era Costituzionale ottomana alle Costituzioni kemaliste

La propensione al costituzionalismo in Turchia come in altri Paesi non-occidentali non deve sorprendere se si concorda con quanto asserisce Amartya Sen, laddove pone un distinguo fra democratizzazione ed occidentalizzazione²²⁰. Esso può essere considerato il frutto di uno sforzo originale di una società permeabile, soprattutto nelle élite intellettuali, a recepire i modelli del vicino occidente, adeguandoli tuttavia alla sensibilità, alla cultura ed al grado di accettabilità sociale, elaborati via via

²¹⁸ Kalipso Nicolaïdis è professore di relazioni Internazionali alla Oxford University. Le parole citate sono tratte dai saluti di benvenuto al Primo Ministro turco in occasione della sua visita alla famosa Università inglese il 28 maggio 2004. Su http://www.sant.ox.ac.uk/areastea_studies/SEESP-newsletter2004.pdf.

²¹⁹ Affermazione di Tony Blair del 24 Marzo 2004, riportata su <http://www.eubusiness.com>.

²²⁰ SEN Amartya, “Democracy and its global roots: why democratization is not the same as westernization”, in KOGGEL Cristhine M (a c.), *Moral issues in global perspective. Moral and Political theory*, vol I, Broadview Press, Toronto, 2006, pp. 208-218.

dall'interno, per rispondere alle esigenze di governo di un Paese in cammino verso la democrazia.

Nella rapida disamina delle costituzioni storiche prima, e delle riforme e interventi legislativi varati subito prima e subito dopo la concessione dello status di Paese candidato da parte dell'Unione Europea, abbiamo limitato lo sguardo unicamente a quelle parti che corrispondono ai criteri politici per l'accesso alla UE, soffermandoci sui meccanismi istituzionali, deputati a sovrintendere i principi di democrazia e dello stato di diritto, sul grado di rispetto delle libertà e sulla tutela dei diritti umani.²²¹

La prima importante rottura con le tradizioni autocratiche ed assolutiste dell'impero è costituita dalla citata Costituzione ottomana del 1876 promulgata dal Sultano Abdülhamit II²²². Questa non fu, ovviamente, elaborata da un'assemblea costituente rappresentativa, bensì da una Commissione di 28 membri nominati dal Sultano, di cui 16 civili tra cui 3 cristiani, 10 ulema, 2 militari: il testo finale fu quindi la risultante di un

²²¹ Analoga impostazione seguono i *Progress Report* stilati annualmente dalla Commissione a partire dal 1999 e da noi presi in visione, nella sezione dedicate a valutare l'aderenza della Turchia ai criteri politici di Copenhagen. Viene altresì aggiunta una parte dedicata a determinare i progressi di Ankara relativamente al rispetto degli obblighi internazionali e delle questioni regionali.

²²² In realtà, lungo l'intero XIX secolo, precedettero la Costituzione del 1876 alcuni documenti che sono oggi ritenuti rilevanti come testimonianza di un processo di lenta affermazione dei principi dello stato di diritto, con la relativa limitazione dei poteri del governo. Nel periodo 1789-1808 il Sultano Selim terzo aveva previsto la formazione di un'assemblea consultiva, detta *Meclis-i Meshveret*, nel contesto del "Nuovo Sistema (*Nizam-i Cedid*) da lui inaugurato. Il primo testo, enfaticamente paragonato alla *Magna Charta* inglese, è poi l'Atto di Alleanza (*Sened-i Ittifak*) siglato fra i rappresentanti dei notabili locali e quelli del governo centrale, in cui i primi confermavano la loro alleanza al governo centrale, in cambio del riconoscimento dei loro privilegi. Il potere del Sultano veniva in certa misura limitato e, per talune materie, associato ad un Senato chiamato *Ayan*. Al primo ministro veniva altresì attribuita la responsabilità negli Affari di stato, ma il documento rimase inapplicato. Durante il *Tanzimat*, seguirono l'Editto del 1836 (*Gulhane Hatt-i Humayun*) e quello di *Islahat* del 1856. Questi, formulati come concessione unilaterale da parte del Sultano, riconoscevano alcuni diritti fondamentali, tra cui il diritto alla difesa della vita, alla proprietà, all'onore e all'educazione, il diritto a un processo equo e pubblico delle persone accusate di crimini e - di rilievo - l'uguaglianza di tutti gli Ottomani, indipendentemente dalla religione professata. Peraltro, non era previsto alcun meccanismo giuridico per garantire l'applicazione di tali disposizioni, che rimanevano in tal modo meramente vincolanti per il Sultano dal punto di vista morale. Nel 1875 l'Editto imperiale sulla Giustizia (*Ferman-i Adalet*), sanciva l'indipendenza delle corti giudiziari e garantiva la sicurezza dei giudici.

compromesso fra i riformatori e i conservatori sostenuti dal sultano²²³. La sovranità risiede nella persona del Sultano e tutti gli Ottomani sono considerati sudditi; tuttavia viene prevista un'Assemblea Generale legislativa, costituita da due Camere – Senato e camera dei Deputati – di cui la seconda elettiva. L'art. 66 indica una riserva di legge speciale in merito alle modalità di svolgimento delle elezioni dei deputati²²⁴, che duravano in carica quattro anni ed erano rieleggibili. Sono interessanti la libertà di opinione e di voto del Deputato nell'esercizio delle sue funzioni (art. 47), la rappresentanza senza vincolo di mandato (art. 71), l'immunità del parlamentare, che non può essere arrestato senza autorizzazione a procedere della Camera di riferimento nel corso del suo mandato (art. 79). Viceversa, l'elemento debole della costruzione risiedeva nel fatto che l'Assemblea veniva convocata su decreto imperiale, così come esclusivamente rimessa al Sultano era la proroga o la chiusura anticipata delle due Camere, cosa che difatti avvenne, visto che lo stesso Abdülhamit II prorogò *sine die* la Camera dei deputati e restaurò nel 1878 un governo di tipo assolutistico per 30 anni.

Dal punto di vista dei diritti e delle libertà individuali, la Costituzione contemplava, nella sezione “Diritto Pubblico degli Ottomani”, la uguaglianza degli Ottomani innanzi alla legge, senza pregiudizio di ciò che concerneva la religione (art. 17); la inviolabilità della libertà individuale (artt. 9 e 10) se non nei casi

²²³ ÖZBUDUN Ergun e GENÇKAYA Ömer F. , *Democratization and the politics of constitution-making in Turkey*, cit. p. 8. Molti spunti per ricostruire sinteticamente la storia del costituzionalismo turco sono stati tratti da questo testo.

²²⁴ Fu previsto un sistema di elezione indiretta su due turni, su base censitaria, soluzione peraltro praticata frequentemente all'epoca, mentre l'art. 65 Cost. prescrive il numero dei deputati in misura proporzionale alla popolazione maschile di nazionalità ottomana (1 deputato ogni 50.000). ÖZBUDUN Ergun e GENÇKAYA Ömer F., op. cit. p. 9.

prescritti dalla legge; la libertà di culto, sebbene l'Islamismo fosse riconosciuto come religione di stato (art.11); la libertà di stampa (art. 12) e di associazione per quanto limitatamente a quelle commerciali, industriali o agricole nei limiti determinati dalla legge e dai regolamenti (art. 13). Ambigua era la posizione rispetto alla libertà di insegnamento, che veniva riconosciuta (art. 15), ma di fatto limitata dalla sorveglianza dello stato (art. 16); veniva protetta la proprietà privata (artt. 21-22-24) e, in relazione alle garanzie individuali nel campo giudiziale, veniva prescritto il divieto di essere distolti dal giudice naturale (art. 23) ed il divieto di tortura (art. 26).

Tornata in vigore nel 1908, allorquando le elezioni consegnarono la maggioranza dei deputati ai Giovani Turchi, l'anno successivo la Costituzione venne emendata in senso più liberale, dando inizio a quello che viene denominato il "secondo periodo costituzionale" turco. Venne infatti ridotto il potere di veto assoluto del Sultano sulle leggi emanate del Parlamento, così come la possibilità per il primo di sciogliere la Camera elettiva venne subordinata al consenso del Senato, mentre fu esplicitamente contemplata la responsabilità politica del Consiglio dei Ministri innanzi alle Camere. Furono estese inoltre talune libertà, come quella di associazione, e tutelata la libertà e segretezza della corrispondenza ed ogni altra forma di comunicazione²²⁵. Determinanti, per la conclusione di questa stagione, furono l'assenza di un pluralismo partitico, che causò il deterioramento del regime verso una sorta di dittatura del Partito di Unità e Progresso, e lo scoppio del primo conflitto mondiale,

²²⁵ Gli articoli della Costituzione del 1876 emendati nel 1909, in versione inglese sono visionabili su: <http://www.anayasa.gen.tr/1909amendment.htm>

che provocò il disfacimento di ciò che restava dell'Impero ottomano.

L'era della cosiddetta "Liberazione nazionale", che si concluse con la nascita della nuova Repubblica di Turchia, è di notevole interesse nella storia costituzionale della Turchia, in quanto durante quegli anni diverse furono le innovazioni in campo costituzionale. A seguito dell'arresto, da parte delle Forze Alleate di occupazione, di molti deputati con simpatie nazionaliste e della conseguente proroga della Camera dei Deputati ad Istanbul il 18 marzo 1920, Mustafa Kemal, che allora guidava le forze di resistenza nazionaliste, convocò ad Ankara una nuova assemblea, con poteri straordinari, denominata Grande Assemblea Nazionale di Turchia (con un acronimo GANT). Questa, a differenza del Parlamento ottomano, che conservava la tradizionale tripartizione dei poteri, deteneva temporaneamente sia il potere legislativo che il potere esecutivo ed è da ritenersi una vera e propria assemblea costituente²²⁶. A conclusione dei lavori, la GNAT emanò la Costituzione del 1921.

Rispetto alla precedente, che era composta da 112 articoli più sei articoli di disposizioni diverse, la Costituzione del 1921 è un documento molto breve – sono appena 23 articoli – che tuttavia riveste notevole importanza. In essa, per la prima volta, è proclamato il principio della sovranità nazionale, sulla base dell'autodeterminazione dei popoli. Definendosi "unica e vera rappresentante della nazione" ed avocando a sé potere legislativo ed esecutivo, la GANT seguiva un tipico modello di governo assembleare, in base al quale essa poteva nominare e revocare i

²²⁶ ÖZBUDUN Ergun e GENÇKAYA Ömer F., op. cit. pp. 10 e ss. Il testo, a cura di O. F. Gençkaya, è su <http://www.bilkent.edu.tr/~genckaya/1921C.html>

ministri, mentre il consiglio dei Ministri non aveva potere di scioglimento dell'Assemblea. In questo tipo di regime, anche i membri dei tribunali indipendenti erano eletti in seno all'Assemblea. La Costituzione non creava un ufficio di presidenza, nel timore che ciò potesse porre termine alla temporanea alleanza fra repubblicani e monarchici, ma per motivi di tattica politica non veniva abolito il Sultanato, che rimase formalmente in vigore sino alla sconfitta definitiva delle forze armate greche, il 30 ottobre 1922. Un anno dopo, dietro approvazione di una mozione per la modifica della forma di stato, il 29 ottobre 1923 veniva proclamata la repubblica.

Il neonato regime repubblicano necessitava di una nuova Costituzione, che fu varata dall'Assemblea Nazionale eletta nel 1923. Quest'ultima, quindi, diversamente dal 1921, non era un'assemblea costituente, ma una legislatura ordinaria, la quale tuttavia adottò un sistema di votazione a maggioranza qualificata di due terzi per l'approvazione del testo costituzionale.

La Costituzione del 1924²²⁷ confermava l'impianto del documento del 1921, delegando alla GANT la rappresentanza della nazione "per cui conto essa esercita la sovranità" (art. 4), concentrando su di sé i poteri legislativo ed esecutivo (art. 5). Quest'ultimo, tuttavia, veniva ora esercitato attraverso l'autorità del Presidente della Repubblica, eletto dall'Assemblea stessa e da un Consiglio dei Ministri nominato dal Presidente dell'Assemblea (art. 7). Veniva altresì proclamata l'indipendenza dell'ordine giudiziario, sottoposto soltanto alla legge (artt. 8 e 54) e l'obbligatorietà dell'azione giudiziaria (art. 60).

²²⁷ La versione italiana della Costituzione del 1924 è in GIANNINI A.(1931), *Le costituzioni degli stati del vicino oriente*, Istituto per l'Oriente, Roma 1931.

In teoria, dunque, la Costituzione continuava a delineare un governo assembleare (non parlamentare, vista la non perfetta separazione fra poteri), proclamando la superiorità dell'Assemblea rispetto all'Esecutivo; tuttavia, tanto negli anni del partito unico (1925-1946), quanto con il pluripartitismo (1946-1960), numericamente più numerosa ma politicamente più debole, la GANT, sovrastata prima dalla leadership indiscussa di Atatürk, poi dalla forte disciplina di partito, rivestì sicuramente un ruolo secondario.²²⁸ Ciò nonostante, l'Assemblea rimase gelosa custode delle sue prerogative e non concesse mai al Presidente della Repubblica, neanche quando la carica fu rivestita da Mustafa Kemal, il potere di scioglimento. Diverse proposte della Commissione Costituzionale furono respinte e modificate con formulazioni favorevoli all'Assemblea. Così, mentre originariamente la Commissione aveva previsto per la carica presidenziale una durata di sette anni contro i quattro dell'Assemblea, la versione definitiva stabiliva per entrambi gli organi una durata di quattro anni, con possibilità di rielezione per il presidente (art. 31); il potere di veto presidenziale in campo legislativo venne ridotto ad un potere di rinvio all'Assemblea, superabile con voto a maggioranza semplice (art. 35). Infine, la Commissione Costituzionale aveva proposto che il Presidente fosse il comandante in capo delle forze armate, cosa che molti deputati consideravano un vero e proprio attacco al principio di sovranità nazionale: alla fine l'articolo in questione (art. 40) recita che il comando supremo delle forze armate "risiede nella persona morale della Grande Assemblea Nazionale di Turchia, ed è rappresentato dal Presidente della Repubblica". Secondo

²²⁸ ÖZBUDUN Ergun e GENÇKAYA Ömer F., op. cit. pp. 12 e ss.

Özbudun e Gençkaya, la costituzione del 1924, più che tendere ad uno stato democratico pluralistico di tipo liberale, con adeguati meccanismi di *checks and balances*, presenta uno spirito democratico “maggioritario” di tipo roussoviano, fondato sulla “volontà generale” della nazione, rappresentata dall’Assemblea, e come tale assoluta, inviolabile, infallibile. In un sistema rappresentativo, ciò comportava l’assioma per cui limitare il potere legislativo, avrebbe coinciso col limitare il volere della nazione e, quindi, la sua sovranità²²⁹. Tale derivazione porta a comprendere l’impronta fortemente nazionalista del periodo kemalista ed anche la delega accordata per la tutela della nazione ai militari.

Per quanto attiene i principi di democrazia, erano previste elezioni politiche ogni quattro anni con suffragio universale maschile, fissando come limite minimo il diciottesimo anno di età, mentre l’elettorato passivo era consentito a tutti i Turchi maschi sopra i trenta anni (artt. 10 e 11). Ormai acquisiti erano i concetti di libertà dal vincolo di mandato, di opinione e di voto dei deputati. Rispetto alla costituzione del 1876, non si prevedeva l’autorizzazione a procedere dell’Assemblea per reati commessi dai deputati, in quanto essa stessa era l’organo preposto a giudicare, ad eccezione della fragranza di reato; tuttavia eventuali pene per sentenze penali venivano sospese per la durata del mandato e la prescrizione era sospesa (art. 17). La libertà dei cittadini è qui ascritta esplicitamente al diritto naturale ed, in quanto tale, inalienabile e limitata unicamente per legge al fine di non ledere la libertà altrui (art. 68). Il richiamo al diritto naturale è nuovamente espresso nella successiva declinazione di libertà e

²²⁹ ÖZBUDUN Ergun e GENÇKAYA Ömer F., op. cit. pp. 12.

diritti personali di incolumità personale, di coscienza e di espressione, di domicilio e circolazione, di proprietà, di riunione e di associazione (artt. 70-71-78), mentre sono ribaditi l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge (art. 69), il divieto di arresto, violazione del domicilio e perquisizione se non secondo le modalità di legge (art. 72 e 76) e il divieto di essere sottratto al giudice naturale (art. 83). Sono proibiti la tortura, i maltrattamenti, il sequestro e la confisca dei beni (artt. 73 e 74), mentre è garantita la libertà di culto (art. 75), sebbene nella prima versione, la Costituzione del 1924 proclamò l'Islam religione di stato (art. 2). La stampa è libera ed è fatto divieto di censura preventiva (art. 77), mentre la corrispondenza e le comunicazioni sono segrete (art. 78). L'articolo 86 della Costituzione, prevedendo la proclamazione dello stato di assedio da parte del Consiglio dei Commissari esecutivi, in caso di guerra o pericolo per la patria e la Repubblica, contemplava tuttavia la limitazione di diritti e libertà personali, sebbene l'Assemblea avocasse a sé la decisione circa la durata e l'estensione dello stato di assedio.

Preceduta da un decennio di riforme, provvedimenti legislativi e revisioni parziali, la Costituzione del 1924 venne profondamente emendata in senso laicista con la riforma del 5 febbraio 1937²³⁰, che introdusse nella carta fondamentale turca i sei principi costitutivi del kemalismo: repubblicanesimo, nazionalismo, populismo, laicismo, statalismo, rivoluzionarismo.

²³⁰ Prima della riforma del 1937, era stato approvata nel 1928 una revisione dell'art. 2 della Costituzione che aveva abolito l'Islam come religione di stato. La separazione fra stato e religione e l'inquadramento di quest'ultima secondo modalità prescritte dallo stato - come la recita della preghiera in turco anziché in arabo, il divieto del fez e del turbante per gli uomini e del velo per le donne - venne ulteriormente affermata da alcuni provvedimenti legislativi, quali le leggi n. 429, 430 e 431 del 1924 che, rispettivamente, soppresero le congregazioni religiose, unificarono l'insegnamento delegandolo allo stato, e soppresero il califfato. Successivamente fu abolita la poligamia e garantito il voto alle donne. Si veda al riguardo TESTA BAPPENHEIM Stefano, "Fenotipi della laicità costituzionale in Turchia", in *Diritto & Religioni*, 2007(2), pp. 151-210.

Particolare rilevanza ha, in tale riforma, l'affermazione del secolarismo, che si risolverà in una turchizzazione della società, coi limiti che ciò ha storicamente comportato e di cui si è già detto, ma che rappresenta a tutt'oggi la peculiarità dello stato turco, unica nazione di religione musulmana ad aver sancito nettamente la separazione fra sfera religiosa e sfera politica, aspetto che consente, nel nostro discorso, di ipotizzare la estensibilità del costituzionalismo e dei principi democratici e di tutela delle libertà fondamentali anche nelle società a maggioranza musulmane della sponda sud del bacino mediterraneo.

Infatti, la creazione di una comunità nazionale contrapposta all'ideale della *umma* islamica aveva trovato per fondamento nella lotta contro il Sultanato e rappresentava una concezione unificatrice e integratrice basata dal legame di cittadinanza e pertanto ostile ad ogni discriminazione di sesso, lingua o religione, il che ha indotto alcuni studiosi a parlare per la Turchia di "laicità costituzionale".²³¹

Il culto della personalità che caratterizzò l'epoca kemalista e diede vita ad un monopartitismo che può ritenersi un arretramento nello sviluppo di istituzioni politiche mature e democratiche, in sostanziale contraddizione con l'aspirazione di modernizzare la società turca in senso occidentale da parte dello stesso Atatürk²³², ebbe fine solo alla morte di quest'ultimo e l'elezione del suo successore Ismet İnönü, che in vista delle elezioni del 1947, come si è già avuto modo di ricostruire, favorì l'affermazione di un effettivo pluripartitismo, con l'ingresso sulla

²³¹ TESTA BAPPENHEIM Stefano, "Fenotipi della laicità costituzionale in Turchia", cit.

²³² ZURCHER, E. J. (2007), *Storia della Turchia, Dalla fine dell'Impero ottomano ai giorni nostri*, cit. p. 226.

scena politica, oltre al Partito Democratico nato da una scissione interna al CHP, del partito socialista e di quello comunista.

Qualche anno dopo, tuttavia, la tendenza dirigista insita nella concezione statutale della repubblica turca, riaffiorava nuovamente con la presidenza Bayar, iniziata in verità sotto tutti altri auspici. Infatti, Bayar, eletto nel 1950 in occasione del primo episodio di alternanza di governo, aveva nominato Capo dell'Esecutivo Menderes, Segretario del PD, dando l'avvio ad un percorso di divaricazione fra la costituzione formale - che a capo dell'Esecutivo, sul modello kemalista, prevedeva il Presidente della Repubblica eletto dalla GNAT, unica effettiva rappresentante della nazione (si vedano gli artt. 5, 7 e 31) - e la costituzione materiale. Si spezzava inoltre il parallelismo fra cariche istituzionali e ruoli di partito, visto che il Segretario del PD divenne Primo Ministro e non Presidente della Repubblica. La concezione assembleare della Costituzione del 1924, tuttavia, accentrando ogni potere di rappresentanza popolare in un parlamento monocamerale, privo di controlli da parte di altri organismi istituzionali e saldamente in mano al Partito Democratico, si tradusse in un progressivo ridimensionamento del quadro dei partiti, molti dei quali furono indotti allo scioglimento, ed in un crescente controllo del partito egemone sull'intero apparato burocratico, sulle forze militari e sul potere giudiziario indipendente, nel timore che questi potessero in qualche modo indebolirlo. Vennero inoltre adottate misure volte a subordinare all'autorità le possibili fonti del dissenso - quali stampa, potere giudiziario, università - ed a limitare le libertà garantite dalla carta costituzionale. Su un altro versante, la laicità dello stato veniva posta a rischio da un atteggiamento

ambiguo verso l'espressione della religiosità, blandendo la componente musulmana a fini elettoralistici ed al tempo stesso punendo le tendenze antilaiciste. Il colpo di stato militare del 27 maggio 1960, con l'intento di salvaguardare l'eredità kemalista, portò all'arresto di Menderes e Bayar, allo scioglimento per incostituzionalità del Partito Democratico e, quindi, alla fine della prima repubblica turca²³³. All'indomani della prima candidatura per aderire alla costruzione europea, le istituzioni politiche, amministrative e giudiziarie ereditate dal kemalismo si erano rivelate inadatte alla logica dell'alternanza e, soprattutto, l'assenza di una chiara ripartizione dei poteri nella Costituzione del 1924, ponendo le istituzioni al servizio del partito di maggioranza, avevano messo a nudo la fragilità della recente democrazia turca, nel contesto di una società civile ancora non avvezza a difendere lo stato di diritto e le sue regole. *“Mais cet État réformateur triomphant après plus d'un siècle de réformes est devenu trop puissant au moment même où, après avoir rompu avec l'islam, il doit aussi trouver les sources de sa légitimité nouvelle”*.²³⁴.

Così fu proprio il giacobinismo della Costituzione del 1924 a subire le critiche di intellettuali, laici e ufficiali e, considerata conclusa la stagione del riformismo forzato, venne chiesta a gran voce la tutela delle libertà e dello stato di diritto ed una nuova carta costituzionale. Mentre l'Europa, come si è visto nel precedente capitolo, si irrigidiva verso Ankara a seguito del *golpe*

²³³ A seguito dei processi intentati contro i vecchi rappresentanti del potere, furono emesse nove condanne a morte, di cui solo tre eseguite (fra le quali quella del Primo Ministro Menderes), 235 generali furono costretti al pensionamento anticipato e 147 professori universitari furono licenziati. Si veda TESTA BAPPENHEIM Stefano, “Fenotipi della laicità costituzionale in Turchia”, cit., p. 159

²³⁴ MARCOU Jean, *État et Etat de droit en Turquie*, cit, pp. 31-32.

militare, fu lo stesso regime a favorire il ritorno dei civili al potere, dopo una breve parentesi, durante la quale venne adottata la nuova Costituzione del 1961. Se ciò si è reso possibile, probabilmente è stato in virtù della ormai consolidata consuetudine agli appuntamenti elettorali da parte di un Paese in cui “*malgrado la democrazia avesse radici poco profonde e fosse stata smantellata con facilità, non fu necessario ricostruirla da zero*”²³⁵ e forse già allora mancò, da parte dell’Europa, una chiara comprensione di quanto stava avvenendo, tenuto conto che, nonostante il violento episodio della esecuzione di Menderes, il 27 maggio 1960 è considerato un colpo di stato “progressista”²³⁶.

3.1.2 Il colpo di stato del 1960 e la Costituzione del 1961

La Costituzione del 1961 segna l’inizio di una nuova era nella storia dello stato turco, il quale, da repubblicano militante, intende ora trasformarsi in uno stato liberale simile a quello dei suoi alleati occidentali.

Il Comitato di Unità Nazionale incaricò di redigere il nuovo testo costituzionale ad un gruppo di professori dell’Università di Istanbul, affidando loro il compito di evitare il ripetersi di una dittatura del partito di maggioranza attraverso la delineazione di una efficace suddivisione dei poteri e, soprattutto, di riconoscere esplicitamente, accanto ai diritti civili e politici, i diritti sociali, sul modello delle migliori esperienze costituzionali del secondo

²³⁵ ZURCHER, E. J., (2007), *Storia della Turchia*, cit. p. 265.

²³⁶ MARCOU Jean, *État et Etat de droit en Turquie*, cit, p. 33..

dopoguerra, in particolar modo quella italiana e tedesca. *“Ainsi, pour la première fois, la Turquie, qui avait ratifié la Convention européenne des droits de l’homme en 1954, inscrivant dans son ordre juridique fondamental un statut juridique de la personne et du citoyen approchant des modèles européens contemporains »*²³⁷.

Il preambolo alla nuova carta fondamentale è solenne ed ispirato e merita di essere integralmente trascritto per comprendere taluni caratteri fondanti della nazione turca:

“Having enjoyed freedom, and fought for her rights and liberties throughout her history, and having achieved the Revolution of May 27, 1960 by exercising her right to rest the oppression of a political power which had deteriorated into a state of illegitimacy through behavior and actions contrary to the rule of law and the Constitution, the Turkish nation, prompted and inspired by the spirit of Turkish nationalism, which unites all individual, be it in the fate, pride or distress, in a common bond as an indivisible whole around national consciousness and aspirations, and which has at its aim always to exalt our nation in a spirit of national unity as a respected member of the community of the world of nations enjoying equal rights and privileges;

With full dedication to the principle of «peace at home, peace in the world» and with full dedication to the spirit of national independence, and sovereignty and to the reforms of Atatürk;

Guided by the desire to establish a democratic rule of law based on justice and social foundations, which will ensure and guarantee human rights and liberties, national solidarity, social justice, and the welfare and prosperity of the individual and the society;

Now therefore, the Turkish Nation hereby enacts and proclaims this Constitution drafted by the Constituent

²³⁷ Ibidem.

*Assembly of the Turkish Republic, and entrust it to the vigilance of her sons and daughters who are devoted to the concept of freedom, justice and integrity, with the conviction that its basic guarantee lies in the hearts and minds of its citizens”.*²³⁸

Al di là dell'enfasi e dell'insistito richiamo al nazionalismo ed ai principi del kemalismo, è interessante notare che il colpo di stato militare è ritenuto un evento rivoluzionario necessario al ripristino dello stato di diritto, violato da un'autorità politica che ha sostanzialmente tradito il suo mandato, disattendendo la Costituzione e rendendosi in tal modo illegittimo. Vale qui la pena ricordare solo per inciso - in quanto esula dal nostro discorso, ma può aiutare a meglio inquadrare l'evento - che analoghe motivazioni di ispirazione lockiana mossero i coloni americani alla rivolta antibritannica, con l'unica ma non secondaria differenza che i militari subentrarono in un secondo momento a difesa degli insorti e non furono i promotori del moto rivoluzionario stesso. A parte ciò, è evidente l'intento di richiamarsi alla “*comunità del mondo delle nazioni*” in cui i principi di democrazia e tutela dei diritti sono garantiti, per divenirne membro alla pari ed è forte il richiamo, accanto ai diritti ed alle libertà individuale, ai principi di solidarietà e allo stato sociale, garante del *welfare* dell'individuo e della collettività, tipico delle costituzioni nate sulle ceneri della seconda guerra mondiale. La consapevolezza della rottura istituzionale causata dal *golpe* militare, rende infine ragione del fatto che gli estensori della nuova Carta sono

²³⁸ Il testo, nella originale traduzione inglese del 1961 effettuata per il Comitato di Unità Nazionale da Sadik Balkan, Ahmet E. Uysal e emal H. Harpat, è stato scannerizzato ed è scaricabile dal sito istituzionale www.anayasa.gen.tr.

considerati una vera Assemblea Costituente e che la precedente Costituzione è quindi abrogata.²³⁹.

Le novità annunciate nel Preambolo sono sinteticamente sancite dal nuovo art. 2 della Parte I, dedicata ai Principi Generali che recita:

“La Repubblica di Turchia è uno stato nazionalista, democratico, laico e sociale, governato dallo stato di diritto e basato sui diritti umani e sui principi fondamentali stabiliti nel preambolo”.

La forma repubblicana è considerata imm modificabile (art. 9) e lo stato indivisibile (art 3), mentre la sovranità, in capo alla nazione, *“non può essere delegata ad una sola persona, gruppo o classe”* (art. 4), mentre i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario sono ora formalmente separati e riservati, rispettivamente, alla Grande Assemblea Nazionale, al Presidente della Repubblica col Consiglio dei Ministri ed a tribunali indipendenti (artt. 5, 6 e 7). L'articolo 8, che sancisce il sindacato di costituzionalità, in combinato disposto con l'art. 155, che stabilisce le procedure aggravate per emendare la Costituzione, definiscono una Costituzione rigida, che in questo caso è anche lunga²⁴⁰. Il

²³⁹ Il testo predisposto dall'Assemblea venne sottoposto a referendum costituzionale il 9 luglio ed approvato con 6.348.191 voti favorevoli, 3.934.970 voti contrari e 39.608 voti nulli. Come da disposizioni dell'art. 157, la Costituzione venne promulgata come legge n. 334 il 9 luglio 1961, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 10859 del 20 luglio 1960. La nota è in calce alla citata traduzione originale.

²⁴⁰ Il testo consta di 157 articoli, suddivisi in sei parti. La Parte I, *Principi Generali*, consta di soli nove articoli. La Parte II, *Diritti e Doveri fondamentali* (artt. 10-62), è costituita da tre sezioni, intitolate “Disposizioni generali” artt. 10-13), “Diritti e doveri dell'individuo” (artt. 14- 34) e “Diritti e doveri economici e sociali” (artt. 35-62). La Parte III riguarda l'*Organizzazione generale della repubblica* ed è a sua volta ripartita nelle sezioni “Potere Legislativo” (artt. 63-94), “Potere Esecutivo” (artt. 95-131). La Parte IV è dedicate al *Potere Giudiziario* (art. 132-152), la Parte IV contiene *Miscellanea* (art. 153-154); la Parte V è costituita dalle *Disposizioni transitorie*, che hanno una numerazione propria e servono ad assicurare continuità nel passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento. Infine, la Parte VI *Disposizioni finali* include gli articoli 155-157, che riguardano, rispettivamente, le procedure per emendare la Costituzione; il Preambolo, definito come parte integrante della Carta, mentre i sottotitoli che

controllo di legittimità costituzionale è inoltre accentrato, venendo delegato, sul modello italiano, ad una Corte Costituzionale (artt. 145-152).

L'eco della Costituzione italiana è in effetti avvertibile in più punti. L'art. 10, dopo aver asserito che diritti e libertà fondamentali sono inalienabili e insiti nella natura umana, al secondo comma dispone:

“Lo Stato rimuove ogni ostacolo, di natura politica, economica e sociale che limiti il godimento di diritti e libertà fondamentali dell'individuo, in modo inconciliabile con i principi incarnati nello stato di diritto, col benessere individuale e con la giustizia sociale. Lo Stato prepara le condizioni necessarie allo sviluppo dell'esistenza materiale e spirituale dell'individuo”.

Ancora, l'art. 12 sancisce:

“Tutti gli individui sono uguali di fronte alla legge, senza distinzione di lingua, razza, sesso, opinioni politiche, visioni filosofiche, religione o confessione religiosa.”

A prescindere da tali esempi, la Costituzione del 1961 si pone perfettamente in linea coi suoi modelli europei: essa riconosce la libertà personale ed il diritto a perseguire un miglioramento materiale e spirituale, vietando tortura, maltrattamenti e punizioni incompatibili con la dignità umana (art. 14); tutela la *privacy* personale (art. 15), prescrivendo l'inviolabilità del domicilio, se non nei casi e nei modi previsti dalla legge (art. 16); la libertà e la segretezza della corrispondenza (art. 17), di circolazione e soggiorno (art. 18). Prescrive altresì la libertà di opinione, religione e professione di una fede (artt. 19-20); la

precedono ciascun articolo hanno mero valore descrittivo ed organizzativo e non rientrano nel testo costituzionale; tempi e modi di entrata in vigore della nuova Costituzione.

libertà delle scienze e delle arti (art. 21) e la libertà di stampa ed il connesso divieto di censura preventiva ma anche il diritto di replica e rettifica (artt. 22-27); tutela la libertà di riunione ed associazione (artt. 28 e 29). L'art. 30 prescrive modalità e limiti per la restrizione della libertà e la detenzione preventiva; segue il diritto alla difesa (art. 31), il divieto di essere distolto dal giudice naturale (art. 32) e di essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso (art. 33).

Altro elemento qualificante della Carta varata nel 1961, probabilmente ispirata al modello tedesco è la regolamentazione della disciplina dei partiti ed il riconoscimento che questi ultimi, *“siano essi al potere o all’opposizione, sono elementi indispensabili della vita politica e democratica”*, per cui possono essere costituiti senza autorizzazione ed operare liberamente (art. 56). La previsione successiva, peraltro prescrive che i partiti debbano *“conformarsi ai principi di una repubblica laica e democratica, fondata sulle libertà ed i diritti umani e sul fondamentale principio dell’integrità territoriale e nazionale dello Stato”*, pena lo scioglimento da parte della Corte Costituzionale (art 57). Come è evidente, tale disposizione fu largamente utilizzata nel corso dei decenni seguenti per eliminare alcune formazioni islamiste, curde o di estrema sinistra.²⁴¹ Per evitare il ripetersi dell’esperienza del PD di Menderes e dello strapotere di un partito unico, nell’ambito del sistema politico ed elettorale, di rilievo è poi l’incompatibilità fra le cariche rivestite in seno agli organi statali e le cariche di partito, che in precedenza erano al contrario cumulabili e il

²⁴¹ MARCOU Jean, “État et Etat de droit en Turquie”, cit, p. 34..

ricorso ad un sistema elettorale proporzionale corretto in luogo del maggioritario.

Ma, a parte ricalcare le coeve costituzioni liberal democratiche, la vera novità del testo del 1961 sta nell'aver eliminato l'impostazione assembleare delle precedenti formulazioni, modificando l'architettura istituzionale con la previsione di un Parlamento bicamerale, costituito da un'Assemblea Nazionale ed un Senato (art. 63 e sgg.) entrambe elettive, eccezion fatta per i senatori di diritto e quelli nominati dal Presidente della Repubblica²⁴². La durata delle due camere non è tuttavia identica, essendo pari a quattro anni per l'Assemblea Nazionale e sei per il Senato, con rotazione di un terzo dei membri ogni due anni. Il testo costituzionale specifica le prerogative di ciascuna camera e i casi di votazione in sessione plenaria, nonché le immunità dei parlamentari (artt. 76-82), le regole di funzionamento dell'organo legislativo (artt. 83-90) ed i procedimenti di legiferazione e promulgazione delle leggi (artt. 91-93).

La carica di Presidente della Repubblica non è elettiva, venendo egli nominato con voto segreto in sessione plenaria fra i membri dell'Assemblea Nazionale dotati di istruzione superiore e di una esperienza in qualità di parlamentare almeno quadriennale, per un mandato settennale senza rieleggibilità (art. 95). E' sintomatica eco del colpo di stato l'obbligo di dissociazione dal partito di appartenenza, essendo egli rappresentante dell'intera nazione (artt. 95 c. 3 e art. 97). Il Primo Ministro è nominato dal Presidente ed a sua volta nomina il Consiglio dei Ministri (art. 102), ma la configurazione parlamentare della

²⁴² MARCOU Jean, "État et Etat de droit en Turquie", cit, p. 34..

repubblica come concepita dalla Costituzione turca del 1961 è completata con la previsione del voto di fiducia parlamentare da Parte del Primo Ministro incaricato (art. 103) e la possibilità da parte del Primo Ministro di richiedere al Presidente l'indizione di nuove elezioni in caso di tre voti di sfiducia in un lasso di tempo di otto mesi (art. 108). L'articolo 109 testimonia a questo punto quindi il timore di azioni di forza che possano limitare il libero voto e inficiare la libera espressione della volontà popolare, poiché in caso di elezioni indette a norma dell'art. 108, a garanzia della regolarità delle operazioni elettorali, sono contemplate le dimissioni dei Ministri degli Interni e della Giustizia, da sostituire con personalità neutrali.

Il potere giudiziario viene definito indipendente e, a garanzia di ciò la carica di giudice non può essere revocata fino al raggiungimento del limite di età (art. 133). La sezione dedicata all'amministrazione della giustizia definisce quindi l'organizzazione dei tribunali di diverso ordine e grado, contemplando una Corte di Cassazione, un Consiglio di Stato, un Consiglio Superiore della Magistratura ed una Corte Costituzionale (artt. 139-152). I militari si riservavano qui un trattamento speciale, potendo contare su appositi Tribunali militari non solo in caso di istituzione della legge marziale, ma per giudicare di reati commessi da esponenti del loro ordine. "Un dato significativo fu costituito dal fatto che ai militari fu affidato per la prima volta un ruolo costituzionale, attraverso la creazione di un Consiglio per la Sicurezza Nazionale"²⁴³. Incaricato di coordinare e provvedere alla sicurezza nazionale, il CSN era presieduto dal

²⁴³ ZURCHER E. J. (2007), *Storia della Turchia*, cit. p. 298.

Presidente della Repubblica, nella sua qualità di Comandante-in-Capo (o dal Primo Ministro in sua assenza) e costituito dai Ministri, dal Capo delle Forze Armate e dai rappresentanti delle forze armate (artt. 110 e 111).

A conclusione di tale generale disamina del documento varato 1961, val la pena rimarcare come l'innovazione di maggior portata nel senso di un consolidamento del costituzionalismo nelle istituzioni turche, può senz'altro definirsi la Corte Costituzionale. Creata per la prima volta dalla Costituzione del 1961 dopo la prima rottura costituzionale del golpe militare, essa divenne operativa l'anno successivo con legge speciale²⁴⁴. Come afferma Ibrahim Kaboglu, si possono individuare due ordini di motivazioni per la sua istituzione: *“La raison générale de la naissance de la C.C. de Turquie correspond à l'évolution de la plupart des États européens dans ce domaine. La raison spécifique en est les nombreuses violations dont la Constitution de 1924 a fait l'objet pendant les années 1950 à 1960”* e va quindi inquadrata nel contesto dell'affermazione dello stato di diritto, per cui *“avec la Constitution de 1961, l'institution représentative n'est plus un organe unique exerçant la souveraineté. L'exercice de celle-ci est partagé entre les différents organes compétents et selon les principes institués par la Constitution (art. 4)”*²⁴⁵. L'organizzazione della Corte Costituzionale turca, i metodi di controllo *a posteriori*, l'inappellabilità delle sue decisioni, l'efficacia *erga omnes* ma

²⁴⁴ Legge n. 44 del 22.04.1962, pubblicata sulla G.U. del 25.04.1962.

²⁴⁵ KABOGLU Ibrahim Ö, “Le contrôle juridictionnel des amendements constitutionnels en Turquie”, in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 27, gennaio 2010, su <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/cahiers-du-conseil/cahier-n-27/le-controle-juridictionnel-des-amendements-constitutionnels-en-turquie.51431.html>. Sull'argomento si veda anche SALES Eric, “La Cour constitutionnelle turque”, in *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger*, n. 5, 2007, pp. 1263-1290.

limitata all'*ex nunc*, sono ricalcati sul modello europeo²⁴⁶; Tale innovazione in senso costituzionalista si rafforza nella giurisdizione amministrativa riconoscendo al Consiglio di Stato "*institution d'inspiration française qui remonte à l'Empire ottoman, la possibilité de contrôler la légalité de la plupart des actes de l'exécutif*"²⁴⁷. L'Esecutivo, che era stato rafforzato tramite la precisa enumerazione delle sue funzioni e prerogative, cessando di essere semplice emanazione della GNAT, trovava in tal modo il contrappeso al suo potere in un controllo di un organo costituzionale del suo operato.

Recuperando, a seguito di un evento violento, le migliori esperienze europee - sostiene Kaboglu - si può quindi individuare un carattere ricorrente della storia costituzionale turca, fatta al contempo di rottura e continuità²⁴⁸. Di certo, "*l'avènement de cet État de droit « à la turque » faisait à cette époque d'Ankara le bon élève de la démocratie libérale en Méditerranée orientale au moment même où l'Espagne et le Portugal paraissaient englués encore pour longtemps dans des régimes autoritaires et où la Grèce déstabilisée allait basculer dans la dictature*".²⁴⁹

²⁴⁶ KABOGLU Ibrahim Ö, "Le contrôle juridictionnel des amendements constitutionnels en Turquie, cit.

²⁴⁷ MARCOU Jean, "État et Etat de droit en Turquie", cit, p. 35.

²⁴⁸ KABOGLU Ibrahim Ö, "Le contrôle juridictionnel des amendements constitutionnels en Turquie", cit.

²⁴⁹ MARCOU Jean, "État et Etat de droit en Turquie, ", cit, p. 35.

3.1.3 Dalle tensioni degli anni Settanta alla Costituzione del 1982

Con l'entrata in vigore del sistema ordinamentale prefigurato dalla nuova Carta costituzionale, l'esperienza originata dalla rivoluzione kemalista viene di fatto superata e si instaura la seconda Repubblica turca.

Come conseguenza tangibile del cambiamento, la vita politica si normalizzò rapidamente e si vennero a costituire ben undici nuovi soggetti partitici, che andarono ad arricchire il quadro politico generale. A raccogliere l'eredità del disciolto PD di Menderes, si affacciò subito sulla scena il Partito della Giustizia (AP), intenzionato a riabilitare gli ufficiali e i funzionari estromessi o arrestati. Dalle elezioni del 1961 emerse un fragile governo di coalizione fra il CHP di İnönü e la nuova formazione, che ebbe breve durata. Nel 1963, a seguito delle dimissioni di İnönü, il Presidente della Repubblica Gürsel incaricò il fondatore dell'AP Gümüşpala di formare un nuovo governo. La morte di Gümüşpala determinò però una lotta interna al partito per succedergli. La partita venne risolta soltanto dietro le pressioni dell'allora Comandante delle Forze Armate e futuro Presidente della Repubblica Cedit Sunay, che spinse per l'elezione di un candidato dell'ala moderata del partito, Suleyman Demirel, *“il più longevo uomo politico del dopoguerra, se non il più importante”*.²⁵⁰

²⁵⁰ ZURCHER E. J. , *Storia della Turchia*, cit. p. 304. Demirel è stato quattro volte Primo Ministro fino al colpo di Stato del 1980; ha poi ottenuto un quinto mandato negli anni 1991-1993, quando è diventato Presidente della Repubblica, carica che ha mantenuto sino al 2000.

Con Demirel, che alle elezioni del 1965 condusse il suo partito ad una schiacciante vittoria col 52,87% dei voti che gli consentirono di formare un governo monocolore, ha inizio un periodo di profonda trasformazione del Paese, la cui economia sarà improntata al libero mercato ed allo sviluppo industriale. Ma già alle successive elezioni, nonostante una nuova vittoria elettorale, ripresero i malumori interni nei confronti della sua politica, considerata eccessivamente centrista e parte dei dissidenti diedero vita a nuove formazioni, tra cui una nuova edizione del PD e il Partito dell'Ordine Nazionale (MSP) di Erbakan, di matrice islamica.

Lungo il decennio seguente, quegli anni settanta caratterizzati in Occidente dalla crisi petrolifera e dalle forti tensioni sociali, Demirel fu costretto a formare diversi governi di coalizione, in quanto, da un lato, la legge elettorale proporzionale favoriva la frammentazione politica, e dall'altro l'AP era un partito con una scarsa coerenza ideologica, che vide progressivamente erodersi il proprio consenso, mentre i partiti più estremisti e radicali, a destra ed a sinistra, puntavano alla destabilizzazione del Paese e il CHP sembrava aver smarrito la propria identità. In una simile situazione, il Partito della Giustizia non sfuggì alla tentazione di ricorrere al Consiglio di Sicurezza nazionale per promuovere una limitazione delle libertà civili; tuttavia, le garanzie contemplate dalla nuova Costituzione si rivelarono adeguate a prevenire un esito analogo a quello verificatosi con Menderes. *“La magistratura indipendente, compresa la Corte Costituzionale, protesse i diritti individuali ed assicurò la costituzionalità della nuova legislazione a dispetto del Governo. La radio, la televisione [e la stampa] erano autonomi e spesso molto*

critici, [come] le Università. [...] Le mani dei Demirel erano quindi legate in molti modi e non ebbe mai la maggioranza dei due terzi dell'Assemblea, richiesta per cambiare la Costituzione"²⁵¹.

Tuttavia le Forze Armate erano uscite dal golpe del 1960 consapevoli del ruolo che potevano esercitare all'interno del sistema e la «*démocratisation à la turque*» che la nuova Costituzione aveva avviato non era scevra da ambiguità, considerato che era stata il frutto, più che di una rivoluzione come pretendeva il Preambolo alla Costituzione, di una *élite* dirigente laica e nazionalista sostenuta dai militari.²⁵² Così, mentre il sistema elettorale faceva registrare un *impasse* nell'alternanza al potere, lo stesso clima di ritrovata libertà favoriva la nascita di gruppi filo-islamisti o nazionalisti che attaccavano la laicità della Repubblica e accusavano Demirel di sionismo, laddove le forze sindacali e l'estrema sinistra rivoluzionaria non esitavano a porre a rischio le stesse istituzioni repubblicane. In questo clima confuso, in cui il Paese dovette tornare più volte anticipatamente alle urne, non mancò quindi la presa di posizione delle Forze Armate, che tuttavia stavolta non intervennero direttamente, ma con un *memorandum* – che costituiva un vero e proprio ultimatum a Demirel - in cui si invitava il capo dell'Esecutivo a riprendere il controllo della situazione, garantire la governabilità della nazione e ad avviare riforme nello spirito del kemalismo.

A seguito di questo intervento, noto come “il colpo di palazzo”²⁵³, Demirel si dimise e venne incaricato di costituire un

²⁵¹ ZURCHER E. J., *Storia della Turchia*, cit., p. 306.

²⁵² MARCOU Jean, “État et Etat de droit en Turquie, “, cit, p. 35.

²⁵³ Ibidem.

nuovo governo di tecnici Nihat Erim, esponente del CHP, che, dopo aver deplorato l'ingerenza dell'esercito, tornato inaspettatamente alla guida del Paese, fornì il paravento per una svolta autoritaria. Proclamata, infatti, la legge marziale per ben ventinove mesi, ai sensi del già citato articolo 57 della Costituzione, furono sciolti tanto il Partito dei Lavoratori, di ispirazione comunista, quanto il Partito dell'Ordine Nazionale. Sul piano economico, invece, vennero riprese ed intensificate riforme di ampio respiro tanto nel settore agricolo quanto nell'industria, provocando il malcontento della società civile.

Ma l'aspetto più grave sotto il profilo del processo di democratizzazione della Turchia, fu il progressivo smantellamento della Costituzione del 1961 con una serie di emendamenti, prima isolati, poi sempre più massicci, per un totale complessivo di quarantacinque articoli modificati e una dozzina di disposizioni temporanee inserite. I primi interventi, realizzati fra il 1970 e il 1971, non sembrarono rivestire grande importanza, prevedendo l'accorpamento delle elezioni dei due rami del Parlamento in caso di coincidenza delle scadenze, la tutela del patrimonio forestale, il finanziamento pubblico dei partiti che avessero raggiunto una soglia minima del 5%, la possibilità di elevare il rimborso delle spese dei parlamentari anche durante il corso della medesima legislatura²⁵⁴ Ma fu nel corso del 1971 e poi nel 1973 che il Governo Erim “*propose un certo numero di emendamenti alla Costituzione che miravano a renderla meno liberale e che furono approvati [...] con il sostegno della destra*”²⁵⁵.

²⁵⁴ Gli articoli in questione sono il 73, emendato con la L. del 17 aprile 1970 n. 1254; l'art. 131, emendato con la L. del 17 aprile 1970 n. 1255 e gli artt. 56 e 82, emendati con L. del 30 giugno 1971 n. 1421.

²⁵⁵ ZURCHER E. J., Storia della Turchia, cit., p. 315. Nel 1971, in un colpo solo, col la L. del 20 settembre 1971 n. 1488, furono emendati ben 29 articoli della Costituzione e introdotte nove disposizioni

Durante la coalizione fra il CHP di Erim e il Partito del Benessere Nazionale (MSP), il nuovo partito fondato da Erbakan dopo lo scioglimento dell'MNP, si consumò la crisi di Cipro, con l'invasione della parte settentrionale dell'isola. Sull'onda della popolarità di cui godette il Governo a seguito della circostanza, il CHP, guidato ora da Bülent Ecevit subentrato ad İnönü, cercò di liberarsi dell'ingombrante alleato, ma alle elezioni del 1974 fu superato da Demirel, che tornò al governo con una coalizione di quattro partiti di diversa estrazione ed orientamento, che prese il nome di Fronte Nazionalista. Il decennio trascorse con una lunga stagione di deboli governi di coalizione, ricattati dai partiti di minoranza e del tutto incapaci di guidare la Turchia fuori dalla crisi economica, politica e sociale in atto in quegli anni.

I crescenti problemi di ordine pubblico del Paese, sull'orlo di una guerra civile, l'acuirsi del separatismo curdo che aveva trovato una sponda organizzata nel PKK di Öcalan e l'avanzare del fondamentalismo sulla scia della rivoluzione iraniana dell'Ayatollah Komeini, nel quadro di grave crisi economica e di stallo politico, provocarono nel 1980 il terzo intervento militare sulla scena turca. Dopo aver tentato di riproporre le modalità *soft* del colpo di palazzo inviando diversi *ultimatum* al sistema di partiti al potere, il dodici settembre 1980 il Capo di Stato maggiore delle Forze Armate Kenan Evren, percorrendo coi carri armati le strade della capitale assumeva il potere, lanciando uno

transitorie. Due anni dopo, con la L. del 15 marzo 1973 n. 1699, fu la volta di altri 5 articoli e due disposizioni transitorie. L'art 68, infine, fu modificato con L. del 16 aprile 1974, n. 1801 che abrogò anche la disposizione transitoria n. 11. Il testo emendato della Costituzione, nella versione inglese, del 1961 è reperibile su <http://www.anayasa.gen.tr/1961constitution-amended.pdf> .

scarno comunicato radiofonico in cui il capo redattore sportivo – in realtà un agente dei servizi segreti²⁵⁶ - annunciava.

“Le forze armate hanno assunto il controllo dello stato per proteggere l'incolumità delle cose e delle persone [e] per porre fine alla guerra fratricida”.

Stavolta la mano dei militari fu pesante e lunga la permanenza al potere. Nell'immediato Evren fece *tabula rasa* dello scenario politico, revocando il Governo in carica e sciogliendo il Parlamento, tutti i partiti politici e le organizzazioni sindacali. Venne proclamato lo stato di emergenza e impedito di lasciare il Paese. *“Tre anni dopo, al momento del graduale ritorno a libere elezioni, i militari si lasciavano alle spalle un bilancio drammatico: 650.000 persone fermate, 230.000 sottoposte a procedimento penale, 50 condannate a morte, 171 morti in seguito alle torture in carceri dai nomi diventati tristemente famosi - Mamak, Metris, Diyarbakir - 300 "morti sospette", 14.000 persone private della cittadinanza, 30.000 lavoratori licenziati, 30.000 esuli all'estero, 4.000 docenti espulsi dalle università”*²⁵⁷

Evren, semplicemente “il Generale”, figlio di un *imam*, fu inflessibile nel perseguire i filo-islamici, convinto che i militari fossero l'unico baluardo a difesa della laicità dello stato e del kemalismo, i “salvatori supremi”, i “guardiani della democrazia” e che la Turchia, nel suo “sublime isolamento” dovesse difendersi da chiunque fosse estraneo alla turchicità: islamici, curdi, armeni, greci, arabi e iraniani. Teorico della “nazione virile” fatta

²⁵⁶ Testimonianza di Feysi Oktem, noto giornalista della radio turca. In *“Test cruciale per la Turchia di Erdogan”*, Il Sole 24 ore, 12 settembre 2010, su <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2010-09-12/test-cruciale-turchia-erdogan-141139.shtml?uuid=AYSL7HPC&fromSearch#continue>

²⁵⁷ BENLI Mesut Hasan, *“Golpe in Turchia, 27 anni dopo”*, (traduzione di Fabio Salomoni), Osservatorio Balcani-Caucaso, 13 settembre 2007, su <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Turchia/Golpe-in-Turchia-27-anni-dopo>.

di repubblicanesimo e nazionalismo laico, alfiere dell'alleanza con Stati Uniti e Israele, Evren si fece portatore di una ideologia, fondata sulla triade Dio-Patria-Famiglia, e ad una nuova versione del nazionalismo kemalista, ribattezzato Atatürkismo, che avvolgeva ogni aspetto della vita sociale.²⁵⁸

Nel giugno di quest'anno, dopo la terza vittoria elettorale consecutiva dell'AKP, gli strascichi di un evento che, a distanza di trent'anni, la Turchia non ha ancora del tutto superato, i magistrati hanno fatto visita al novantacinquenne generale per condurlo alla prima udienza del processo intentato contro di lui ed altri generali, per il *golpe* del 1980.

Il lascito più duraturo del terzo colpo di stato militare in Turchia fu una nuova Costituzione, promulgata il 18 ottobre 1982, dopo un referendum in cui la nuova Carta ottenne quasi un plebiscito, col 91 % di voti favorevoli²⁵⁹ e, nonostante i numerosi rimaneggiamenti, tuttora vigente²⁶⁰. Come afferma Marcou, *“Marquant un tournant par rapport à l'évolution constitutionnaliste antérieure, la Constitution de 1982, dont l'élaboration fut fortement influencée par les militaires, sans remettre en cause la forme parlementaire du régime politique, va surtout s'employer à réduire la portée de l'État de droit et à installer l'armée dans le système”*.²⁶¹ La Costituzione conteneva infatti, nella sesta parte, una serie di norme transitorie, secondo le quali, in caso di approvazione, il Presidente del Comitato di

²⁵⁸ Giulio MEOTTI, *Turchia laica, un debole ricordo, 'grazie' all'islamismo di Recep Erdogan*, 9 giugno 2011, Il Foglio.

²⁵⁹ La disposizione transitoria n. 16 prevedeva che chi non si fosse recato al referendum costituzionale avrebbe perso il diritto di elettorato attivo e passivo per cinque anni.

²⁶⁰ La nuova costituzione fu pubblicata come Legge n. 2709 nella Gazzetta n. 17863 del 9 novembre 1982. E' stata emendata nel 1987, nel 1993 e nel 1995.

²⁶¹ MARCOU Jean, op. cit., p. 36.

Salvezza Nazionale avrebbe acquisito per sette anni la carica di Presidente della Repubblica (art. trans. 1) e che il Comitato stesso avrebbe conservato, fino a nuove elezioni, il potere legislativo. Di quest'ultimo il CSN si servì per limitare la libertà di stampa e il sistema radiotelevisivo per riformare Corte Costituzionale, Consiglio di Stato e la magistratura in generale.²⁶²

Dal punto di vista istituzionale, il testo del 1982 reintroduceva una Camera unica, eletta per cinque anni con suffragio universale (artt. 75-77), mentre l'Esecutivo, sebbene si contemplasse formalmente la nomina presidenziale di un Primo Ministro e di un Consiglio dei Ministri, soggetto poi alla fiducia parlamentare (artt. 109-110), era in realtà concentrato sulla persona del Presidente della Repubblica, nominato dal Parlamento a maggioranza di due terzi per sette anni e non rieleggibile (artt. 101-102).

A costui, infatti, definito “*rappresentante dell'integrità della Repubblica di Turchia e della nazione turca*” (art. 104 c. 1) è delegato il controllo “*sull'applicazione della Costituzione e il funzionamento armonioso degli organi dello stato*”, sicché egli convoca la GANT, promulga le leggi o le rinvia al Parlamento, sottomette gli emendamenti costituzionali a referendum, invia petizioni alla Corte Costituzionale per l'annullamento di ogni atto legislativo contrario ai principi della costituzione, decide di indire nuove elezioni (art. 104 a)) nelle circostanze previste dal successivo art. 116. Come è evidente, il Parlamento era per tale via soggetto al controllo presidenziale. Ma, ancor più importante,

²⁶² TESTA BAPPENHEIM Stefano, “Fenotipi della laicità costituzionale in Turchia”, cit. p. 161.

tra i poteri di carattere esecutivo di quest'ultimo, oltre alla citata nomina dei membri del Governo, che egli poteva presiedere e convocare “*quando lo ritenesse opportuno*”, vi era (art. 104 b)) il potere di dichiarare la legge marziale o lo stato di emergenza, concedere la grazia, designare gli esponenti Consiglio Superiore dell'Educazione, i Rettori delle Università e i membri del Consiglio di Sorveglianza dello Stato; a lui era demandata inoltre la scelta dei componenti della Corte Costituzionale, di un quarto dei membri del Consiglio di Stato del Procuratore Capo della Corte suprema, nonché dei membri dei Tribunali militari di ordine superiore. Questi ultimi poteri di nomina e, quindi, di controllo delle alte magistrature, sono competenza esclusiva del Presidente che, invece, per esercitare la maggior parte delle altre prerogative, deve ricorrere alla collaborazione del Governo per la controfirma dei ministri, stante la sua irresponsabilità (art. 105).

Tenuto altresì conto che al Presidente della Repubblica spettava inoltre la nomina e presidenza del Comitato di Sicurezza Nazionale, si comprende come la chiave di questo costituzionalismo che è stato definito «*sécuritaire*»²⁶³, sia proprio l'organo con cui i militari, che si erano autoproclamati garanti del sistema, facevano il loro accesso nella sfera politica civile, riservandosi il potere di inviare al Consiglio dei Ministri il proprio parere sui provvedimenti inerenti le politiche di sicurezza nazionale (art. 118). La seconda disposizione transitoria, poi, prevedeva che il Consiglio di Sicurezza Nazionale costituitosi il 12 settembre 1980 permanesse nell'esercizio delle sue funzioni e che, una volta approvata la nuova Costituzione, all'insediamento del

²⁶³ MARCOU Jean, op. cit. p. 36.

Parlamento, si trasformasse nel Consiglio del Presidente per sei anni, mentre la disposizione transitoria n. 15 garantiva ai membri del CNS una totale immunità e irresponsabilità per gli atti compiuti, le decisioni assunte e le misure adottate, per il fatto che esso esercitava i poteri legislativi ed esecutivi in nome e per conto della Nazione, né suoi provvedimenti potevano essere sottoposti al *judicial review*.

Dopo aver assistito con preoccupazione al colpo di stato, alla conseguente limitazione delle libertà e dei diritti dei cittadini e alla messa sotto tutela militare delle istituzioni turche, il Parlamento europeo congelò le relazioni con la Turchia, e il Consiglio d'Europa condannò il regime del generale Evrel.

Da questo punto della nostra ricostruzione, quindi, bisognerà partire per comprendere l'atteggiamento molto prudente assunto dalle istituzioni di Bruxelles, da un lato, e il percorso compiuto da allora ad oggi dalla Turchia per ripristinare la piena democrazia e lo stato di diritto, nella prospettiva dell'integrazione in Europa. Nel seguito quindi, abbiamo continuato la disamina della Costituzione del 1982, nell'ottica di mettere a fuoco le obiezioni e gli ostacoli che hanno sinora rallentato l'ingresso di Ankara nell'Unione e verificare se essi sussistano ancora e in quale misura, o se, nel bilanciamento fra vincoli ed opportunità, non prevalga allo stato l'opzione favorevole alla piena *membership* del Paese della Mezza Luna.

3.2 Condizionalità europea e riforme in Turchia

Se è vero che i concetti e principi fondanti dell'Unione Europea sono democrazia, stato di diritto, diritti umani, secolarismo, economia di mercato, sicurezza e solidarietà, allora come ha asserito Thierry de Montbrial, "*What we want to achieve in Europe, is a new kind of political unit, whose identity is based on these concepts.*"²⁶⁴ Ora, nella misura in cui la *membership* turca rientri in tale visione, avremmo un "caso cruciale" per dimostrare che l'Europa "*has overcome a more parochial, narrower self-identity in favour of a broader, political identity. Turkish membership could thus have a transformative impact, far more than the 2004 expansion did, on Europe itself*"²⁶⁵.

Le pagine che seguono saranno dedicate ad illustrare le riforme attuate dalla Turchia, sia nell'intento di aderire ai valori e principi di Copenhagen come condizione per l'adesione all'Unione, sia, più recentemente, come autonoma condivisione di tali principi, sino alle attuali proposte per il varo di una nuova costituzione che, sostituendo quella promulgata nel 1982 ancora dai vertici militari, enfatizzi, anche a livello simbolico, l'avvenuto compimento del processo di democratizzazione di istituzioni e società turche.

²⁶⁴ de MONTBRIAL, Thierry "*Debating the borders of Europe,*" International Herald Tribune, 21 May 2004. De Montbrial è presidente dell'Istituto francese di Relazioni Internazionali eed editorialista di *Le Monde*.

²⁶⁵ KUBICECK Paul (2004), "Turkey's place in the 'New Europe', cit. , p. 58.

3.2.1 La revisione della Costituzione del 1982

Gli aspetti presi in considerazione nei *Progress Report* analizzati in precedenza, riguardo la rispondenza dei Paesi candidati ai criteri di Copenhagen, sono suddivisibili in due sottoinsiemi: l'ordinamento statale - e dunque la ripartizione dei poteri istituzionali legislativo, esecutivo e giudiziario tanto a livello della carta costituzionale dello stato candidato, sia a livello dei provvedimenti legislativi atti a garantirne una piena ed effettiva applicazione - e la tutela di diritti e libertà individuali e collettive, nel rispetto dei diritti universali sanciti dalle Nazioni Unite e ribaditi dalla CEDU.

In relazione ai primi, i rapidi cenni all'ordinamento statale predisposto dalla Assemblea costituente che, fortemente influenzata dalle Forze Armate, stilò la Costituzione del 1982, ne hanno già - riteniamo - posto sufficientemente in luce i forti limiti, pur nel rispetto formale dei canoni di democraticità e laicità dello stato, se si tiene fede a quanto recita l'art. 2 dei Principi Generali sulla forma di stato:

*“The Republic of Turkey is a democratic, secular and social state governed by the rule of law; bearing in mind the concepts of public peace, national solidarity and justice; respecting human rights; loyal to the nationalism of Atatürk, and based on the fundamental tenets set forth in the Preamble.”*²⁶⁶

²⁶⁶ Il testo originale del 1982 è di difficile reperimento, poiché sono per lo più disponibili le versioni successive emendate. La fonte cui abbiamo attinto è un sito gestito dall'agenzia ONU ILO (International Labour Organization), nella sezione NATLEX, su http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.home?p_lang=en. In alternativa, si veda http://www.constitution.org/cons/turkey/turk_cons.htm.

Oltre ad un sostanziale ridimensionamento del Legislativo a favore di un Esecutivo, che deteneva poteri in genere attribuiti ai governi presidenziali in cui, tuttavia, la carica di Capo dello Stato è elettiva, era il Giudiziario a vedere considerevolmente diminuito il proprio grado di autonomia. Infatti, sebbene anche qui l'art. 138 proclamava l'indipendenza dei giudizi, garantita dall'essere soggetti soltanto alle leggi ed alla Costituzione e dall'inaffidabilità (art. 139), di fatto la magistratura era posta sotto il controllo del Ministro della Giustizia, cui era attribuito il potere di indagine ispettiva (art.144) e la presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 159). Erano inoltre istituiti speciali tribunali per la sicurezza di Stato

“established to deal with offences against the indivisible integrity of the State with its territory and nation, the free democratic order, or against the Republic whose characteristics are defined in the Constitution, and offences directly involving the internal and external security of the State” (art. 143)

che, considerati unitamente al Consiglio di Sorveglianza dello Stato, organo di nuova introduzione nominato dal Presidente (art. 104) e delegato ad effettuare, su istanza di quest'ultimo, inchieste e indagini su tutti i corpi e gli organismi pubblici, rendono l'idea di uno stato poliziesco e di un apparato amministrativo sotto controllo.

Le alte magistrature erano di nomina presidenziale e la Corte Costituzionale che, inoltre, veniva ridotta ad undici componenti, vedeva sottratti al suo controllo di legittimità costituzionale sia gli atti presidenziali, sia le decisioni del

Consiglio Militare Supremo (art. 125 c.2), sia, infine, “*tutti i decreti aventi forza di legge emanati durante lo stato di emergenza, la legge marziale o in tempo di guerra*” (art. 148 c.1), ovvero, buona parte della legislazione adottata dal Governo provvisorio negli anni dal 1980 al 1983. Veniva al contrario delegato alla Corte di decidere sullo scioglimento dei partiti politici (art 69 e art. 149 c. 2), cosa che divenne una pratica piuttosto frequente in quegli anni.

Infatti, la Costituzione non si limitava a regolamentare i rapporti interistituzionale, ma prescriveva in maniera puntigliosa (il testo, di ben 177 articoli, è estremamente dettagliato e ai diritti e doveri dei cittadini dedica gli articoli dal 12 al 74) anche i legami di subordinazione tra lo Stato e la società civile. Relativamente ai diritti costituzionalmente garantiti, con palese contraddizione fra l’asserzione della loro inviolabilità ed inalienabilità (art. 12), l’art. 13 ne contempla la limitazione in nome della salvaguardia dello stato e della integrità territoriale, asserendo:

Fundamental rights and freedoms may be restricted by law, in conformity with the letter and spirit of the Constitution, with the aim of safeguarding the indivisible integrity of the State with its territory and nation, national sovereignty, the Republic, national security, public order, general peace, the public interest, public morals and public health, and also for specific reasons set forth in the relevant Articles of the Constitution

Concetto ribadito nel successivo art. 14, che vieta ogni “abuso” dei diritti e delle libertà fondamentali, e art 15, che ne prescrive la sospensione, in deroga al dettato costituzionale, in caso di stato di emergenza, guerra, ma anche di mobilitazione.

Così, puntualmente, ad ogni articolo che tutela una specifica libertà o diritto, fa seguito un comma in cui si elencano le eccezioni previste, che pur facendo costante riferimento ad una riserva di legge o a provvedimenti dei giudici, divenivano inquietanti in tempo di regime militare. I casi più eclatanti di violazione dei diritti delle minoranze, oggetto delle costanti osservazioni da parte delle istituzioni europee, erano il divieto di uso di lingue diverse dal turco nella espressione del proprio pensiero (art. 26) e nella stampa (art. 28 c. 4) e, per quanto attiene la libertà di religione e coscienza tutelate nell'art. 24, la previsione di un controllo statale sulla educazione in materia religiosa, effettivamente affidata al Dipartimento degli Affari Religiosi, a difesa del secolarismo della nazione (art. 136).

Analoga attenzione era riservata ai gruppi sociali organizzati – partiti politici, sindacati e gruppi di pressione. Era infatti garantita la libertà di associazione, ma all'autorità competente cui andava inviata la relativa informativa era consentito, in caso ritenesse tali informazioni contravvenissero alle disposizioni di legge, di rinviare ai magistrati la questione per la sospensione o lo scioglimento dell'associazione (art. 33); la libertà di manifestazione e marcia pacifica era subordinata alle modalità prescritte dalla legge e poteva essere interdetta dall'autorità competente (art. 34); la formazione di partiti politici era libera, ma qualora i loro statuti confliggevano col dettato costituzionale (artt. 78 e 90 c. 1), potevano essere deferiti alla Corte Costituzionale per lo scioglimento (art. 103) e la

requisizione dei loro beni al Tesoro pubblico (art. 107 c. 1): la Turchia era diventata una “democrazia sul filo del rasoio”.²⁶⁷

A conferma, però, di una profonda assimilazione da parte della società turca dei principi del pluripartitismo democratico, nonostante tali fosche premesse, lo scioglimento di ben dodici delle quindici formazioni esistenti e l'interdizione per dieci anni dalla vita politica dei *leaders* che le avevano guidate prima del 1980, le prime elezioni indette dal Governo provvisorio nel 1983 diedero un risultato inaspettato con la cocente sconfitta del Partito della Democrazia Nazionalista (MDP), emanazione delle Forze Armate e la vittoria del Partito della Madre Patria (ANAP) di Turgut Özal, sotto la cui amministrazione la Turchia avviò un processo di liberalizzazione dell'economica ed ammodernamento dell'apparato produttivo.

Riuscendo ad aggregare attorno alla sua figura forze politiche di diversa estrazione e soprattutto la classe media, Özal, nonostante il controllo dei militari, riprese il cammino di democratizzazione del Paese, procedette ad emendare in più punti la Costituzione²⁶⁸ e riattivò le relazioni con l'Europa.

²⁶⁷ ZURCHER E. J. Storia della Turchia, cit. p. 341.

²⁶⁸ Tra i primi provvedimenti modificativi della costituzione assunti nel 1987, vi fu proprio l'emendamento all'art. 175 che regola le modalità di modifiche alla Costituzione. L'emendamento in questione, da un lato, rendeva la procedura più complicata, dall'altro conferiva al Presidente più ampi poteri nell'approvazione degli emendamenti costituzionali. Secondo la nuova versione dell'articolo, le proposte di revisione devono esser avanzate da almeno un terzo dei deputati (quindi 184). Qualora siano sottoscritte dalla maggioranza dei membri della GANT, questa pone all'esame la proposta, che va discussa due volte a distanza di 48 ore, secondo il regolamento della Camera (art. 93). Nel primo dibattito le proposte sono assunte unitariamente, e viene chiesto all'aula di decidere se passare all'analisi delle proposte articolo per articolo. Qualora il pacchetto non sia approvato a maggioranza assoluta dei presenti, esso si riterrà bocciato e non si procederà all'analisi dei singoli articoli, Viceversa, questi sono presi in esame e votati singolarmente. Per essere discusso in seconda lettura, la proposta di emendamento deve ottenere i tre quinti dei voti (quindi 330), ma non sarà approvato qualora nel secondo dibattito non ottenga la maggioranza richiesta dei voti (art. 94). Dopo il voto analitico per ciascun articolo, l'intero pacchetto di emendamenti viene nuovamente votato a maggioranza almeno di tre quinti. A questo punto, se i provvedimento ottengono la maggioranza di tre quinti dei voti, il Presidente può rinviare al Parlamento la proposta per una ulteriore analisi; se il pacchetto è approvato con una maggioranza maggiore di tre quinti ma inferiore a due terzi, il Presidente è tenuto a sottoporre

Progressivamente, il quadro politico tornò a normalizzarsi, finché, dopo essere stato riconfermato per due elezioni nonostante il suo consenso fosse eroso dal Partito Social democratico e dal Partito della Giusta Via, Özal, eletto Presidente della Repubblica, cedette il passo, nel 1991, a Demirel, la cui interdizione era venuta a cessare.

Demirel continuò l'opera del suo predecessore e sottopose la Costituzione ad ulteriori emendamenti²⁶⁹. Divenuto a sua volta Presidente della Repubblica alla morte di Özal, venne sostituito nella carica di Primo Ministro da Tansu Çiller, la prima donna a rivestire un tale incarico, con un programma governativo basato su tre punti: il rapporto con l'UE in vista della conclusione dell'Unione Doganale, la ripresa economica e la questione curda. La coalizione guidata dalla Çiller entrò in difficoltà proprio sull'approvazione del pacchetto di privatizzazioni e liberalizzazioni necessarie per attuare l'Unione Doganale e alle elezioni del 1995 ne beneficiò il Partito islamico del Benessere (RP), nuova formazione costituita da Erbakan, che ottenne oltre il 21% delle preferenze, divenendo essenziale per la tenuta della nuova coalizione di governo. La minaccia alla laicità dello Stato indusse ancora un intervento militare che stavolta, espresse, come contemplato dalla carta costituzionale, pareri vincolanti sfavorevoli alla presenza di Erbakan al governo, inducendolo alle dimissioni. Senza ricorrere ad azioni coercitive o ad interventi

la riforma a referendum. Invece, qualora il pacchetto sia approvato con maggioranza di due terzi (quindi 366 deputati), il Presidente non può rinviarlo alle Camere; è tuttavia suo potere discrezionale se approvarlo o sottoporlo comunque a referendum. GÖNENÇ Levent, "The 2001 Amendments to the 1982 Constitution of Turkey", in *Ankara Law Review*, Vol 1, n. 1, Estate 2004, pp. 89-109

²⁶⁹ La versione con gli emendamenti del 1987, del 1993 e dl 1995 è su <http://www.anayasa.gen.tr/1982Constitution-EYasar.htm>.

diretti, “*il primo colpo di stato post-moderno*”²⁷⁰ si concluse quindi con lo scioglimento dell’RP e l’interdizione a vita di Erbakan dalla scena politica. Alcuni dei suoi esponenti, fra cui Abdullah Gül e Recep Tayyip Erdoğan tuttavia diedero vita l’anno successivo ad un nuovo raggruppamento chiamato Partito della Virtù.

Sono questi gli anni decisivi in cui l’Unione Europea decide l’ammissione della Turchia ai negoziati di adesione e il tabù dell’islamismo inizia a scricchiolare in nome della libertà di culto e di espressione. La fine degli anni ’90 è caratterizzata da governi di coalizione a guida socialdemocratica, con Primo Ministro Bulent Ecevit, anch’egli riabilitato dopo aver scontato il periodo di interdizione.

Nell’intento di rispettare i criteri di Copenhagen, “*la relance du processus de réformes dans la perspective de l’intégration européenne fut opérée par l’importante révision constitutionnelle du 17 octobre 2001, qui s’accompagne d’une série de «paquets d’harmonisation législative», concernant principalement l’approfondissement de l’État de droit et la démilitarisation du système politique.*”²⁷¹ La portata della revisione costituzionale del 2001 è stata in effetti consistente, se si considera che essa ha riguardato il Preambolo, 33 articoli del testo costituzionale ed uno dei sei articoli transitori.

Il contesto politico in cui la riforma maturò vide i diversi gruppi politici accordarsi per favorire l’approvazione di un emendamento che consentisse al Presidente Demirel di essere rieletto per un secondo mandato. A questo primo emendamento

²⁷⁰ ZURCHER. E. J., Storia della Turchia, cit. p. 364.

²⁷¹ MARCOU Jean, État et État de droit en Turquie, cit. p. 37.

noto come “formula 5+5”, si aggiunsero ulteriori proposte relative alla chiusura dei partiti politici ed agli emolumenti per i deputati. Il pacchetto di riforme venne sottoposto alla discussione il 29 marzo 2000, ma mentre i provvedimenti minori ottennero in prima lettura una maggioranza di due terzi, proprio la “formula 5+5” non andò oltre i 303 voti, per cui, per evitare una clamorosa bocciatura, l'intero pacchetto fu ritirato.

Nel frattempo, con vasto consenso dei partiti, il 5 maggio 2000 venne quindi eletto Presidente della Repubblica Necdet Sezer, Presidente della Corte Costituzionale di Giustizia. Subito dopo, sulla scorta del dibattito relativo alla possibilità di chiudere il Partito della Virtù di Gül ed Erdoğan e della decisione della Corte Costituzionale di annullare, in nome del principio di laicità, il secondo paragrafo dell'art. 103 della Legge sui Partiti Politici che regolava i criteri di individuazione delle attività incostituzionali²⁷², con cui la Corte evidentemente si esprimeva

²⁷² L'art. 103 della Legge sui partiti n. 2820/1983 (modificata nel 1986) era quello in base al quale la Corte costituzionale, in conformità con le disposizioni degli artt. 68 *Diritto di costituire partiti, di aderirvi e di dimettersi*, e 69 *Principi che i partiti sono tenuti a rispettare* della Costituzione avevano determinato la chiusura del *Refah Partisi*, motivandolo con la considerazione che tale formazione politica era diventata il “centro delle attività contrarie al principio di laicità”. La legge disponeva che i partiti non possono “*incitare terzi [...] a mettere in pericolo l'esistenza dello Stato e della Repubblica turchi, ad abolire i diritti e le libertà fondamentali, ad introdurre una discriminazione fondata sulla lingua, la razza, il colore della pelle, la religione o l'appartenenza ad una corrente religiosa o ad instaurare, con qualunque mezzo, un sistema statale fondato su tali nozioni e concezioni*” (art. 78), e, per logica conseguenza, “*gli statuti, i programmi e le attività dei partiti politici non possono contravvenire alla Costituzione né alla presente legge*” (art. 90 § 1); in caso contrario, “*una volta constatato che un partito politico sia diventato un centro d'attività contrarie alle disposizioni degli articoli 77-88 e 97 di questa legge, questo partito politico viene disciolto dalla Corte costituzionale*” (art. 103), e “*tutti i suoi beni sono trasferiti al Tesoro pubblico*” (art. 107 § 1). TESTA BEPPENHEIM Stefano, *Fenotipi della laicità costituzionale in Turchia*, Relazione tenuta al seminario “Le radici cristiane dell'Europa”, 1 dicembre 2006, dalla Cattedra di Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Perugia - sede di Terni, p. 9. Il paragrafo 2 dell'articolo 103 esigeva di utilizzare la procedura prevista dall'articolo 101, lettera d), quando si trattava di esaminare se un partito politico era diventato il centro di attività contrarie alla Costituzione. La disposizione dell'art. 103, in combinato disposto con l'art. 101 lettera d), prevedeva che per considerare un partito come il “centro dell'attività contro i principi elementari della Repubblica”, era necessario che i suoi membri fossero stati tutti condannati penalmente. Secondo la Corte Costituzionale, questa limitazione prescritta dalla legge non copriva tutti i casi contrari ai principi della Repubblica.

per la chiusura di VP, venne presentato un nuovo pacchetto di riforme finalizzato a salvare il Partito della Virtù e, al contempo, evitare le elezioni suppletive.

Nella nuova proposta, tornava la “formula 5+5”, si chiedeva l’abrogazione dell’articolo 15 delle Disposizioni transitorie, che vietava la contestazione di incostituzionalità per leggi e decreti approvati dalla giunta militare tra il 1980 e il 1983, mentre un tentativo di emendamento dell’art. 86 volto a procurare privilegi ai deputati venne stralciato all’ultimo momento, per la crescente reazione dell’opinione pubblica. Il vero fulcro della discussione era però incentrata sull’art. 103 della Legge sui Partiti e, specificamente sull’espressione “*centro di attività incostituzionali*” che determinava la chiusura dei partiti, con l’intento di definire tali attività e di stabilire criteri di punizione crescenti, prima di procedere alla chiusura coattiva del partito. Gli esponenti del Partito della Virtù chiedevano inoltre di ridurre da cinque a tre anni il periodo di interdizione dalle pubbliche attività, nella speranza di poter reintegrare il loro vecchio *leader* Necmettin Erbakan.

La coalizione di maggioranza, considerate le posizioni del VP sulla materia relativa alla chiusura dei partiti, al fine di ottenere un’approvazione a larga maggioranza del pacchetto di riforme così da evitare il referendum, decise di cercare accordi in sede di sottocommissione²⁷³. “*Thus, the revised version of the three-article constitutional amendments package came before the Constitutional*

²⁷³ Il compromesso prevedeva l’eliminazione della proposta che contemplava il divieto per i partiti politici di partecipare alle elezioni politiche ed amministrative nel quadro delle punizioni graduali da erogare prima di un eventuale provvedimento di chiusura. Veniva inoltre portata a due terzi la prevista maggioranza di tre quinti necessari affinché i membri della Corte Costituzionale potesse deliberare la chiusura di un partito. GÖNENÇ Levent, “The 2001 Amendments to the 1982 Constitution of Turkey”, cit. p. 94.

*Commission in Parliament. The amendment to Article 69 was adopted with 19 votes in favour, 4 votes against; whereas Article 101 was adopted with 18 votes in favour, 5 against. The amendment to the Temporary Article 15 of the Constitution, in turn, was accepted by the members of the Commission unanimously.*²⁷⁴

Il lavoro in Commissione si apprestava a giungere al termine, quando pervenne una dichiarazione del Presidente in carica della Corte Costituzionale Mustafa Bumin, che esprimeva il disappunto dei giudici per l'emendamento proposto all'art. 69, teso a rendere più difficile la chiusura dei partiti politici. Il pacchetto di revisione di tre articoli della Costituzione venne quindi nuovamente sospeso il 23 gennaio 2001 e solo a seguito dell'adozione, il 19 marzo, del Programma Nazionale in cui la Turchia assumeva l'impegno nei confronti della Unione Europea di attuare le riforme necessarie per conseguire la piena *membership* all'Europa, riportò in primo piano l'agenda delle riforme.

La sottocommissione agli affari costituzionali, composta da rappresentanti di tutte le forze politiche parlamentari, si mise nuovamente all'opera ed elaborò la più ampia proposta di modifica alla Costituzione del 1982 mai avanzata dalla data in cui questa era entrata in vigore. *“A fifty-one-article constitutional amendments package was transferred to the All party Accord Commission for final touches. While the work of the Accord Commission was in progress, the text of the amended articles was unveiled in major Turkish newspapers on 25 May 2001.*²⁷⁵”. In fase

²⁷⁴ GÖNENÇ Levent, op. cit. p. 95.

²⁷⁵ Ivi, p. 95. Il puntuale saggio riporta anche la posizione assunta rispetto ai singoli articoli da emendare da parte dei diversi partiti all'epoca coinvolti nel progetto di riforma.

di discussione nella Commissione di Accordo, il progetto di riforma venne poi ridimensionato e portato a trentasette articoli.

Durante i lavori, le critiche e le richieste da parte dei più potenti attori politici, e in particolare delle forze armate, influenzarono la riformulazione di determinati articoli, come il Preambolo e gli articoli 13 e 14. Si escluse di proporre l'abolizione della pena di morte. Quando la versione definitiva del pacchetto di riforma giunse all'Assemblea Generale, prese inizio una maratona di dieci giorni, a seguito della quale, dopo le due letture, passarono 34 dei 37 articoli da emendare²⁷⁶. *“Of the 499 deputies who participated in the last round of voting, 474 of them voted in favour of the whole package. Thus the most comprehensive constitutional amendment in the history of the Constitution of 1982 was accomplished by the TGNA”*²⁷⁷, sebbene lo storico provvedimento fosse offuscato dall'avervi incluso l'articolo sugli emolumenti e i privilegi dei deputati, cosa che indusse il Presidente Sezer a sottoporre a referendum quest'unico articolo. La decisione presidenziale, cui i partiti cercarono invano di opporsi, li indusse ad evitare lo scontro con l'approvazione, nel mese di novembre, di un ulteriore emendamento costituito di un solo articolo, che rivedeva la materia. Sezer approvò la nuova versione dell'art. 86 e il referendum fu evitato.

Con la revisione del 2001, che ha modificato lo statuto ed il funzionamento del Consiglio Nazionale di Sicurezza, è iniziato il

²⁷⁶ In prima lettura passarono con un numero di voti sufficiente ad evitare il referendum tutte le proposte di revisione eccetto quella che conferiva agli accordi internazionali prevalenza rispetto alle leggi nazionali; in seconda lettura, oltre a tale articolo non raggiunsero la soglia dei 330 voti le proposte di revisione dell'art. 86 (formulata in modo da consentire all'esponente del partito di Giustizia e Sviluppo Tayyip Erdoğan di accedere nella GANT) e quella inerente l'art. 100 che avrebbe accelerato il procedimento legale per sospendere l'immunità dei deputati per reati non politici. Passò invece col favore di tutti i partiti il famoso emendamento per assicurare garanzie costituzionali ai privilegi economici dei politici. GÖNENÇ Levent, op. cit. pp. 96-97.

²⁷⁷ Ibidem.

progressivo ridimensionamento del controllo militare sulle istituzioni, che è giunto al suo culmine nell'estate 2011, con le dimissioni anticipate dell'intero *establishment* delle Forze Armate²⁷⁸ e la messa in stato di accusa del novantacinquenne Generale Evrel. La versione modificata dell'art. 118 prevede che il CNS sia prevalentemente costituito da civili e conferisce all'organo valore meramente consultivo. Il Consiglio dei ministri può "valutare" le decisioni del CNS nella misura in cui le ritenga opportune per la salvaguardia dello Stato e la sicurezza pubblica²⁷⁹. Oltre a ciò venivano annullati gli effetti di lungo termine del colpo di stato del 12 settembre 1980, ponendo mano all'articolo 15 delle Disposizioni transitorie in modo da privare le cosiddette "leggi del 12 settembre" della immunità da accuse di

²⁷⁸ A fine luglio di quest'anno il Capo di Stato maggiore delle forze armate turche, generale Işık Koşaner, rassegnato le sue dimissioni insieme ai comandanti dell'esercito, della marina e dell'aviazione, con la sola eccezione del Comandante della Gendarmeria nazionale Necdet Ozel, poi effettivamente promosso a Generale delle forze terrestri, si sono dimessi, in polemica con il Governo Erdoğan, per la mancata promozione di 17 ufficiali. In realtà le candidature avanzate dalle Forze Armate riguardavano per lo più ufficiali accusati di aver partecipato, nel 2003, al tentato colpo di stato per rovesciare il primo governo AKP democraticamente eletto. Il fallito colpo di stato, denominato "Sledgehammer" (Colpo di martello), su cui tuttora sono in corso indagini da parte della magistratura, avrebbe avuto lo scopo di difendere la laicità dello Stato dal timore che il partito islamico-moderato affermatosi alle elezioni intendesse smantellarla. Al riguardo si vedano gli articoli "Turchia, Erdogan "azzera" le forze armate Ora la riforma della costituzione", Il fatto quotidiano, 6 agosto 2011, www.ilfattoquotidiano.it; TAGLIONI Monica, "Turchia: dimissioni in massa dei capi delle Forze Armate", su *International Business Times*, 30 luglio 2011, su <http://it.ibtimes.com/articles/23924/20110730/turchia-esercito-dimissioni.htm>, http://www.repubblica.it/esteri/2011/07/29/news/turchia_vertici-19791107/. Per alcuni osservatori il tentato colpo di stato e il dossier «Ergenekon», sarebbero invece stati costruiti ad arte per tacitare l'opposizione: sul punto, si veda *Turchia, si dimettono i vertici militari* su <http://www3.lastampa.it/esteri/sezioni/articolo/lstp/413737/>. Il gesto è comunque stato interpretato come una manifestazione di debolezza: l'ennesima prova di come il governo dell'Akp al potere dal 2002 e la magistratura siano riusciti a circoscrivere e neutralizzare il ruolo tutto politico dei militari. Si veda <http://istanbulavrupa.wordpress.com/2011/08/01/turchia-summit-del-consiglio-supremo-di-difesa-dopo-le-dimissioni-dei-vertici-militari/>

²⁷⁹ Costituzione del 1982. Versione emendata il 17 ottobre 2001 dell'art 118. Il settimo pacchetto di armonizzazione legislativa, adottato il 30 giugno 2003, completa in senso democratico tali disposizioni costituzionali, limitando l'intervento diretto dei militari nella vita politica. Esso sopprime la lista esplicita delle competenze del CNS, al fine di ridurre la possibilità di quest'ultimo di intromettersi negli affari civili. Riduce il numero delle sue riunioni e prevede che esse non possano essere convocate su iniziativa del Capo di Stato maggiore ed infine prescrive che suo segretario generale non sia più un militare, ma un civile. Si veda MARCOU Jean, "État et État de droit en Turquie", cit. p. 38.

incostituzionalità²⁸⁰, restituendo alla Costituzione la supremazia su leggi e provvedimenti con forza di legge varati nel periodo 1980-1983, i quali potevano violare – come in parte violavano – il dettato costituzionale.

In materia di diritti e libertà, uno degli apporti più qualificanti è stata la soppressione del doppio regime di limitazioni a questi ultimi previste con l'art. 13, nella sua redazione originale, *“a salvaguardia della indivisibile integrità dello Stato con il suo territorio, della nazione e della sovranità nazionale, della Repubblica, della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della pace generale e di interesse, morale e salute pubblici, nonché per altri specifici motivi esplicitati in successivi Articoli della Costituzione”*²⁸¹. Il confronto con la versione emendata del 2001 è illuminante:

“Fundamental rights and freedoms may be restricted only by law and in conformity with the reasons mentioned in the relevant articles of the Constitution without infringing upon their essence.

These restrictions shall not be in conflict with the letter and spirit of the Constitution and the requirements of the democratic order of the society and the secular Republic and the principle of proportionality.”

Poiché, nonostante la nuova formulazione, prevedendo come unico limite al godimento di diritti e libertà fondamentali la Costituzione, rappresentava un progresso che tuttavia, poteva venire facilmente aggirato in caso di articoli costituzionali

²⁸⁰ La disposizione prevedeva, al terzo comma, che *“No allegation of unconstitutionality shall be made against decisions or measures taken under laws or decrees having force of law enacted during this period [i. e. dal 12 settembre 1980 alla data di primo insediamento della Assemblea generale a seguito di nuove elezioni] or under Act Nr. 2324 on the Constitutional Order.*

²⁸¹ Costituzione del 1982, art 13, comma 1.

illiberali, un'altra novità dell'art. 13 riveduto è che esso recupera il concetto di “essenza” dei diritti, aspetto che era stato uno dei principi fondamentali della Costituzione del 1961. La Costituzione del 1982 non aveva incluso tale principio, ma esso si era ormai consolidato nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, sicché il nuovo testo si allineava alle prassi interpretative, per cui diritti e libertà possono essere limitati senza tradirne l'essenza e comunque entro il campo di restrizioni previste nel secondo comma dell'articolo. Queste, oltre a citare “*l'ordine democratico della società*”, introducevano altri due criteri, ovvero “*la Repubblica secolare*” e il “*principio di proporzionalità*”: nel primo caso veniva ribadito il concetto di laicità che il proliferare di partiti filo-islamici sembrava voler mettere in discussione, mentre il riferimento al principio di proporzionalità è ripreso alla lettera dalla Convenzione Europea sui Diritti Umani (ECHR).²⁸²

In stretta connessione con il contenuto dell'art. 13, l'art. 14, che regola il divieto di abuso di detti diritti e libertà fondamentali, veniva emendato circoscrivendo, rispetto alla versione originaria, le circostanze in cui ravvisare l'abuso unicamente alla “*indivisibile integrità dello Stato con il suo territorio e nazione*” ed aggiungendo i casi in cui si ponga in pericolo “*l'ordine democratico e secolare della Repubblica turca fondata sui diritti umani*”²⁸³. Molto interessante, nell'ottica di una migliore protezione dei diritti e libertà individuali, il secondo

²⁸² GÖNENÇ Levent, “The 2001 Amendments to the 1982 Constitution of Turkey”, cit. p. 100 e ÖZSUNAY Ergun, “The permissible scope of legal limitation on the freedom of religion or belief in Turkey” in *Emory International Law Review*, vol. 19(2), 2005, pp. 1087-1128.

²⁸³ Per un confronto, nella versione del 1982, i casi di abuso elencati erano: “*violating the indivisible integrity of the State with its territory and nation, of endangering the existence of the Turkish State and Republic, of destroying fundamental rights and freedoms, of placing the government of the State under the control of an individual or a group of people, or establishing the hegemony of one social class over others, or creating discrimination on the basis of language, race, religion or sect, or of establishing by any other means a system of government based on these concepts and ideas*”.

comma dell'articolo precisava che la disposizione non poteva essere interpretata nel senso di consentire allo Stato di predisporre attività in violazione del dettato costituzionale. Anche in questo caso, l'emendamento approvato si allineava all'art. 17 della EHCR, pur mantenendo, rispetto ad esso, il riferimento alla integrità territoriale della nazione.

Fra gli altri articoli emendati, l'art. 19 sulla libertà e la sicurezza personali, riduceva il periodo dell'arresto da 15 a 4 giorni per reati collettivi, prevedeva che il provvedimento fosse comunicato senza ritardo e contemplava la possibilità di azioni risarcitorie per danni. Gli articoli 21, 22 e 23 rispettivamente relativi al diritto alla privacy, alla inviolabilità del domicilio e alla libertà di comunicazione, subivano una riformulazione atta ad adeguarne il contenuto alla EHCR, mentre in relazione alle disposizioni relativi alla sfera del dominio intellettuale della persona, l'art. 26 "*Libertà di espressione e manifestazione del pensiero*", veniva sì adeguato agli standard europei (art. 10 EHCR), ma vi si reintroducevano quei criteri di limitazione espunti dall'art. 13. Veniva tuttavia rimosso, dopo un ampio dibattito, il riferimento all'uso di "lingue vietate per legge" tanto nell'art. 26 che nell'art. 28, sulla libertà di stampa²⁸⁴.

Relativamente ai diritti e libertà collettivi, l'art. 34 "*Diritto di manifestare e dimostrare pubblicamente*" venne adeguato all'art 11 della EHCR, mentre gli articoli 33 "*Libertà di associazione*" e 51 "*Diritto di creare organizzazioni sindacali*" erano riformulati in modo da rendere più semplice la formazione di tali associazioni o

²⁸⁴ L'ampliamento delle libertà di espressione costituzionalmente garantite comportò una modifica anche nel preambolo, ove l'espressione "*non sarà garantita tutela a pensieri ed opinioni contrari agli interessi nazionali turchi*" venne sostituita con il termine più generico, ma in certo qual modo ambiguo di "attività".

sindacati. La più importante modifica, comunque, riguardava l'art. 69 che regola i principi che i partiti politici sono tenuti ad osservare e che – come si è esposto – fu oggetto di considerevole dibattito. Le modifiche tendevano ad evitare il provvedimento estremo di scioglimento di un partito politico colpevole di attività contrarie alla Costituzione, disponendo un sistema di punizioni graduali e privandolo, in tutto o in parte, del finanziamento pubblico, a seconda della gravità delle azioni contestate innanzi alla Corte Costituzionale che, come si è detto, necessitava ora, per decidere della chiusura di un partito, di una maggioranza di tre quinti (art. 149).

Altra innovazione di rilievo in termini di parità fra i sessi, a conferma della parità di coppia in ambito familiare (art. 41), nell'art. 66, che regola la attribuzione della cittadinanza turca, veniva cassata la dicitura *“la cittadinanza di un figlio di padre straniero e di madre turca sarà stabilita per legge”*.

I diritti e le libertà politici venivano ampliati con gli emendamenti agli articoli 67 *“Diritto di voto attivo e passivo e diritto di condurre attività politiche”* e 74 *“Diritto di petizione”*, mentre ci sembra interessante notare come l'articolo 65, *“Limiti ai doveri sociali ed economici dello Stato”*, fortemente criticato all'epoca poiché poneva limiti *“nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili”* al dovere dello Stato di provvedere al benessere economico e sociale dei cittadini, alla luce del recente dibattito in Italia ed in Europa sulla necessità di adottare in Costituzione l'obbligo della parità di bilancio, sembra particolarmente moderno

e predittivo²⁸⁵. Peraltro, allo Stato era attribuito, coi nuovi emendamenti, il compito di *“adottare le necessarie misure per elevare il livello di vita dei lavoratori e tutelare lavoratori e disoccupati al fine di migliorare le condizioni generali del lavoro, promuovere l’occupazione e creare condizioni economiche idonee a prevenire la disoccupazione e ad assicurare la pace sociale in ambito lavorativo”* (art. 49), mentre con l’art 55 si disponeva che *“nella determinazione del salario minimo, andassero tenute presente le condizioni di vita dei lavoratori e la situazione economica del Paese”*.

Infine, nel campo del diritto alla difesa personale e della proprietà, l’art. 36 sul diritto di reclamare i propri diritti introduceva nella Costituzione il principio del giusto processo, mentre il successivo art. 38 sui principi relativi a reati e pene, veniva armonizzato con i meccanismi di tutela dei diritti umani esistenti, così come veniva emendato l’art. 46 *“Espropri”* a causa del quale la Turchia aveva subito molte condanne da parte della Corte Europea per i Diritti dell’Uomo.

Nonostante la gran parte degli emendamenti varati con la riforma costituzionale del 2001 riguardasse diritti e libertà, taluni di essi concernevano l’organizzazione dello Stato. Relativamente alla grande Assemblea Nazionale ed ai suoi poteri di amnistia (art. 87), determinati con la *“Legge Speciale sull’Amnistia”* del 1998: da un canto l’ambito di applicazione era ampliato ai reati contro lo Stato contemplati dal nuovo art. 14 della Costituzione, dall’altro si rendeva più difficile la concessione di un tale provvedimento, prevedendo una maggioranza di tre quinti.

²⁸⁵ Il testo dell’articolo nella versione originale recitava anzi: *“The State shall fulfill its duties as laid down in the Constitution in the social and economic fields, within the limits of its financial resources, taking into consideration the maintenance of economic stability.”*

Nelle disposizioni transitorie non inserite nella Costituzione, veniva altresì vietato che potessero fruire di un provvedimento di amnistia coloro che avessero commesso crimini contro lo Stato prima dell'entrata in vigore dell'emendamento. Con ciò si intendeva evitare chiaramente che il *leader* del PKK Öcalan potesse in futuro essere rilasciato. Èer quanto attiene l'Esecutivo, l'unico emendamento riguardava l'art. 89 "*Promulgazione delle leggi da parte del Presidente della Repubblica*". L'emendamento approvato, noto come "veto parziale", consentiva al Presidente di rinviare alle Camere misure ritenute, in tutto o in parte, non idonee alla promulgazione, per una riletture.

Da quanto sin qui analizzato e che nel seguito abbiamo tentato di schematizzare, la costituzione del 1982, criticata praticamente dall'intero arco partitico una volta che il Paese tornò al multipartitismo nel 1983, ha subito molteplici interventi di riforma parziali da parte della Grande Assemblea Nazionale, nel 1987, 1993, 1995, 1999 e 2001²⁸⁶. Ciò nonostante "*none of these amendments was adequate for scrapping the remnants of the military regime from Turkish constitutional system*"²⁸⁷.

Comunque, disciolto anche il Partito della Virtù, Gül ed Erdoğan ne fuoriescono, decisi a fondare una nuova entità politica di centrodestra, in grado di conciliare un moderato islamismo entro le coordinate della democrazia occidentale. Il Partito Giustizia e Libertà (AKP) stravinca alle elezioni del 2002, ottenendo la maggioranza assoluta in Parlamento e, mosso

²⁸⁶ Molto utile, come guida sintetica ma completa alla Costituzione ed al diritto pubblico della Turchia, YAZICI Serap, *A Guide to Turkish Public Law and Legal Research*, in cui sono fra l'altro riportati i più rilevanti emendamenti relativi a tutte le riforme costituzionali attuate dal 1987 al 2010. Il testo è reperibile sul sito di Globalex, al link <http://www.nyulawglobal.org/Globalex/Turkey1.htm#g>.

²⁸⁷ GÖNENÇ Levent, op. cit. p. 90

dall'obiettivo di entrare finalmente nel *club* europeo, accelera notevolmente il processo di riforme sotto il profilo costituzionale, economico e dei rapporti fra Stato e cittadini, nell'ottica di una più effettiva tutela delle libertà e dei diritti umani.

Nel mese di maggio 2004 sono stati apportati ulteriori emendamenti alla Costituzione e, soprattutto, essendo stata abolita la pena di morte con la Legge 5218 del 14 luglio 2004, la Turchia ha potuto ratificare il Protocollo 13 della Convenzione Europea sui Diritti Umani²⁸⁸.

Il pacchetto di riforme costituzionali del 2004 (L. n. 5170 del 22 maggio 2004) hanno emendato dieci articoli della Costituzione, a completamento dei suoi sforzi e del suo impegno per aderire all'Unione Europea.

Tra i più significativi, va senza dubbio indicata la revisione dell'art. 10 "*Uguaglianza di fronte alla legge*", che ha introdotto un comma in tema di parità uomo-donna che recita: "*Uomini e donne hanno uguali diritti. Spetta allo Stato l'obbligo di dare effetto a tale uguaglianza*"²⁸⁹. Nell'articolo 15, che regola i casi di emergenza o di stato di guerra in cui diritti e libertà fondamentali possono essere limitati, così come nell'articolo 17 "*Inviolabilità della persona*" sono stati rimossi i riferimenti alla pena di morte.

Gli emendamenti di maggior portata, tuttavia, sono stati assunti nella direzione di eliminare dalla Costituzione le

²⁸⁸ La Turchia aveva applicato una moratoria sull'applicazione della pena capitale sin dal 1984 ed anche la sentenza di morte pronunciata contro Öcalan era stata convertita in ergastolo. Con la Legge n. 4771 del 9 agosto 2002 (terzo Pacchetto di armonizzazione legislativa), la pena di morte era stata abrogata per reati commessi in tempo di pace. Col provvedimento del 2004 la pena di morte veniva abolita del tutto e sostituita con un aggravio nel trattamento carcerario. La sottoscrizione del Protocollo 13 della CEDU è avvenuta nel 2006.

²⁸⁹ Nel 2008 l'articolo ha subito una ulteriore revisione con l'aggiunta all'ultimo comma ("*Gli organi di stato e le autorità amministrative dovranno agire in conformità con il principio di uguaglianza di fronte alla legge in tutti i loro procedimenti*") della dicitura "*e nell'utilizzo di tutte le forme di servizio pubblico*", tuttavia annullata dalla Corte Costituzionale (sentenza. E.2008/16, K.2008/116 del 5 giugno 2008).

prerogative dei militari quali l'abolizione delle Corti per la Sicurezza di Stato mediante abrogazione dell'art. 143. Analogamente, l'emendamento all'art. 131 eliminava i membri delle forze armate dal Consiglio per l'Educazione Superiore.

Una notazione a parte va fatta per l'articolo 90 "*Ratifica dei trattati internazionali*" per i suoi effetti sulle leggi nazionali. La revisione approvata con la riforma del 2004, nell'ottica di facilitare l'adeguamento dell'ordinamento interno alle esigenze di una più rapida europeizzazione, ha aggiunto alla disposizione originaria che "*in caso di contraddizione tra accordi internazionali in materia di diritti e libertà fondamentali debitamente entrati in vigore e disposizioni delle leggi nazionali difformi dai primi, prevarranno le disposizioni degli accordi internazionali.*" La questione derivante dalla norma sulla gerarchia fra fonte internazionale e fonte nazionale ha suscitato un ampio dibattito in Turchia, riassumibile in due contrapposte scuole di pensiero, una detta dualista ed una monista. "*According to the dualists, the provisions of international agreements may not be applied by the domestic judges unless they are adopted in domestic law through new legislation. According to the monists, however, the international agreements are superior to the domestic laws, and in the case of a conflict between an international agreement and a domestic law, the former prevails.*"²⁹⁰

²⁹⁰ YILDIRIM-ÖZTÜRK Mehtap - ERGÜN Çagdas Evrim, "Redevelopment of the Turkish Constitution", *The Legalweek.com*, 24 giugno 2004. su <http://www.legalweek.com/legal-week/news/1175116/redevelopment-turkish-constitution>. Secondo gli autori, la Corte costituzionale è più propensa interpretare l'art. 90 secondo l'approccio dualista, considerando la Costituzione turca prevalere sugli accordi internazionali, in caso di conflitto tra i due strumenti. Assimilando quindi gli accordi internazionali alle normali leggi domestiche, la Corte, in caso di conflitto tra queste ultime ed un accordo internazionale, ha adottato il doppio criterio per cui la legge più specifica prevale su quella più generale, quello per cui la legge successiva abroga la precedente ed infine quello per cui le disposizioni esplicit prevalgono su quelle implicite.

L'impulso riformistico che la prospettiva dell'adesione aveva suscitato ha indubbiamente subito una battuta d'arresto nel biennio 2006-2007, che ha anche fatto registrare – come si è ricordato altrove – un certo raffreddamento delle relazioni fra Europa e Turchia. E' perciò ancor più notevole rilevare il fatto che, nonostante fosse ormai chiaro ad Ankara che l'ingresso nell'Unione si sarebbe quanto meno dilazionato nel tempo, le riforme alla Costituzione del 1982 verso un progressiva democratizzazione e smilitarizzazione della stessa non si sono mai arrestate.

Nel 2005 è stato approvato un pacchetto di riforma degli articoli relativi ai poteri della Corte dei Conti sulle amministrazioni locali e al controllo economico-finanziario del bilancio statale (artt. 160-161-162-163). Nel 2006 è stata apportata una modifica all'art. 76 che regola le condizioni di eleggibilità per diventare deputato. L'articolo aveva già subito una significativa modifica nel 2002 nel senso che, fra i motivi ostativi alla eleggibilità, l'espressione "*carcerazione per reati a sfondo ideologico e di anarchia*" era stata rettificata in "*carcerazione per reati di terrorismo*". L'emendamento del 2006 ha abbassato la soglia di età per la candidatura, portandola da 30 a 25 anni.

Nel 2007 la GANT ha apportato modifiche a diversi articoli della Costituzione, poi sottoposti, ai sensi dell'art. 175, a regolare referendum, approvato con una maggioranza del 70% dei sì. La modifica di maggior rilievo si inquadra nello scontro avvenuto all'interno della Grande Assemblea Nazionale in relazione alla proposta, avanzata dall'AKP già nel 2003, di far eleggere a Presidente Abdullah Gül, proposta osteggiata da tutta l'opposizione, da parti della società civile e, soprattutto, dalle sfere

militari, preoccupate che entrambe le massime cariche dello Stato venissero occupate da esponenti di un partito islamico, per quanto moderato. Allora l'opposizione aveva fatto ostruzionismo, non partecipando alle votazioni e la Corte Costituzionale, forse anche condizionata da due vaste manifestazioni di piazza svoltesi a difesa della laicità dello stato, si era espressa annullando il voto favorevole ottenuto dall'AKP in assenza della opposizione e stabilendo quindi di fatto, che se l'opposizione non si fosse mai presentata in Parlamento nessun voto sarebbe stato valido. Nella circostanza l'AKP ha preferito ritirare la candidatura, salvo ripresentarla nel 2007, dopo il nuovo successo elettorale che le ha conferito un secondo ampio mandato di governo.

Gül, che aveva conseguito attestazioni di stima da parte delle istituzioni europee quando era stato Primo Ministro per il suo forte impegno europeista, è stato poi eletto il 28 agosto 2007 undicesimo Presidente della Turchia alla terza votazione, ove non era richiesta la maggioranza qualificata di due terzi (quindi 367 voti), bensì la maggioranza assoluta, con 339 voti su 550 parlamentari. Il Capo di Stato Maggiore dell'esercito generale Yashar Buyukanit ha platealmente disertato la cerimonia di giuramento, ma nel suo primo discorso da Presidente, Gül ha inteso rassicurare l'opinione pubblica interna e i tradizionali alleati in politica estera, confermando di voler conservare la laicità dello Stato e di voler proseguire nell'impegno verso l'adesione all'Unione.²⁹¹

²⁹¹ Si vedano le agenzie *"Turchia, Gül eletto presidente dal Parlamento"*, Italiaestera. Il Giornale degli Italiani all'estero, 28 agosto 2007 sito <http://www.italiaestera.net> ; *"Turchia, Gül eletto Presidente. I militari disertano il giuramento"*, Il Sole 24 Ore, 28 agosto 2007 e *"Turchia. Il Parlamento approva l'elezione diretta del Presidente"*, Corriere della Sera, 10 maggio 2007, su <http://archivistorico.corriere.it>

A fine maggio, la GANT, nella quale l'AKP disponeva di un'ampia maggioranza, ma non tale da far passare una riforma costituzionale senza referendum, aveva approvato un emendamento all'art. 101, volto a rendere diretta l'elezione del Presidente della Repubblica e a consentirne la rieleggibilità per un doppio mandato, sebbene ridotto da sette a cinque anni. Il Presidente Sezer, allora ancora in carica, avverso alla riforma, aveva indetto il referendum, che si è tenuto nel mese di ottobre 2007 ed ha visto recarsi alle urne oltre 40 milioni di cittadini²⁹². A seguito del voto popolare, dal 2014 la Turchia eleggerà il proprio Presidente con suffragio universale diretto e, in conformità al nuovo art. 102 emendato sempre nel maggio 2007, con votazione a doppio turno, con secondo turno di ballottaggio tra i due candidati più votati nel caso in cui nessun candidato ottenga la maggioranza assoluta dei voti validi al primo turno²⁹³.

Il pacchetto di riforme costituzionali del 2007 ha inoltre portato la durata della legislatura da cinque a quattro anni (art. 77) e, sulla scorta dello scontro avvenuto per la votazione dell'elezione del Presidente Gül, ha aggiunto all'art. 96, che definisce il quorum minimo per la validità delle sedute e delle decisioni assunte dalla Grande Assemblea Nazionale, la precisazione per cui tale quorum di un terzo del numero totale dei membri resta valido *“per tutti gli affari, incluse le elezioni”*.

Le rilevanti variazioni apportate al sistema politico dagli interventi del 2007 e le tensioni generatesi fra le forze politiche

²⁹² Si veda l'agenzia *“Referendum in Turchia su elezione diretta Presidente”*, Euronews, 21 ottobre 2007, su <http://it.euronews.net/2007/10/21/referendum-in-turchia-su-elezione-diretta-presidente/>

²⁹³ Si veda il *Dossier di documentazione- Scheda Paese politico-parlamentare n. 2*, Servizio Studi - Dipartimento Affari esteri, Camera dei Deputati, XVI Legislatura, 21 novembre 2011, su <http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/ES0960PAESE.htm>.

hanno acceso un approfondito dibattito in Turchia che ha visto tutti i maggiori partiti favorevoli ad apportare ulteriori emendamenti in senso democratico. L'AKP al potere ha peraltro lanciato la proposta di varare una Costituzione del tutto nuova e più democratica. A tal fine ha istituito una commissione di accademici esperti di diritto costituzionale, presieduta dal Professore Ergun Özbudun, che nel settembre 2007 ha completato i suoi lavori. Il 4 settembre il vicepresidente dell'AKP Dengir Mir Mehmet Firat, che ha enfaticamente dichiarato che finalmente la Turchia si potrà dotare di una costituzione civile fatta dal popolo e moderna, ha annunciato che una prima bozza della nuova costituzione sarebbe stata presto distribuita agli accademici, ai media, ed alle ONG per commenti e suggerimenti prima di essere sottoposta a referendum all'inizio del 2008. Difatti il Presidente della Commissione Özbudun ha presentato la bozza della nuova carta al capo della Commissione Indipendente sulla Turchia (Ict) della Ue, il finlandese Martti Ahtisaari. Questi, ricordando la necessità di ulteriori riforme nella direzione di un maggiore rispetto dei diritti umani, a cominciare dalla modifica dell'art. 301 del Codice Penale, ma la visita è stata salutata in Turchia come una palese volontà europea di riprendere in modo proficuo i negoziati per la piena *membership* di Ankara, nonostante la manifesta avversione di Sarkozy e il riaccendersi di lacerazioni per la questione del *turban*, il velo femminile del quale Erdoğan vorrebbe fosse rimosso il divieto.²⁹⁴

²⁹⁴ Si vedano gli articoli BORDONI Gianluca Sadun, *Turchia, prove di costituzione*, Today's Zeman, 14 settembre 2007, www.todayszaman.com; JENKINS Garreth, "Una nuova costituzione civile per la Turchia?", al-Ahram Weekly, 6 settembre 2007, <http://www.medarabnews.com/2007/09/12/una-nuova-costituzione-civile-per-la-turchia/>

Posta a confronto con la Costituzione vigente, seppure emendata, *“the draft is a liberal and democratic text providing strong safeguards for all fundamental rights and liberties, and effective restrictions on state authority. The document is strongly inspired by EU norms, and international agreements on human rights, including the European Convention of Human Rights and the jurisprudence of the European Court of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights²⁹⁵”*.

Nel frattempo, Erdoğan ha avanzato anche la proposta di modifica di tre articoli e specificamente il 10, il 13 e il 42, con l'intento di rimuovere costituzionalmente il divieto di uso del *turban* nelle università, motivandolo con la libertà di religione. Tuttavia, la Corte Costituzionale ha annullato entrambi due emendamenti con sentenza del 5 giugno 2008 (sentenze E.2008/16, K.2008/116) motivando la decisione col fatto che gli emendamenti erano incompatibili col principi di secolarismo, che la Costituzione definisce come immodificabile all'art. 2. La decisione della Corte ha acceso aspre proteste non solo da parte dell'AKP, che ha denunciato la violazione della legittima volontà del Parlamento (il quale si era in effetti espresso a grandissima maggioranza di 411 deputati), ma anche di buona parte dei costituzionalisti turchi, che hanno bollato la sentenza come politica e screditante per l'organo supremo della magistratura. Serap Yazici ha, ad esempio, asserito che la Costituzione turca considera immodificabili solo i primi tre articoli, mentre con la decisione la Corte sembra voler estendere tale immodificabilità all'intero testo costituzionale, con effetti definiti “bizzarri”; un altro docente Mustafa Şentop ha sostenuto che, ai sensi dell'art.

²⁹⁵ YAZICI Serap, *A Guide to Turkish Public Law and Legal Research*, cit. testo online, pagina n.d.

148, la Corte non ha giurisdizione per annullare l'emendamento²⁹⁶. Per altro verso, è stato osservato che l'AKP sembri voler utilizzare, sin dagli emendamenti del 2007, il principio maggioritario per imporre i propri orientamenti costituzionali, laddove sarebbe preferibile una via consensuale al *constitution-making*. In tal senso, l'atteggiamento della Corte, per quanto discutibile, andrebbe inquadrato, in un sistema ordinamentale in trasformazione, nella ricerca di adeguati *checks and balances* all'attuale strapotere del partito di governo.²⁹⁷

Pertanto, l'attenzione del dibattito costituzionale si è spostato sui poteri della Corte Costituzionale - storicamente uno degli organi dello Stato sempre orientato alla difesa del principio della laicità - regolati dal citato articolo 148. Questo, in relazione agli emendamenti della carta fondamentale, prevede che “*Constitutional amendments shall be examined and verified only*

²⁹⁶ Si veda la dettagliata ricostruzione sull'articolo di BOZKURT Abdullah (2008), “*Top court overrules legislative power*”, Today's Zaman, 6 giugno 2008. E' lo stesso sito istituzionale ove abbiamo reperito i testi in Inglese delle varie costituzioni turche (<http://www.anayasa.gen.tr/english.htm>) a suggerire il link al quotidiano turco, non essendo al momento disponibile la traduzione Inglese della sentenza della Corte. La professoressa Yazici, espone apertamente la sua posizione nella succitata guida al diritto pubblico turco in tal modo: *the Court annulled the amendments, arguing that a proposal incompatible with the first three unamendable articles of the Constitution shall be null and void, and therefore a substantive review was justified. This reasoning, besides being in open conflict with Article 148, also raises serious questions concerning the democratic legitimacy of judicial review. In fact, the principle of the rule of law requires that all branches of government and all public authorities can only exercise powers explicitly granted to them by the Constitution and laws. Substantive review over constitutional amendments is not among the powers of the Constitutional Court granted to it by the Constitution. In addition, Article 6 of the Constitution on sovereignty states that “Sovereignty is vested fully and unconditionally in the nation. No person or agency shall exercise any state authority which does not emanate from the Constitution.” Moreover, Article 11, which regulates the supremacy of the Constitution, explicitly forbids the three branches of government to exercise unconstitutional power. According to this Article, “The provisions of the Constitution are fundamental legal rules binding upon legislative, executive and judicial organs, and administrative authorities and other institutions and individuals. Laws shall not be in conflict with the Constitution.” Thus, the recent ruling of the Constitutional Court not only contradicts the explicit provisions of the Constitution, but also makes the Court the ultimate possessor of the constituent power.* YAZICI Serap, *A Guide to Turkish Public Law and Legal Research*, cit.

²⁹⁷ ARATO Andrew (2010), “The Constitutional Reform Proposal of the Turkish Government: The Return of Majority Imposition”, *Constellations – An international journal of critical and democratic theory*, vol 17(2), pp. 345–350. Integralmente riportato su Hürriyet Daily News, 26 aprile 2010. <http://www.hurriyetdailynews.com>.

with regard to their form.”, specificando inoltre nel secondo comma che *“the verification of constitutional amendments shall be restricted to consideration of whether the requisite majorities were obtained for the proposal and in the ballot, and whether the prohibition on debates under urgent procedure was complied with”*.

In conclusione, risulta evidente che la Turchia abbia compiuto un lungo cammino di avvicinamento al concetto di democrazia e stato di diritto occidentali, cammino che è ancora *in fieri* e resta da completare tanto nella sezione relativa ai diritti e libertà fondamentali, quanto nell’architettura complessiva delle istituzioni e nell’equilibrio fra poteri. A seguito delle recenti elezioni politiche del giugno 2010 l’AKP di Erdoğan è stato confermato per la terza volta al governo e, fra le varie azioni intraprese, vi è stata la ripresa del progetto di riforma costituzionale, che stavolta ha interessato ben 23 articoli della Costituzione e tre Disposizioni transitorie²⁹⁸. La proposta è stata positivamente salutata dalle forze imprenditoriali e produttive del Paese, rappresentate dalla TUSIAD, da sempre fautrice di una politica filoccidentale, che, rimarcando come la Turchia necessiti ancora *a new Constitution and reforms which will dramatically amend political parties and electoral laws*”, ha auspicato, attraverso il suo coordinatore internazionale Bahadır Kalegasi, che il referendum confermativo si possa svolgere regolarmente, considerandolo *“a unique opportunity for Turkey to put together a*

²⁹⁸ Riassume e analizza i vari punti che la nuova bozza costituzionale andrebbe a modificare la citata guida YAZICI Serap, *A Guide to Turkish Public Law and Legal Research*, cit.. Altro articolo molto dettagliato sul pacchetto di 26 emendamenti proposto dall’AKP è *“Details of the Proposed Changes to Turkey’s Constitution”* Turkish weekly. 24 marzo 2010, www.turkishweekly.net. Come riportato in tale articolo *“The constitutional amendments package proposes changes to 23 articles and three interim articles, namely, Articles 10, 20, 23, 41, 53, 69, 74, 84, 94, 125, 128, 129, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 156 and 159 of the Constitution. If a popular referendum is held, the package would be approved or rejected as a whole.”*

new Constitution through a democratic process, replacing the one drafted after the military coup of 1980. Proposals for the new constitution should be debated in a participatory process by broader sections of the society. TUSIAD places much importance on a consensus-seeking process that would foster wide participation".²⁹⁹

Avvertendo l'ampio consenso da parte della società civile, stavolta la richiesta avanzata da parte delle opposizioni di annullare il pacchetto di emendamenti è stata respinta dalla Corte Costituzionale, il cui Presidente Haşim Kılıç il 7 luglio in una conferenza stampa ha ufficializzato il nulla-osta della alta Corte, a riprova di un certo rilassamento della politica interna, che non teme il giudizio popolare anche su aspetti controversi, sui quali le posizioni non sono ovviamente concordi. Anzi, proprio la vivacità del dibattito parlamentare ha convinto la Corte a lasciare in ultima analisi la parola ai cittadini³⁰⁰. Il referendum si è tenuto il 12 settembre 2010 e gli emendamenti costituzionali sono stati approvati con il 58% dei favori.

Tra gli aspetti più rilevanti, le misure che, abrogando la quindicesima Disposizione transitoria, consentono il rinvio a giudizio degli autori del colpo di stato del 1980; il rafforzamento dei diritti dell'infanzia e del diritto all'informazione; la creazione di

²⁹⁹ Si veda il comunicato stampa della stessa organizzazione imprenditoriale turca, TUSIAD: *"Turkey needs a brand new Constitution. The proposed package of amendments has fundamental flaws and falls short of addressing democratic deficits"*, TUSIAD - Turkish Industry & Business Association; 29 marzo 2010, TUSIAD <http://www.tusiad.org/Default.aspx>. Kalegasi è il rappresentante TUSIAD per l'Unione Europea e BusinessEurope.

³⁰⁰ GÖZEN Ramazan, *Turkey's need for a new constitution*, TRT - Turkish Radio world, 15 luglio 2010, <http://www.trt-world.com/trtworld/en/news.aspx> Si veda anche *"La Turchia verso il referendum per le riforme costituzionali"*, Asianews, 12 luglio 2010, www.asianews.it L'articolo attesta che la Corte Costituzionale, prima di dare la via libera al referendum, avrebbe 'ritoccato' gli emendamenti agli articoli 16 e 22.

un ufficio *ombudsman*, per rispondere ad eventuali denunce contro le istituzioni dello Stato, il diritto del contratto nazionale di lavoro; l'uguaglianza tra i sessi; la possibilità di condanna dei militari da parte di tribunali civili; il diritto allo sciopero nel pubblico impiego; la legge sulla privacy e inoltre modifiche sostanziali all'ordine giudiziario ed alle alte magistrature.

Proprio i due emendamenti che riguardano la Corte Costituzionale e il Consiglio Supremo (il nostro CSM) sono stati molto dibattuti, tenuto conto che l'Europa ha sovente rimarcato la necessità di una maggiore indipendenza degli organi giudiziari. L'aumento del numero di giudici costituzionali, associato ad un dimezzamento della durata in carica e soprattutto al fatto che tre membri della corte potranno essere indicati dal Parlamento a amnggioanza semplice, si presta infatti a una duplice interpretazione: *“On the one hand, it can be argued that the highest court in Turkey will now be more democratic and thus more responsive to the demands of society since the background of its members will now be more diversified. Another reading suggests that the new arrangement may allow for more politicisation of the Constitutional Court in a system where the election of the President by the public in a polarised society such as Turkey may ultimately lead to a dangerous dominance of the executive in the Constitutional Court”* ³⁰¹. Il secondo emendamento controverso, per un analogo ordine di preoccupazioni, riguarda il Consiglio Supremo, anch'esso considerevolmente accresciuto di numero, passando da 7 a 22 membri, provvedimento avvertito dagli addetti

³⁰¹ Secondo gli emendamenti approvati, il numero dei giudici della Corte Costituzionale passa da 11 a 17, mentre la durata in carica si riduce da 25 a 12 anni. DÜZGİT Senem Aydın, “Constitutional Referendum in Turkey: What next?”, *CEPS (Centre for European Policy Studies) Commentary*, 23 settembre 2010 su <http://www.ceps.eu>.

ai lavori come largamente necessario in considerazione della dimensione del sistema giudiziario turco. L'emendamento consente possano farvi parte docenti universitari della materia, avvocati e rappresentanti dei tribunali inferiori, eletti per lo più dagli stessi giudici. Ciò dovrebbe rendere il Consiglio effettivamente più rappresentativo della intera sfera giudiziaria, mentre la indipendenza dal Ministro di Giustizia dovrebbe essere garantita dal fatto che è stato abolito il diritto del Ministro di presenziare alle sedute del Consiglio, sebbene permangano altri strumenti di possibile controllo.

L'apertura di credito verso l'AKP, testimoniata dal positivo risultato del referendum, ha indotto molti a sostenere che possono ritenersi maturi adesso i tempi per una costituzione del tutto nuova, al fine di evitare che si materializzi in Turchia una situazione analoga a quella di India e Giappone, con un "*dominant party system*"³⁰² con il rischio che ad un autoritarismo militare si sostituisca un "autoritarismo civile"³⁰³.

Come hanno notato gli osservatori, il fatto che gli elettori non abbiano conferito al Partito Giustizia e Sviluppo la maggioranza assoluta porrà il Primo Ministro nella necessità di dialogare con le forze di opposizione per elaborare un progetto condiviso di Costituzione³⁰⁴.

³⁰² MARTINO Francesco, "Turkey: why the constitutional reform process matters", *Osservatorio Balcani & Caucaso*, 28 giugno 2001, www.balcanicaucaso.org. L'articolo è un'intervista a Dimitar Bechev, analista del Consiglio Europeo per le Relazioni Esterne.

³⁰³ TALBOT V. "Nell'urna la riforma della Costituzione", *ISPI Commentary*, 6 giugno 2011. Nell'articolo la studiosa preconizzava che il conseguimento di una maggioranza assoluta all'AKP avrebbe favorito l'approvazione della nuova carta, ma senza accordo con le opposizioni, associandosi alle posizioni del Prof. Arato. I risultati elettorali hanno confutato tale ipotesi.

³⁰⁴ Lo stesso Primo Ministro, appena rieletto, avrebbe asserito di aver compreso il messaggio da parte dell'elettorato, affermando: «*I cittadini ci hanno dato il messaggio che dobbiamo costruire la nuova costituzione attraverso la ricerca di consenso e tramite la negoziazione*». Si veda "*Turchia. Erdoğan vince ma non stravince*", *Osservatorio Balcani & Caucaso*, 13 giugno 2011, www.balcanicaucaso.org.

L'ancoraggio all'Europa ha sin qui agevolato tale processo evolutivo delle istituzioni turche, inducendola a ridimensionare gli aspetti autoritari della loro Costituzione, ma nelle più recenti dichiarazioni dell'ambasciatore presso la UE Selim Kunalalp, *“l'Unione Europea ha perso la capacità di far leva sulla Turchia in fatto di riforme”*. Tuttavia non si può disconoscere che l'orientamento di tutti gli emendamenti adottati nel tempo sia chiaramente in linea con quanto richiesto da Bruxelles e, d'altronde, nonostante le perplessità soprattutto di Francia e Germania, la possibilità di una “partnership privilegiata” avanzata dalla Merkel è assolutamente rifiutata dalla Turchia, come ancora nell'agosto del 2010, alla vigilia del referendum costituzionale, il Ministro degli Esteri Ahmet Davutoglu ha inteso ribadire alla nuova presidenza di turno belga³⁰⁵.

Perciò sarebbe opportuno che l'Europa recuperasse credibilità, per assistere il completamento del processo di democratizzazione in atto, consentendone il definitivo consolidamento, dal momento che, come sostiene Akman, la lunga permanenza di un partito come l'AKP che, pur differenziandosi dagli altri partiti di centro-destra per il suo deciso atteggiamento filooccidentale e la sua agenda europeista, non ha perso il richiamo alla nazione, un certo populismo e la sua dipendenza dal leader indiscusso, può presentare nel medio termine delle controindicazioni, accrescendo *“the prevailing divisions in the political and civil society, rather than moderating the conflicts and proceeding with the search for consensus in the*

³⁰⁵ Si veda l'agenzia *“Preparations Underway for EU Full Membership, not for Partnership, Turkish FM”*, Turkish weekly, 10 agosto 2010, www.turkishweekly.net.

party system which seem so essential for the condolidation of Turkish democracy³⁰⁶”.

³⁰⁶ AKMAN Canan Aslan, *Beyond the ballot box: Turkish democracy under tension between idealism and populism*, Paper Prepared for Presentation at the Annual Conference of the Canadian Political Science Association , 1-3 June, 2010, Concordia University, Montreal, Quebec. Così l'autore: “*although the AKP government refrained from direct clashes with the secular establishment, its approach to political reforms [...] its selective democratization agenda, discursive conservative populism, and polarizing rhetoric vis a vis the secularist sectors has accentuated the politicization of governance and weakened the prospects of elite consensus*”.

PROSPETTO DEGLI EMENDAMENTI APPORTATI ALLA COSTITUZIONE DEL 1982

| Articolo | 1987 1993 <u>1995</u> | 1999 <u>2001</u> 2002 | 2003 <u>2004</u> 2005 | 2006 2007 <u>2008</u> |
|--|--|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Preambolo | Emendato il 23/7/95 | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 10 uguaglianza di fronte alla legge | | | Emendato il 22/05/2004 | Emendato il 09/02/2008 |
| Art. 13 Restrizione di diritti e libertà fondamentali | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 14 Divieto di abuso dei diritti e libertà fondamentali | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 15 Sospensione dell'esercizio di diritti e libertà fondamentali | | | Emendato il 22/05/2004 | |
| Art. 17 Inviolabilità della persona | | | Emendato il 22/05/2004 | |
| Art. 19 Libertà e Sicurezza personali | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 20 Diritto alla privacy personale | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 21 Inviolabilità del domicilio | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 22 Libertà di comunicazione | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 23 Libertà di residenza e di movimento | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 26 Libertà di espressione manifestazione del pensiero | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 29 Libertà di stampa | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 30 protezione degli impianti di stampa | | | Emendato il 22/05/2004 | |
| Art. 31 Diritto di uso di stampa e di mezzi comunicaz. non statali | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 33 Libertà di associazione | Emendato il 23/7/95: soppressi par. 4 e 5; emend.par. 6-7-8 | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 34 Diritto di manifestare e dimostrare pubblicamente | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 36 Diritto di reclamare i propri diritti innanzi alla legge | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 38 Principi relativi a rati e punizioni | | | Emendato il 22/05/2004 | |
| Art. 40 Protezione di diritti e libertà fondamentali | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 41 Protezione della famiglia | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 42 Diritto e dovere a istruzione ed educazione | | | | Emendato il 09/02/2008 |
| Art. 46 Esproprio per interesse pubblico | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 47 Nazionalizzazione e privatizzazione | | Emendato il 03/08/1999 | | |
| Art. 49 Diritto e dovere al lavoro | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 51 Diritto di creare organizzazioni sindacali | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 52 Attività dei sindacati | Emendato il 23/7/95 soppresso | | | |
| Art. 53 Contrattazione collettiva, diritto di sciopero, serrate | Emendato il 23/7/95 Aggiunto par. 3 | | | |
| Art. 55 Diritto ad un equo salario | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 65 Limiti ai doveri dello Stato in campo economico e sociale | | Emendato il 17/10/2001 | | |

Riforme costituzionali del 1987: L. n. 3361 del 17/05/1987

Riforme costituzionali del 1995: L. 4121 del 23/07/1995

Riforme costituzionali del 2001: L. n. 4709 del 03/10/2001 pubblicate entrate in vigore sulla gazzetta il 17/10/2001.

Riforme costituzionali del 2002: L. n. 5170 del 22/05/2004

Riforme costituzionali del 2006: L. n. 5551 del 13/10/2006

Riforme costituzionali del 2008: L. n. 5735 del 09/02/2008

Riforme costituzionali del 1993: L. n. 3913 del 08/07/1993

Riforme costituzionali del 1999: L. n. 4446 del 03/08/1999

Riforme costituzionali del 2002: L. n. 4777 del 27/12/2002

Riforme costituzionali del 2005: L. n. 5428 del 29/10/2005

Riforme costituzionali del 2007: L. n. 5678 del 31/05/2007

Riforme costituzionali del 2010: L. n. 5982 del 07/05/2010

| Articolo | 1987 1993 <u>1995</u> | 1999 <u>2001</u> 2002 | 2003 <u>2004</u> 2005 | 2006 2007 <u>2008</u> <u>2010</u> |
|--|---|---|-----------------------------|--|
| Art. 66 Cittadinanza turca | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 67 Diritto di voto attivo e passivo e di condurre attività politica | Emendato il 23/7/95 Emend. par. 2-4-6-7 | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 68 Diritto di costituire partiti, di aderirvi e di dimettersi | Emendato il 23/7/95 | | | |
| Art. 69 Principi che i partiti devono osservare | Emendato il 23/7/95 | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art 74 Diritto di petizione | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 75 Composizione della GANT | Emendato il 23/7/95 | | | |
| Art. 76 Eleggibilità a deputato | | | | L. n. 5551 del 13/10/2006 |
| Art. 77 Differimento elezioni della GANT e elezioni suppletive | | L. n. 4777 del 27/12/2002 | | |
| Art. 78 Gestione e supervisione delle procedure elettorali | | | | Emendato il 31 /05/ 2007 |
| Art. 84 Perdita della qualità di deputato | Emendato il 23/7/95 | | | |
| Art. 85 Richiesta di annullamento dei provvedimenti ex. Art 84 | Emendato il 23/7/95 | | | |
| Art. 86 Emolumenti e buonuscita dei parlamentari | | Emendato il 30/11/ 2001 | | |
| Art. 87 Funzioni e poteri della Grande Assemblea Nazionale | | | Emendato il 22/05/2004 | |
| Art. 89 Promulgazione delle leggi da parte del Presidente Rep. | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 90 Ratifica dei trattati internazionali | | | Emendato il 22/05/2004 | |
| Art. 93 Convocazione e aggiornamento delle riunioni della GNAT | Emendato il 23/7/95 | | | |
| Art. 94 Ufficio dell'Assemblea e gruppi parlamentari | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 96 Quorum per le sessioni e decisioni della GANT | | | | Emendato il 31 /05/ 2007 |
| Art. 100 Indagini parlamentari | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 101 Qualifica ed imparzialità del presidente della Repubblica | | | | Emendato il 31 /05/ 2007 |
| Art. 102 Elezione del Presidente della Repubblica | | | | Emendato il 31 /05/ 2007 |
| Art. 118 Consiglio della Sicurezza Nazionale | | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 125 Ricorso al sindacato di costituzionalità | | Emendato il 13/08/1999 | | |
| Art. 127 Amministrazioni locali | Emendato il 23/7/95 Emend.to par. 3 | | | |
| Art. 131 Consiglio per l'Istruzione Superiore | | | Emendato il 22/05/2004 | |
| Art. 133 Radio e TV private e finanziamenti Radio e TV pubblica | Emendato il 8/7/1993 | | | |
| Art. 135 Organizzazioni professionali pubbliche | Emendato il 23/7/95 Emend. par.da 3 a 7 | | | |
| Art. 143 Tribunali per la Sicurezza di Stato | | | Soppresso il 22/05/2004 | |
| Art. 149 Procedure decisionali della Corte Costituzionale | Emendato il 23/7/95 Emend. par. 4 | Emendato il 17/10/2001 | | |
| Art. 155 Consiglio di Stato | | Emendato il 13/08/1999 | | |
| Art. 160 Corte dei Conti | | | Emendato il 29/10/2005 | |
| Art. 161 Predisposizione e attuazione della legge finanziaria | | | Emendato il 29/10/2005 | |
| Art. 162 Discussione della legge finanziaria | | | Emendato il 29/10/2005 | |
| Art. 163 Principi per gli emendamenti alla Finanziarai | | | Emendato il 29/10/2005 | |
| Art. 171 Promozione delle cooperative | Emendato il 23/7/95 soppresso par. 2 | | | |
| Art 4 delle Disposizioni transitorie | Emendato il 17/5/1987 soppresso | | | |
| Art 15 delle Disposizioni transitorie | | Emendato il 17/10/2001 Soppresso il par. 2 | | |
| Art. 175 Emendamenti costituzionali | Emendato il 17/5/1987 | | | |

3.2.2 I Pacchetti di Armonizzazione legislativa e le riforme della legislazione ordinaria

A prescindere dalle modifiche costituzionali, puntualmente registrate nel *Progress Report* e positivamente salutate dalle istituzioni europee, queste ultime hanno tuttavia sempre ritenuto opportuno monitorare la effettiva implementazione delle riforme politiche ed economiche a livello della legislazione ordinaria. Dalla formale accettazione della candidatura turca ad Helsinki all'avvio della fase negoziale sei anni dopo, infatti, tutti i documenti ufficiali europei ribadiscono la necessità che Ankara compisse “*progressi significativi per quanto riguarda il soddisfacimento dei criteri politici di Copenaghen*”³⁰⁷ e lo stesso Parlamento Europeo, sulle cui perplessità alla concessione dello status di candidato alla Turchia si è già detto, nella sua risoluzione preparatoria al Consigli di Helsinki aveva insistito affinché la Turchia, in qualità di paese ormai candidato, compisse “*progressi chiari e tangibili per rispettare tali criteri*”.

In tal senso, la notevole accelerazione nel processo di riforme, a partire dal 2002, da parte del primo governo AKP è stata senz'altro dovuta alla adozione, da parte di quest'ultimo, del succitato metodo dei “pacchetti di armonizzazione legislativa”, inaugurati da Ecevit e tesi migliorare la qualità della democrazia e dello stato di diritto in Turchia adottando per via legislativa blocchi tematici di riforme normative connesse principalmente

³⁰⁷ Nota tecnica n. 7 *La Turchia e le relazioni con l'Unione Europea*, della Task Force “Allargamento” del Segretariato del Parlamento Europeo, Lussemburgo, 10 febbraio 2000, PE 167.407/rév.3, su <http://www.europarl.eu.int/enlargement>.

all'amministrazione, la polizia, la giustizia, i codici civile e penale, il codice di procedura penale, l'esercizio effettivo di diritti e libertà. Sin dall'anno precedente, in effetti, collateralmente al quadro negoziale concordato con l'Unione, la Turchia aveva adottato autonomamente il suo "Programma Nazionale per l'Adozione dell'*acquis*"³⁰⁸, che aveva dato il via alla citata revisione costituzionale.

La maggior parte dei pacchetti di armonizzazione sono stati varati nel breve spazio del biennio 2002-2003, dietro la forte spinta europeista del primo Governo AKP, in vista dell'apertura dei negoziati di adesione per l'allargamento del 2004. La delusione per il mancato inserimento della Turchia nel gruppo dei dieci Paesi che hanno ottenuto in quell'anno la piena *membership* al club europeo, ha fatto poi segnare un rallentamento delle riforme, che sono comunque continuate nel 2004, seppure a ritmo più moderato³⁰⁹.

I primi tre pacchetti di armonizzazione, varati ancora sotto l'amministrazione Ecevit, hanno introdotto una serie di emendamenti al Codice Penale ed alla Legge anti-terrorismo, una regolamentazione più circoscritta sul funzionamento dei Tribunali per la Sicurezza di Stato, nonché modifiche al Codice di Procedura penale nella direzione di accrescere la libertà di

³⁰⁸ Il Programma è stato adottato dal Governo Ecevit il 19 marzo 2001 e recepito senza modifiche dai successivi Governi Gül ed Erdoğan. Si vedano in proposito i Progress Report 2001 e 2002 e l'articolo di TANLAK Pinar (2002), "Turkey-Eu relations in the post-Helsinki phase and the Eu Harmonization law adopted by the Turkish Grand National Assembly in August 2002", in *Sussex European Institute Working Papers*, n. 55, Ottobre 2002.

³⁰⁹ Questa la successione degli otto pacchetti di riforma varati fra 2002 e 2004, più l'ottavo del 2004: 1st Reform Package- 19th of February 2002 2nd Reform Package-9th of April 2002 3rd Reform Package- 9th of August 2002 4th Reform Package-11th of January 2003 5th Reform Package-4th of February 2003 6th Reform Package-19th of July 2003 7th Reform Package-7th of August 2003 8th Reform Package-14th of July 2004. Müftüler Bac conta nove pacchetti sino al 2004, riportando come ottavo il Pacchetto del 7 maggio 2004 e come nono il Pacchetto del 14 luglio.

espressione, la salvaguardia dei diritti dei detenuti e la riduzione dei periodi di carcerazione preventiva. A partire dal secondo pacchetto sono stati adottati provvedimenti volti a modificare sensibilmente le leggi sulla libertà di stampa abolendo, tra l'altro, il divieto di pubblicazione in lingue diverse dal turco; la legge sulla libertà di associazione e di manifestazione pacifica, depenalizzando il divieto di svolgere attività internazionali o attività all'estero di associazioni con sede in Turchia e viceversa; la legge sui partiti politici, in senso più garantista.

Con il terzo pacchetto, oltre ad ulteriori provvedimenti modificativi della legge sulla libertà di espressione e di pacifica manifestazione, è stata abolita in tempo di pace la pena di morte, che non veniva applicata già dal 1984, in linea col Protocollo 6 della Convenzione Europea dei Diritti Umani e con gli emendamenti costituzionali introdotti. Nella stessa direzione, è stato nuovamente modificato l'art. 159 del Codice Penale, già fatto oggetto di revisione nel primo pacchetto di armonizzazione, allineandolo alla CEDU in fatto di libertà di espressione e di manifestazione del pensiero. E' stato inoltre emendato l'art. 201 del C.P. per colmare la mancanza di uno specifico reato inerente il traffico, il lavoro forzato e la riduzione in schiavitù dei migranti, adeguando in tale materia la legislazione penale turca alle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite tenutasi a Palermo contro il Crimine Organizzato internazionale. Ulteriori importanti provvedimenti sono stati adottati per garantire alle minoranze il diritto di proprietà e di insegnamento e l'uso dei mezzi di comunicazione a stampa e radio-televisiva in lingua curda, mentre nei Codici di Procedura Civile e Penale sono state aggiunte disposizioni atte a consentire l'applicazione automatica

della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani per punire le violazioni al rispetto dei diritti umani. In sintesi, come sostiene Pinar Tanlak, *“The legislative package of harmonization adopted by the Turkish Grand National Assembly on 3 August 2002 should be regarded as a turning point of historic importance embodying the Copenhagen political criteria in Turkey’s accession process to the EU”*.³¹⁰

Intanto, a gennaio 2002, è entrato in vigore il nuovo Codice Civile, di analogo rilievo relativamente agli sforzi compiuti dalla Turchia in materie significative quali la parità di genere³¹¹, la protezione dell’infanzia e delle persone svantaggiate e la libertà di associazione.

Il cambio della guardia al Governo a fine 2002 non ha segnato alcuna battuta d’arresto nell’attuazione del Programma Nazionale turco per l’adozione dell’*acquis*, e sono stati varati in rapida successione altri quattro pacchetti di armonizzazione legislativa sino al luglio 2004³¹².

Col quarto pacchetto del gennaio 2003 sono stati introdotti significativi cambiamenti nel senso di una maggiore espansione della libertà di associazione e della lotta contro la tortura e i maltrattamenti, per la salvaguardia dei diritti dei detenuti, mediante una serie di emendamenti al Codice Penale, al Codice di Procedura Penale ed ad una serie di leggi specifiche

³¹⁰ TANLAK Pinar (2002), “Turkey-Eu relations in the post-Helsinki phase...” cit., p. 18.

³¹¹ Va detto che la parità di genere è stato uno dei principi fondanti della Repubblica turca sin dalla sua nascita e che in questo senso essa, unico tra i Paesi di religione musulmana, l’aveva inclusa nel Codice Civile del 1926, concedendo il voto attivo e passivo alle donne fin dal 1930 nelle elezioni municipali e nel 1934 al Parlamento, molto prima quindi che in altre nazioni europee.

³¹² Un’analisi dettagliata delle riforme legislative varate con i primi sette pacchetti di armonizzazione e dei suoi effetti concreti nell’ottica di un miglioramento dello stato di diritto è esposta nella relazione *Political Reforms of Turkey*, del Ministero degli Affari Esteri, Segretariato Generale per gli Affari Europei, febbraio 2004, nonché sul sito <http://www.euturkey.org.tr/abportal/uploads/files/An%20Analysis>. Una versione aggiornata sino al 2007, più sintetica, ma più chiara, è su www.abgs.gov.tr/files/pub/prt.pdf

sulla materia, mentre in merito alla Legge sui Partiti, sono state adottate le modifiche necessarie ad adeguarla agli emendamenti costituzionali volti a rendere più difficoltoso sciogliere un partito. Invece il sesto pacchetto era incentrato sulla difesa dell'infanzia e la libertà di religione, oltre che sulla estensione della libertà di accedere ai media trasmettendo anche in lingue diverse dal turco e dialetti utilizzati dai cittadini nella vita quotidiana.

Nel settimo pacchetto, dell'agosto 2003, un emendamento alla legge sul CSN che recepisce la revisione costituzionale del 2001 ha consentito l'elezione di un civile alla carica di Segretario Generale del CSN. È interessante osservare che il controllo civile dei militari è uno degli ambiti di *policy* in cui la Turchia si è particolarmente impegnata nel soddisfare le richieste dell'Unione Europea. Il 7 maggio 2004, come riportato dal Progress Report, le Corti di Sicurezza Nazionale sono state abolite³¹³. Tale livello di realizzazione viene spiegato, da un lato, col fatto che tali richieste sono in linea con l'agenda politica del partito al governo, erede dei precedenti partiti islamici alla cui dissoluzione i militari avevano contribuito, e dall'altro, che i militari non hanno agito da *veto-players*, ovvero non hanno ostacolato tale riforma, nella misura in cui essa consente un sempre maggiore avvicinamento della Turchia alla UE³¹⁴. Alcuni analisti tendono tuttavia a sottolineare

³¹³ Le Corti per la Sicurezza di Stato erano state istituite inizialmente nel 1973, ma due anni dopo la Corte Costituzionale le aveva abolite. Reintrodotte dopo il colpo di stato del 1980, hanno operato per venticinque anni, nonostante le continue contestazioni di tutte le organizzazioni per i diritti umani e le centinaia di sentenze di condanna della Turchia da parte della Corte Europea per i Diritti Umani. *2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession*, cit. p. 41. Il rapporto segnala che, tuttavia, al posto di tali tribunali speciali ne sono stati istituiti di nuovi, denominati Tribunali Speciali contro il Crimine, che secondo talune associazioni professionali si teme possano di fatto svolgere identica attività sotto una diversa denominazione.

³¹⁴ BARACANI Elena (2010), "Paesi candidati: Turchia. Turchia ed Unione Europea", in *Diario Europeo. Culture, prospettive e progetti, per l'Europa*, Focus Europa Oggi, Bologna, n. 1/2010, pp. 70-78. In realtà non si può tralasciare il tentativo militare di intervenire ancora una volta mettendo fuorilegge il nuovo partito nel 2003.

la pericolosità di un eccessivo indebolimento del potere dei militari negli affari interni del Paese, nel momento in cui mancano altri controlli sull'attività di governo – il Presidente della Repubblica Gül è anch'egli esponente dell'AKP e difficilmente solleverebbe questioni di incostituzionalità alla legislazione del governo AKP e i componenti della Corte Costituzionale sono nominati in prevalenza dal Presidente della Repubblica (ex art. 146 Cost) - per preservarne la natura laica rispetto alla possibile tentazione dell'AKP di procedere con riforme in senso islamista. Le recenti elezioni, tuttavia, conferendo ad Erdoğan un mandato forte, ma non tale da consentirgli di modificare la costituzione senza l'apporto delle opposizioni, ha peraltro ridimensionato tale timore e dato il segno di un consolidamento del clima democratico in Turchia.

E' cioè emerso in tale frangente che *“lancé par l'élite politico-militaire républicaine traditionnelle, le processus de réformes entrepris en Turquie pour satisfaire aux critères de Copenhague et établir un véritable État de droit est désormais conduit par un gouvernement post-islamiste rallié à la cause de l'Europe et peut-être à celle de la République”* e ciò rende lecito l'interrogativo *“si ces ex-islamistes veulent changer la République laïque ou s'ils n'ont pas été eux-mêmes transformés par celle-ci.”*³¹⁵

Si può in sintesi sostenere che le riforme di amplissima portata condotte in sequenza da Ecevit, Gül ed Erdoğan a partire dal 2001 non siano unicamente il risultato degli imperativi di cambiamento sollecitati dalla prospettiva europea e dalla condizionalità, ma che essi incarnino le mutazioni profonde intervenute nella società e nello stato turchi sin dagli anni

³¹⁵ MARCOU Jean, *État et État de droit en Turquie*, cit. p. 39.

ottanta. Sulla scia della politica economica liberista e filo-occidentale di Turgut Özal, della crescita consistente dei centri urbani soprattutto nella parte occidentale del Paese, della progressiva apertura alla globalizzazione della élite produttiva, che, unitamente allo sviluppo delle università ed alla crescita di stampa libera ed emittenti private, con la fine del monopolio statale, hanno condotto, come afferma Marcou, ad una “desacralizzazione dello Stato” ed alla crescita di una vera società civile, ricca di reti associative, ONG. *think tank* che, “*Au-delà des réformes formelles en cours, ... sont le gage d’un mouvement de fond propre à favoriser l’avènement d’un État de droit durable en Turquie*”³¹⁶.

Difatti, nella impossibilità di elencare l’enorme mole di provvedimenti posti in atto per adeguare la legislazione penale, civile ed amministrativa alle riforme costituzionali approvate ed al complesso schema di strumenti, nazionali o bilaterali, di progettazione e monitoraggio sulle riforme, quali il Programma Nazionale, il Partenariato per l’Adesione (*Association Partnership*) nelle sue diverse versioni, il quadro negoziale (*Accession Framework*) cui sono collegati gli *Screening reports*³¹⁷ sui capitoli negoziali, riteniamo possa essere indicativo segnalare che, oltre ai pacchetti di armonizzazione legislativa, la Grande Assemblea Nazionale ha approvato ben 568 leggi nel triennio 2002-2005 tra

³¹⁶ Ibidem.

³¹⁷ I documenti definiti come Partenariato di Adesione sono quattro e sono indicati come *Decisione del Consiglio sui principi, le priorità, gli obiettivi intermedi e le condizioni contenute nel Partenariato di Adesione con la Repubblica di Turchia*, rispettivamente datati 8 marzo 2001, 19 maggio 2003, 23 gennaio 2006 e 18 febbraio 2008. I testi in questione, come il Quadro negoziale, gli *Screening reports* e i sono reperibili sul sito http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/key_documents_en.htm. Vanno aggiunti ancora i *Progress Reports* annuali, cui si è più volte fatto riferimento e gli *Strategy papers*, relativi alle strategie europee di allargamento, all’interno dei quali sono riportati i riferimenti alla Turchia, oltre ad una serie di raccomandazioni, comunicazioni, conclusioni tutte riportate al link sopra esposto

cui, oltre al nuovo Codice Civile, la legge istitutiva di tribunali per la famiglia; la legge istitutiva dell'Accademia di Giustizia, organismo rivolto alla formazione di magistrati, avvocati e tutto il personale giudiziario per accrescere l'efficienza del sistema giustizia; la legge sull'accesso all'informazione e la legge sulla firma digitale.

Nel 2004 è stata approvata la Legge sul diritto al risarcimento delle vittime del terrorismo e del terrorismo combattente, con chiaro riferimento al PKK, e soprattutto sono stati adottati il nuovo Codice Penale, entrato in vigore il primo giugno 2005, e il nuovo Codice di Procedura penale. L'impegno a rendere più efficiente e trasparente la macchina giudiziaria ha condotto all'adozione di un progetto di informatizzazione in rete di tutti i tribunali, le Procure e gli uffici centrali del Ministero di Giustizia (National Judicial Network Project) e, in effetti, i dati a disposizione confermano un miglioramento in senso quantitativo e qualitativo dell'attività giudiziaria a tutti i livelli³¹⁸.

Dopo questo massiccio intervento su ogni aspetto, procedurale ed organizzativo, della giustizia penale, civile ed amministrativa attuato dalla Turchia, l'allora Commissario UE responsabile per l'Allargamento Günther Verheugen ebbe ad affermare «*we cannot just ignore the enormous progress made by Turkey*»³¹⁹ e, come noto, le istituzioni europee hanno considerato che Ankara soddisfacesse a sufficienza i criteri di Copenhagen ed hanno dato il via ai negoziati di adesione. Per ottenere la revisione dell'articolo 301 del Codice Penale, invece, nonostante le ripetute

³¹⁸ Si veda la relazione Turkey, *Contract Enforcement and Judicial Systema in Central and Eastern Europe*, Varsavia, giugno 2005. Scaricabile dal sito World Bank <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/CEJSTurkey.pdf>.

³¹⁹ *European News Agency*, 13 gennaio 2004.

sollecitazioni da parte del Parlamento Europeo, si è dovuto attendere sino al 2008³²⁰ Nel Progress report di quell'anno si legge:

*In April, the Turkish parliament adopted amendments to Article 301 of the Turkish Criminal Code with the intention of strengthening the safeguards for freedom of expression in Turkey. The amendments changed the wording of the article, lowered the upper limit of the penalty and abolished the higher penalty for insults in a foreign country. Furthermore, the amendments introduce a requirement for permission to be obtained from the Justice Minister in order to launch a criminal investigation. A circular on implementation of the amended article was issued on 9 May 2008*³²¹

L'anno seguente, poi, il rapporto testimonia che l'articolo 301, *“is no longer used systematically to restrict freedom of expression”*³²²

Questa osservazione ci conduce ad una riflessione sull'impatto che l'Unione Europea ha avuto sull'implementazione di sostanziali riforme nel Paese candidato e sul suo recente affievolimento, per la eccessiva dilatazione temporale del processo Turkey moves to amend speech law”, BBC News 7 novembre 2007 di adesione. I politologi convengono da tempo sul fatto che *“the EU is a*

³²⁰ Nel 2006 alla luce dei processi intentati a noti intellettuali turchi, il Parlamento Europeo ha ammonito la Turchia, chiedendo una rapida abolizione della norma «which threaten European free speech norms». Si veda l'agenzia *“New EU warning on Turkey reforms”*, BBC News, 27 settembre 2006 su <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5385954.stm>; l'anno successivo il Commissario Europeo per l'allargamento Olli Rehn asserì con durezza *“The infamous Article 301 must be repealed or amended without delay”* si vedano le agenzie *“Turkey's insult law must go, EU commissioner says”* Digital journal, 6 novembre 2007 su <http://www.digitaljournal.com/article/245756#ixzz1ecCwnpe0>. Qualcosa quindi si è iniziato a muovere (si vedano *“Turkey moves to amend speech law”*, BBC News 7 novembre 2007 o *“Ankara moves to amend ban on insults to Turkey”*, New York Times, 6 novembre 2007 su <http://www.nytimes.com/2007/11/06/world/europe/06iht-turkey.4.8216393.html>), ma solo nel 2008 finalmente sono stati apportati emendamenti alla legge, che il Parlamento Europeo considera solo un primo passo nella giusta direzione, considerata la presenza nel Codice Penale di altri articoli analoghi. Si veda *“European Parliament urges Turkey to remove 301-like laws”*, Today's Zaman, 22 aprile 2008, www.todayszaman.com

³²¹ Turkey 2008 Progress Report, cit. p. 15.

³²² Turkey 2009 Progress Report, cit. p. 17.

*powerful external actor inducing internal change*³²³, poiché sin dall'inizio ha impostato le proprie relazioni col Paese della Mezza Luna nell'ottica di chiederla a questa di dimostrare la sua "Europeizzazione". In tal modo essa è divenuta il motore fondamentale del processo di riforme, soprattutto quando è per Ankara è divenuto chiaro che, finché non avesse soddisfatto i criteri politici di Copenhagen i negoziati non sarebbero stati avviati. Perciò, secondo la Müftüler Bac, *"the increased assimilation of rules and norms of liberal democracy in Turkey since 1999 is a direct result of Turkey's institutional ties with the EU and its hopes for membership"*³²⁴ ed, anzi, con le parole di un altro studioso, *"of all the cases of EU expansion, the fingerprints of the EU on domestic political reforms may be most pronounced in the Turkish case"*³²⁵. Ciò, come effetto secondario, ha contribuito a dare maggiore potere di pressione a quegli strati della società turca, in genere le élites intellettuali e produttive, che già internamente chiedevano l'adozione di valori liberali e democratici.

In quest'ottica, il Programma Nazionale per l'adozione dell'Acquis, le riforme costituzionali e i pacchetti di armonizzazione legislativa *"present the most ambitious programme of Europeanization in Turkey with clearly stated objectives"*³²⁶ Eppure, per la Turchia è possibile osservare che gli incentivi

³²³ MÜFTÜLER BAC Meltem (2005), "Turkey's Political Reforms and the Impact of the European Union", *South European Society & Politics*, Vol. 10, No. 1, March 2005, pp.16-30. L'autrice si allinea alle posizioni di altri studiosi quali Schimmelfennig, Engert e Knobe, Kubicek.

³²⁴ Ivi, p. 17.

³²⁵ KUBICEK Paul. (2004), *European Union Expansion and the Spread of Democratic Norms: A Comparative Analysis*, Paper presented at the workshop "Implications of enlargement for the rule of law and constitutionalism in post-communist legal orders", European University Institute, Florence 28-29 November 2003

³²⁶ MÜFTÜLER BAC Meltem, "Turkey's Political Reforms and the Impact of the European Union", cit., p. 20.

offerta – in termini soprattutto di adesione, ma anche di assistenza economica – hanno favorito l'adozione da parte di Ankara di un numero considerevole di riforme politiche nel periodo 2001-2005, mentre a seguito dell'apertura dei negoziati di adesione tali riforme hanno subito un forte rallentamento sia in termini di quantità che qualità³²⁷.

Se, infatti, la “condizionalità democratica” è la strategia privilegiata adottata dalla UE per indurre gli Stati non-membri ad adeguarsi ai suoi valori identitari, il successo con cui essa ha attuato tale strategia può essere attribuito a quello che Schimmelfennig definisce “*reactive reinforcement*”³²⁸, in base al quale l'Unione risponde all'osservanza o inosservanza delle sue condizioni da parte dei Paesi candidati, concedendo o meno incentivi – politici, economici, sociali - che a loro volta funzionano da rinforzo positivo. Viceversa, come ha evidenziato Geoffrey Pridham, “*EU pressure over political conditions may indeed have immediate impacts, but it is all the more effective when the stick of conditionality is combined with the carrot of EU accession in the foreseeable future. If the latter is clouded in uncertainty, then the former is a less convincing weapon of compulsion*”³²⁹

E' indubbio che le condizioni interne al Paese non-membro e la debolezza delle sue forze sociali e politiche, come nel caso

³²⁷ BARACANI Emilia (2010), “Paesi candidati: Turchia. Turchia ed Unione Europea”, cit. p. 72.

³²⁸ SCHIMMELFENNIG Frank, ENGERT Stefan, KNOBEL Heiko (2002), *Conditions of conditionality. The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in Europea in Non-Member States*, Paper prepared for Workshop 4, “Enlargement and European Governance”, ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22-27 March 2002.,

³²⁹ PRIDHAM G. (2002), “EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States – Formality and Reality”, *Journal of Common Market Studies*, vol 40(3) 953-73. Citazione p. 970.

della Turchia sino a pochi anni fa, interagiscano con tale meccanismo, rallentandone o accelerandone il compimento³³⁰.

Tuttavia, da quanto sin qui analizzato ci sembra che nei confronti di Ankara ultimamente sia venuto meno il fattore premiale che funge da rinforzo e ciò, oltre a minare la credibilità delle istituzioni europee, può rendere meno attrattivo il suo modello valoriale e dunque l'attenzione verso i principi dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani e delle minoranze, con conseguenze che, in Stati di recente democratizzazione può, nelle ipotesi più negative, anche indurre regressioni o instabilità politica e sociale, effetti che non contraddicono l'obiettivo di maggiore stabilità e sicurezza che l'UE persegue, ma che per la Turchia sono evidentemente da scongiurare.

³³⁰ MORLINO Leonardo, MAGEN Amichai (2004), *"EU Rule of Law Promotion in Romania, Turkey and Serbia-Montenegro: Domestic Elites and Responsiveness to Differentiated External Influence"*, Paper prepared for the Workshop on "Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies and Instruments", CDDRL, SIIS Stanford (USA), October 4-5, 2004

Le condizioni politiche poste dalla Ue alla Turchia

| | |
|--|---|
| Democrazia e stato di diritto | Efficienza e indipendenza del sistema giudiziario (Partenariato di adesione 2001,2003, 2006) |
| | Controllo civile dei militari (Partenariato di adesione 2001, 2003, 2006) |
| | Riforma pubblica amministrazione (Partenariato di adesione 2006) |
| | Governo locale (Partenariato di adesione 2006) |
| | Lotta alla corruzione (Partenariato di adesione 2006) |
| Diritti umani e tutela delle minoranze | Abolizione della pena di morte (Partenariato di adesione 2001) |
| | Lotta alla tortura e ai maltrattamenti (Partenariato di adesione 2001, 2003, 2006) |
| | Garanzia e protezione delle libertà civili (*) (Partenariato di adesione 2001, 2003, 2006) |
| | Lotta alla discriminazione (Partenariato di adesione 2001, 2003, 2006) |
| | Condizioni dei detenuti (Partenariato di adesione 2001, 2003, 2006) |
| | Firma/ratifica trattati internazionali sui diritti umani (Partenariato di adesione 2001, 2003) |
| | Formazione sui diritti umani (Partenariato di adesione 2001, 2003) |
| | Situazione nel Sud Est (Partenariato di adesione 2001, 2003, 2006) |
| Garanzia e protezione dei diritti culturali delle minoranze (Partenariato di adesione 2001, 2003, 2006) | |
| Obblighi internazionali | Risoluzione del problema di Cipro (Partenariato di adesione 2001, 2003, 2006) |
| | Dispute di confine (Partenariato di adesione 2001, 2003, 2006) |

(*) Freedom of expression (and media freedom) ; Freedom of association and peacefully assembly ; Freedom of political parties ; Freedom of religion ; Non discrimination; Torture and ill-treatments

Tabella 11: Prospetto delle condizioni politiche contenute nelle diverse versioni del Partenariato di Adesione

3.3 *Le questioni irrisolte: tutela delle minoranze e questione cipriota*

Per quanto le riforme di ordine costituzionale, legislativo, giudiziario ed amministrativo siano indubbiamente ancora un *work in progress*, è emerso da quanto sin qui esposto che la tendenza alla democratizzazione ed al consolidamento dello stato di diritto in Turchia possa considerarsi un'acquisizione duratura, che, soprattutto se posta a confronto con gli orientamenti politici emersi di recente in alcuni dei Paesi che hanno aderito all'Unione con l'allargamento del 2004, non dovrebbe costituire elemento ostativo all'ingresso di Ankara in Europa.

Permangono, invece, alcune questioni irrisolte che, ricorrentemente riproposte dal club europeo, sono in realtà di difficile soluzione, qualora le posizioni restino inalterate e non si riesca a convergere su opzioni di compromesso in grado di rispettare sensibilità, interessi e storia di tutte le parti coinvolte.

Anche in tal caso, ci sembra, l'*onus operandi* dovrebbe ricadere sulle istituzioni comunitarie, puntando sul rafforzamento della loro qualità di entità sovranazionale e terza rispetto ai governi nazionali e sul delta valoriale che esse incarnano e che costituisce il fattore attrattivo e coagulante della costruzione europea, al di là dei vantaggi economici e di mercato che la *membership* all'Unione può offrire e che, peraltro, alla luce della grave crisi finanziaria in atto, sono allo stato alquanto appannati.

3.3.1 Le relazioni con l'Armenia: il peso del genocidio e il nodo Nagorno-Karabakh

Da quando l'Armenia è divenuta un repubblica indipendente, delle tre questioni irrisolte che gravano negativamente sull'ingresso della Turchia in Europa, quella armena sembra protesa verso un certo miglioramento per quanto attiene la politica interna ed il rispetto dei diritti umani, mentre permane bloccata sul fronte della politica estera.

Il genocidio armeno. Indubbiamente, i rapporti tra Turchia e Armenia sono complicati dai gravi precedenti storici. I due Paesi sono infatti in disaccordo nel dare conto dei massacri di Armeni avvenuti nel periodo ottomano, a seguito dello scontro tra la Sublime Porta e la Russia, in cerca di uno sbocco sul Mediterraneo, sul finire dell'Ottocento e, soprattutto, durante il primo conflitto mondiale, quando si consumò un vero sterminio degli Armeni. La Repubblica di Turchia sorta sulle ceneri dell'impero ottomano, preoccupata dalle possibili rivendicazioni territoriali e dalle richieste di risarcimento avanzate dagli Armeni, non ha mai riconosciuto le atrocità commesse in quel periodo, respingendo l'accusa di genocidio, le cifre e le circostanze dell'eccidio³³¹. Mettere in dubbio la linea ufficiale divenne reato e

³³¹ Il punto di vista turco tende a sottolineare le difficili circostanze belliche che l'impero ottomano si trovò ad affrontare all'epoca nell'Anatolia orientale e che lo vedevano impegnato su tre fronti e sostiene che le morti siano avvenute a seguito della "deportazione," in numero non superiore alle 300.000 vittime contro il milione e mezzo ed oltre della versione armena. L'Armenia, per parte sua, ha chiesto che gli eventi fossero riconosciuti come "genocidio" da parte della Turchia, talvolta in modo radicale ad opera della diaspora armena in Europa e America. Esponenti della diaspora, che la Turchia considera a sua volta terroristi, hanno ucciso 30 diplomatici turchi con le rispettive famiglie fra il 1973 e il 1984. Nonostante la negazione della Turchia e le sue reticenze, lo sterminio armeno è un dato di fatto incontestabile, ampiamente documentato oltre che dalle narrazioni dei superstiti, anche da parte di testimoni stranieri ed imparziali ed una consistente documentazione negli archivi americani, inglesi, francesi, tedeschi ed austriaci. Non sussistono, invece, rivendicazioni territoriali da parte dell'Armenia sebbene buona parte del territorio storicamente ad essa attribuito e i confini tra i due Stati non siano stati riconosciuti.

la questione un vero e proprio tabù, sanzionato, ai sensi del famigerato art. 301 del Codice Penale, come “oltraggio al nome della Turchia”.

L’attivismo della diaspora armena ha consentito il riconoscimento del genocidio armeno, il *Medz Yeghern* o “Grande Male”, come realtà storica dapprima presso il Tribunale Permanente dei Popoli (1984), quindi in sede ONU, con un pronunciamento della “Sottocommissione per la lotta contro le misure discriminatorie e per la protezione delle minoranze” della Commissione dei Diritti dell’Uomo il 29 agosto del 1985, mentre il Parlamento Europeo si è espresso in proposito il 18 giugno 1987³³².

Se si pone a confronto sull’argomento quanto osservato nei *Progress Report* annualmente stilati dalla Commissione a partire al 1998, l’*Armenian issue*, per quanto riguarda il rispetto dei criteri politici di Copenhagen, viene inserito nell’ambito della tutela delle minoranze, in quanto gli Armeni ancora residenti sul suolo turco, ridotti ad alcune decine di migliaia di persone quasi tutte concentrate a Istanbul, sono stati sottoposti a lungo a discriminazioni e vessazioni, sebbene protetti – con le comunità greche ed ebraiche - dal Trattato di Losanna del 1923. Altri capitoli in cui si fa riferimento agli Armeni sono la libertà di espressione, essendo vietato – come si accennava – menzionare il

³³² Negli anni successivi, hanno riconosciuto il genocidio armeno i parlamenti di Israele (1994), Russia, Bulgaria e Cipro (1995), Grecia e Libano (1996), Francia, Belgio, Argentina (1998), Svezia (2000). Parallelamente a ciò, nell’ultimo decennio, anche vari parlamenti locali, come quelli dell’Ontario e del Quebec in Canada, del Nuovo Galles del Sud in Australia, quello dell’Uruguay e quelli di undici Stati degli Usa hanno condannato lo sterminio degli armeni (Massachusetts, California, New Jersey, New York, Wisconsin, Pennsylvania, Rhode Island, Virginia ed Illinois in ordine di tempo a partire dal 1978 al 1995). In Italia, negli anni 1997-98, il genocidio armeno è stato riconosciuto da 21 Consigli Comunali di varie città e nel è stata posta all’ordine del giorno una mozione che mira al riconoscimento, da parte del governo italiano, del genocidio armeno.

genocidio armeno, e la libertà di religione, dal momento che gli Armeni appartengono ad una omonima confessione cristiana³³³. Connessi alla libertà di religione, sono diversi i rilievi contestati alla Turchia, quali il mancato riconoscimento legale o la confisca dei beni di proprietà delle confessioni non musulmane; i limiti al pluralismo dei media ed alla libertà di educazione, per le difficoltà poste alla istituzione di scuole e università da parte di tali minoranze e per il divieto di insegnare in lingue diverse dal turco, aspetto rimosso con l'emendamento all'art. 26 della costituzione con il terzo Pacchetto di armonizzazione legislativa nel 2003, ma attuato lentamente ed in maniera contraddittoria nella pratica.

Una recrudescenza della questione armena si è avuta nel 2005, quando diversi intellettuali, fra cui il premio Nobel per la Letteratura Orhan Pamuk, sono stati processati sulla base dell'art. 301 del Codice Penale, per aver ammesso la veridicità del genocidio armeno. Si legge nel *Progress Report* di quell'anno al riguardo:

“In August 2005 a public prosecutor in Istanbul brought a case against the novelist Orhan Pamuk under Article 301 in relation to remarks he had made to a Swiss newspaper regarding the killings of Armenians and Kurds in Turkey. The prosecution was initiated despite the fact that an earlier investigation by another prosecutor had been dropped following a different interpretation of the same article. In April 2005 a sub-governor of Sutçuler (province of Isparta) had ordered the destruction of all Pamuk’s books, but the order was not carried out and the official in question was reprimanded. In October 2005, Hrant Dink, the editor of the

³³³ Il *Progress Report* del 2004 riporta la presenza in Turchia di 60.000 Armeni cristiano ortodossi; 2000 Armeni cattolici e 500 Armeni protestanti. Naturalmente accanto a tali minoranze religiose di nazionalità armena vanno sommate quelle di nazionalità greca, siriana, caldea, oltre a circa 20.000 cattolici ed altrettanti ebrei.

*bilingual Armenian/Turkish weekly newspaper, Agos, was convicted under Article 301 and given a suspended six month prison sentence in relation to an article he had written on the Armenian diaspora. Dink, who faces a further trial in relation to a speech he gave at a conference in 2002, intends to appeal the court's decision. In September 2005, Emin Karaca was convicted under Article 301 in relation to an article he wrote which criticised the past actions of the Turkish military. His five month prison sentence was commuted to a fine. Ragip Zarakolu, a prominent writer and publisher, still has a number of outstanding cases against him in connection with his publications on the Kurdish and Armenian issues; two cases relating to publications on the Armenian issue have been brought on the basis of Article 301.*³³⁴

Lo stesso rapporto, tuttavia, nel rendere conto di tali processi intentati contro scrittori, giornalisti ed intellettuali turchi, non omette che *"There has been some progress on open and free debate in general"* e in effetti qualche timido accenno di apertura a discutere l'argomento in quegli stessi anni c'è stato, sollecitato dallo stesso Erdoğan. Il *Progress Report* riferisce di una conferenza tenuta dall'Università del Bosforo, pur con ritardi e la forte l'opposizione del partito ultranazionalista Mhp (i Lupi grigi), sul tema "Gli armeni ottomani nel periodo della dissoluzione dell'Impero: responsabilità scientifica e questioni democratiche" e nello stesso anno il Primo Ministro turco ha espresso la volontà di aprire gli archivi del proprio Paese per cercare la verità "sui fatti del 1915" (questa è l'espressione evasiva usata dal leader turco), chiedendo all'Armenia ed alle altre nazioni coinvolte nel primo conflitto mondiale di fare lo stesso. All'inizio del 2005 è stata

³³⁴ *Turkey 2005 Progress Report*, European Commission, Bruxelles, 9 November 2005, SEC (2005) 1426, p. 25.

inaugurata a Istanbul una mostra di 600 cartoline d'epoca con l'intenzione di "far gradualmente prendere coscienza ai cittadini turchi di quanto vasta e radicata fosse la presenza armena sul territorio ottomano". Questa larvata coscientizzazione è poi proseguita con l'apertura di un museo armeno a Istanbul, inaugurato dallo stesso primo ministro Erdogan. Per il 90° anniversario del genocidio, avvenuto tra il 1915 e il 1916, la gran parte dei canali televisivi, compresa la Tv di Stato, hanno proposto trasmissioni dedicate alla questione armena, nelle quali storici e intellettuali di differenti orientamenti hanno potuto confrontarsi e scontrarsi in tavole rotonde³³⁵. Lo scalpore creatosi per il processo a Pamuk ha inoltre indotto la magistratura ad archiviare il caso³³⁶.

Per comprendere l'altalenante comportamento delle autorità turche bisogna ricordare che il biennio 2005-2007, durante il quale la questione cipriota – di cui si tratterà nel seguito – ha causato la chiusura di otto capitoli negoziali e la sospensione di tutti gli altri, segnando un preoccupante arretramento nei rapporti fra la Turchia e l'Unione Europea, non ha mancato di sortire ripercussioni sul quadro politico turco, ridando fiato ai partiti nazionalistici, difensori della "Turchicità".

In questo clima, in cui l'ordine giudiziario ha ripreso a fornire una interpretazione restrittiva dell'art. 301 C.P. e diverse pubblicazioni sulle questioni armena e curda sono state poste al bando bandite, si è consumato l'assassinio del giornalista turco-

³³⁵ Si veda l'articolo "La Turchia comincia ad ammettere la 'questione armena'" in *Pagine di Difesa - Testata giornalistica di politica internazionale e della Difesa*, 25 settembre 2006 su http://www.paginedidifesa.it/2006/pdd_060959.html e la nota di agenzia "Turchia: Erdogan e Baycal, apriremo archivi massacri armeni: Governo ed opposizione diposti a far luce su 'genocidio'," ANSA, Ankara, 8 marzo 2005.

³³⁶ Si veda l'articolo "Pamuk: la Turchia rinuncia al processo", *Corriere della Sera*, 22 gennaio 2006, su http://www.corriere.it/Primo Piano/Esteri/2006/01_Gennaio/22/pamuk.shtml.

armeno Hrant Dink. I *Progress Report* consultati ripercorrono i fatti, puntualmente riportati dalla stampa del periodo:

“In July, the General Assemblies of the Civil and Penal Chambers of the Court of Cassation established restrictive jurisprudence on Article 301. The Court confirmed a six-month suspended prison sentence for journalist Hrant Dink. This was on the basis of Article 301 of the new Penal Code for insulting "Turkishness" in a series of articles he wrote on Armenian identity”³³⁷.

E l'anno successivo:

“Hrant Dink, a Turkish journalist of Armenian origin who faced several criminal charges for expressing non-violent opinions related to historical issues, was assassinated in January 2007. While his death led to a movement of solidarity in Turkish society, there were also expressions of support for the perpetrators. The trial against the alleged perpetrators of Hrant Dink's murder opened on 2 July and is ongoing”³³⁸.

In tale situazione, si legge ancora, in cui sono intentati procedimenti giudiziari ed avanzate minacce a difensori dei diritti umani, giornalisti, scrittori, editori, accademici ed intellettuali, si sono generate le condizioni per una auto-censura da parte di questi ultimi. La circostanza, quindi, porta a confermare la rilevanza fondamentale, nei processi di democratizzazione, della condizionalità politica europea, la quale, come si è avuto già modo di evidenziare, è strettamente connessa con il concetto di temporalità: il rallentamento al processo di adesione verificatosi

³³⁷ *Turkey 2006 Progress Report*, European Commission, Bruxelles, 8 November 2006, SEC (2006) 1390, p. 14.

³³⁸ *Turkey 2007 Progress Report*, European Commission, Bruxelles, 6 November 2007, SEC (2007) 1436, p. 15.

nel 2006, per di più connesso ad un episodio percepito in Turchia come una ingiustizia, ha minato la credibilità delle istituzioni di Bruxelles e posto in difficoltà le componenti della società turca maggiormente filooccidentali, tra cui intellettuali e minoranze linguistiche. L'approccio rigido alla questione da parte di alcuni Paesi membri dell'UE, ha al contrario favorito un controproducente braccio di ferro con la nazione candidata, se si considera che, all'approvazione in Francia in prima lettura di una legge che punisce la negazione del genocidio armeno, Ankara, per ritorsione, dopo aver denunciato "il danno alle relazioni tra i due Paesi", ha subito sospeso le trattative con la società Gaz de France per il Nabucco, nonostante i tentativi di placare la dura reazione turca da parte del Commissario all'allargamento Olli Rehn³³⁹.

La elezione a Presidente della Repubblica di Abdullah Gül nell'estate del 2007 e la riconferma dell'AKP al governo, ha, forse inaspettatamente per alcuni, segnato una parziale inversione di tendenza. Due circostanze di rilievo hanno determinato l'inizio del nuovo corso: la prima visita ufficiale del neo presidente turco al

³³⁹ Si vedano gli articoli "Scontro Francia-Turchia su genocidio Armeni", Corriere della sera, 13 ottobre 2006, su http://www.corriere.it/Primo Piano/Esteri/2006/10_Ottobre/12/armeni.html e GORIO Nino, "L'eccidio dimenticato che pesa su Ankara", Il Sole 24 Ore, 20 aprile 2007, su www.ilsole24ore.com. Analogo duro scontro diplomatico aveva contrapposto nello stesso periodo Turchia a Stati Uniti, a causa di una mozione al Congresso che definiva come genocidio il massacro degli Armeni nel 1915. All'epoca l'amministrazione Bush, timorosa di compromettere le relazioni commerciali e militari con Ankara, strategica come base aerea per le truppe in Iraq e destinataria di massicce forniture militari, diede un altolà al Congresso. Il problema si è tuttavia riproposto con la nuova amministrazione Obama nel 2010, a riprova che l'argomento tocca un nervo sempre scoperto in Turchia. Si vedano, a titolo esemplificativo, sempre sul Sole 24 ore gli articoli «Fu genocidio»: sui massacri degli Armeni, Stati Uniti contro Turchia e "Armeni, Ankara minaccia gli Usa di rompere il contratto per 100 caccia F-35", rispettivamente dell'11 e del 13 ottobre 2007, nonché, di VALSANIA Marco "Turchia ai ferri corti con Obama", del 5 marzo 2010. Vale la pena ricordare che Obama, l'anno prima, aveva cercato invano di evitare di offendere l'importante partner mediorientale, ricordando l'eccidio senza pronunciarla parola 'genocidio' e che, al suo insediamento, aveva al contrario suscitato l'irritazione di Francia e Germania per essersi espresso apertamente a favore dell'ingresso della Turchia in UE. Su quest'ultimo argomento, si veda CAIZZI Ivo, "Turchia nella UE, scontro Obama-Sarkozy" Corriere della Sera, 6 aprile 2009.

suo omologo in Armenia nel settembre 2008 e la revisione dell'art 301 del Codice Penale.

In termini di politica estera, il viaggio di Gül a Yerevan ha inaugurato prove di dialogo fra le due nazioni, i cui confini, dall'occupazione armena del Nagorno-Karabakh (di cui si dirà oltre) sono sempre rimasti chiusi, per l'avvio di più distese relazioni bilaterali. Quest'ultimo aspetto nei rapporti Turchia-Armenia è stato puntualmente rilevato nei *Progress Reports* nella sezione relativa alla normalizzazione delle conflittualità coi vicini richiesta al gigante anatolico, ma, al di là delle sollecitazioni europee, va inquadrata anche nella nuova politica di 'zero problems with neighbours' varata da Ankara per l'Armenia come per la Grecia.

Il consolidamento del partito AKP al governo, ha consentito, infine, a partire dal 2009, di allentare il controllo su stampa e televisione, che hanno potuto dibattere con maggiore libertà sulla questione armena. Nel 2009 è stato avviato un processo, che è tuttora in corso, per individuare i colpevoli dell'omicidio di Hrant Dink e le eventuali inerzie delle forze dell'ordine alla notizia delle minacce subite dal giornalista. Su iniziativa di 200 intellettuali Turchi, è stata inoltre lanciata via Internet una petizione, per denunciare "la negazione della Grande Catastrofe subita dagli Armeni ottomani nel 1915 [...] e chiedere scusa agli Armeni", che ha raccolto circa 30.000 firme ed aperto nuovamente sui *media* il dibattito sull'argomento³⁴⁰.

³⁴⁰ *Turkey 2009 Progress Report*, European Commission, Bruxelles, 14 October 2009, SEC (2009) 1334, p. 18. Il rapporto della Commissione precisa che: "A non-prosecution decision was issued in January 2009 against those who launched the campaign. However, this decision was overruled by the Sincan 1st Heavy Penal Court on 2 March 2009. The appeal brought by the Ministry of Justice against this decision with the Court of Cassation is currently ongoing."

Ad oggi, la situazione è tutt'altro che risolta e, sebbene l'ultimo rapporto della Commissione Europea non manchi di sottolineare l'accresciuta libertà di espressione, è pur vero che il premio Nobel Pamuk è stato posto di nuovo sotto processo per le affermazioni del 2005 ad una emittente svizzera sul genocidio armeno, a seguito di una sentenza della Corte di Cassazione che ha respinto per due volte il giudizio di un Tribunale di Istanbul, orientato alla chiusura del caso³⁴¹.

Il Nagorno-Karabakh. Sul versante estero, non solo sono riprese le tensioni con l'alleato americano, ma, soprattutto, dopo un decennio di frizioni, la *road map* tracciata per normalizzare le relazioni tra Ankara ed Yerevan si è arenata sulla questione Nagorno-Karabakh, territorio a maggioranza cristiano-armena, ma annesso da Stalin all'Azerbaijan e quindi conteso dalle due repubbliche caucasiche sin dalla loro nascita nel 1991, alla caduta dell'impero sovietico.

Baku è un tradizionale alleato della Turchia, per motivi linguistici, religiosi, etnici e culturali ed è inoltre un *partner* strategico per le forniture energetiche. Dopo l'occupazione da parte armena della regione, la posizione filo-azera di Ankara, che considera la soluzione della contesa nel Nagorno-Karabakh una precondizione per la distensione dei rapporti con l'Armenia, ha provocato nel 1993 la chiusura dei confini turco-armeni. Nei *Progress report* annuali, al capitolo relativo alla soluzione dei conflitti nella regione, trapela che l'Europa ha contato

³⁴¹ Si veda l'articolo di DA ROLD Vittorio, *Turchia, Orhan Pamuk torna sotto processo*, Il Sole 24 ore, 15 maggio 2009 su www.ilsole24ore.com.

sull'impegno turco, a sostegno dell'azione diplomatica del cosiddetto Gruppo di Minsk³⁴².



Figura 8: Collocazione geografica del Nagorno-Karabakh

Già nel 2000, tuttavia, la Commissione europea doveva constatare che, nonostante gli sforzi della Turchia per sviluppare mutue relazioni in Asia centrale, Medio oriente e Caucaso, il Patto di Stabilità del Caucaso, proposto sin dalla Presidenza Demirel, non si era mai materializzato, proprio sulla questione del Nagorno-Karabakh, alla luce anche della sigla di un accordo Azerbaijan-Turchia, a margine del summit OSCE del novembre 1999, per l'avvio dell'oleodotto Baku-Tblisi-Ceyhan. La centralità

³⁴² Il Gruppo di Minsk è stato creato nel 1992 nel quadro dell'OSCE, con lo scopo di preparare una conferenza di pace per la risoluzione del conflitto nel Nagorno Karabah. Ne sono co-presidenti Stati Uniti, Francia e Russia. In quegli anni anche l'ONU si esprime per un pacifico esito della contesa con le quattro risoluzioni - 822, 853, 874, 884 - invocanti il cessate il fuoco e la fine degli attacchi ad obiettivi civili.

della questione energetica nell'interesse manifestato dalla Unione per la soluzione della contesa tra Armeni e Azeri risulta poi evidente nel sottolineare che la Turchia ha aderito all'Accordo Ombrello concluso nell'ambito del Programma comunitario INOGATE (*Interstate Oil and Gas Transport to Europe*)³⁴³, programma che vede affiancati, come partner dell'Unione, Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldavia, Tajikistan, Turkmenistan, Ucraina and Uzbekistan.

Nonostante le difficoltà e il permanere della chiusura alle frontiere, nel 2001 il *Progress Report* attesta di una "Commissione Turco-Armena per la Riconciliazione", avviata ufficiosamente con l'intento di promuovere il dialogo e la reciproca comprensione in campo economico, di turismo, cultura, educazione, ricerca, ambiente e nei media³⁴⁴, cui l'anno successivo hanno fatto seguito incontri bilaterali tra i Ministri degli Esteri dei due Paesi, anche in occasione dei *meeting* della *Black Sea Economic Cooperation*.³⁴⁵ (si veda il capitolo 1, par. 1.2.1)

Le tematiche economiche hanno consentito in effetti negli anni un parziale disgelo delle relazioni e provvedimenti concreti quali la semplificazione nel rilascio dei visti di ingresso in Turchia o l'introduzione di voli *charter* fra le capitali dei due Stati, per iniziative soprattutto da parte della società civile e del TABDC, il

³⁴³ *Turkey 2000 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession*, Bruxelles, 8 November 2000, p. 67.

³⁴⁴ *Turkey 2001 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession*, Bruxelles, 13 November 2001, SEC (2001) 1756, p. 90.

³⁴⁵ *Turkey 2002 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession*, Bruxelles, 9 October 2002, SEC (2002) 1412, p. 128.

Turkish Armenian Business Development Council.³⁴⁶ Nel settembre del 2003, a seguito di un incontro a New York, si è contemplata la possibilità di riaprire le frontiere almeno per diplomatici e turisti e la Turchia si è dichiarata disponibile a eliminare la pregiudiziale del Nagorno-Karabakh per la ripresa delle relazioni bilaterali, in virtù di una “*rising public awareness of the benefits of reopening the border and preparations for enabling goods transit from third countries*”³⁴⁷. Infatti, alla riapertura dei collegamenti ferroviari, nel giugno 2004 ha fatto riscontro anche un vertice trilaterale al livello dei tre Ministri degli Esteri di Turchia, Armenia ed Azerbaijan, a margine di una conferenza NATO, per discutere della stabilità del Caucaso, alla luce dei cambiamenti politici avvenuti in Georgia e della situazione di Adjara³⁴⁸.

Nel 2007 il governo di Ankara compì il gesto simbolico di invitare i rappresentanti armeni al funerale del giornalista assassinato di origini armene Hrant Dink ed alla inaugurazione della restaurata chiesa armena della Santa Croce ad Akdamar e la Turchia cercava di rivitalizzare la BSEC.³⁴⁹ L'anno seguente, come si è riportato, il presidente Gül si è recato in visita a Yerevan in occasione di una partita di calcio fra le due nazionali, ma, nonostante le evidenti velleità di Ankara di svolgere un ruolo di mediatore nell'area sud-caucasica - sia inaugurando con i Presidenti di Georgia ed Azerbaijan la nuova linea ferroviaria

³⁴⁶ “*Grass-roots civil society initiatives have continued with a view to promoting closer co-operation between Turkey and Armenia, notably under the aegis of the Turkish Armenian Business Development Council (TABDC).*” *Turkey 2003 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession*, n.d., p. 123.

³⁴⁷ *Turkey 2004 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession*, Bruxelles, 6 October 2004, SEC (2004) 1201, p. 154.

³⁴⁸ Nel 2003, a seguito della deposizione del Presidente Shevardnadze ed all'ascesa del leader di opposizione Saakashvili, la Georgia ha intrapreso una politica contro i separatismi regionali, generando forti tensioni nella Repubblica Autonoma di Adjara..

³⁴⁹ *Turkey 2007 Progress Report*, Bruxelles, 6 November 2007, SEC (2007) 1436, p. 74.

Baku-Alkhalkalaki-Kars, sia promuovendo un incontro trilaterale autonomo fra Turchia, Armenia ed Azerbaijan per favorire la soluzione del nodo Nagorno-Karabakh³⁵⁰ - sinora non è sortito alcun risultato definitivo, per l'evidente preoccupazione di Ankara di non irritare il prezioso e storico alleato in uno scacchiere strategico per l'approvvigionamento energetico del continente europeo.

La citata recente iniziativa del governo Erdoğan di avviare un processo di distensione va letta infatti proprio nel tentativo di stabilizzare la regione, dopo lo scontro nel 2008 fra Russia e Georgia. Inoltre, col miglioramento delle relazioni turco-armene, Ankara sperava di indurre il Congresso americano a non votare la mozione sul genocidio armeno e, al tempo stesso, di rilanciare i negoziati di adesione alla UE. Il forte impegno diplomatico seguito alla visita del Presidente Gül ha condotto alla sottoscrizione, a Zurigo, di due protocolli congiunti il 9 ottobre 2009³⁵¹. La dura reazione di Baku ha tuttavia indotto Ankara a riaffermare il nesso fra la soluzione del conflitto in Nagorno-Karabakh e il riavvicinamento con l'Armenia, portando inesorabilmente al fallimento degli accordi, che non sono stati ratificati dal parlamento turco.

Secondo il parere degli studiosi, nella circostanza la diplomazia turca sarebbe caduta in molteplici errori, che hanno compromesso il successo della sua iniziativa. Essa non avrebbe considerato la capacità, da parte azera, di mobilitare in Turchia i partiti di opposizione, né quella, speculare, della diaspora armena di risvegliare in Armenia le proteste, contro la normalizzazione

³⁵⁰ *Turkey 2008 Progress Report*, Bruxelles, 5 November 2008, SEC (2008) 2699, p. 82.

³⁵¹ *Turkey 2009 Progress Report*, Bruxelles, 14 October 2009, SEC (2009) 1334, p. 86.

delle relazioni fra i due Paesi. Inoltre, il governo AKP sembrerebbe aver inavvedutamente contato sui suoi buoni rapporti con Mosca, per auspicare un intervento a favore dell'Azerbaijan della Russia, che invece, con Medvedev, ha stretto nel 2010 un'alleanza militare con l'Armenia, non solo per motivi di vicinanza religiosa, ma soprattutto con l'intento di Mosca di ribadire il proprio ruolo di unico attore primario nella regione³⁵².

In tal senso, il tentativo di Erdoğan di rinnovare il progetto di Demirel di un Piano di Stabilità e Cooperazione per la regione del Caucaso³⁵³, frutto della politica regionale multidimensionale adottata dalla Turchia negli ultimi anni, *“ha costituito un importante banco di prova della ridefinizione del ruolo regionale e internazionale della Turchia”*, che ha visto un *“rafforzamento delle relazioni bilaterali tra Ankara e Mosca attuato dalla Turchia nel quadro di un difficile bilanciamento di priorità tra l'avanzamento del proprio interesse regionale ed il tradizionale sostegno assicurato alle iniziative statunitensi e atlantiche.”*³⁵⁴

ha mostrato considerevoli punti di debolezza, proprio per il fatto di aver rinunciato a coinvolgere i suoi tradizionali alleati

³⁵² LARRABEE Stephen F. (2001), “Turkey’s Eurasian agenda”, in *The Washington Quarterly*, n. 34:1, winter 2011, pp. 103-120. In effetti, la politica condotta da Mosca sulla regione è alquanto ambigua e va letta nel complesso intreccio geopolitico che la Russia sta tessendo nel Caucaso. Mosca, infatti, ha decisamente appoggiato, nel recente passato la secessione del Nagorno-Karabach dall’Azerbaijan, favorendo in tutti i modi l’Armenia e, soprattutto, mettendola in condizione di competere militarmente con il ben più attrezzato esercito azero: tale scelta, oltre che per i legami religiosi, era dettata dalla volontà di contentimento della Georgia. In precedenza, invece, durante la stagione sovietica, il Cremlino aveva sostenuto l’appartenenza dell’inquieta provincia alla repubblica azera in funzione di una strategia geopolitica volta a costruire un ponte con la Turchia attraverso, appunto, l’Azerbaijan turcofono. Recentemente, la politica caucasica del Cremlino è sembrato aver conosciuto una nuova evoluzione, in quanto la nascita della Comunità Economica Eurasiatica ha necessariamente avvicinato Mosca ai paesi turcofoni dell’Asia Centrale – in particolare il Kazakistan, che è il secondo pilastro di questa nuova realtà – aprendo così ad un più stretto dialogo con Ankara.

³⁵³ La proposta di una PSCC (Politica di Stabilità e Cooperazione nel Caucaso) è stata avanzata dalla Turchia a seguito dell’acuirsi dei conflitti etnoterritoriali nel Nagorno-Karabakh, in Ossezia e in Abkhazia meridionale. Esso prevede la partecipazione delle tre repubbliche della regione, Russia e Turchia.

³⁵⁴ FRAPPI Carlo (2008), “La Turchia e la Piattaforma per la Stabilità e Cooperazione nel Caucaso”, *ISPI Policy Brief*, n. 106, novembre 2008.

occidentali, Stati Uniti ed Unione Europea, che invece avrebbero potuto fornire tutto il loro sostegno in quanto fortemente interessati al disgelo Turchia-Armenia, trascurando per altro verso i veti incrociati fra i *partner* individuati, ovvero Russia, Georgia, Azerbaijan ed Armenia.³⁵⁵

Tra i motivi del fallimento del Gruppo di Minsk nel risolvere il nodo Nagorno-Karabakh, vi sono indubbiamente motivi oggettivi insiti nella intransigenza di posizioni fra i due contendenti³⁵⁶, nei limitati strumenti di persuasione a disposizione dei membri OSCE, ma anche una mancanza di unitarietà di intenti fra i tre Paesi co-presidenti, con gli Stati Uniti tradizionalmente filo-Armeni, ma interessati a mediare nell'intento di non urtare Baku, con la quale il mantenimento di buoni rapporti è essenziale a garantire gli interessi petroliferi statunitensi nel Caucaso; la Russia intenzionata al tempo stesso ridimensionare la Georgia e a non consentire che Baku assuma una posizione dominante nella regione; la Francia, che avrebbe

³⁵⁵ Ivi, p. 110. Secondo Stepan Grigoryan *"For USA and EU Armenian-Turkish reconciliation is important as it may secure the functioning of all regional projects in transport and communication spheres."* Inoltre, il riavvicinamento alla Turchia dell'Armenia, significherebbe allontanare quest'ultima dalla Russia. GRIGORYAN S. "Armenian-Turkish Protocols will be ratified", in *ISPI Commentary*, 19 ottobre 2009. Nonostante la corretta analisi dello studioso, che rileva come, inaspettatamente, anche la Russia avrebbe dei vantaggi dal riavvicinamento fra Ankara e Yeravan - perché ridurrebbe la dipendenza dell'Armenia dalla Georgia per l'energia elettrica ed aprirebbe al mercato turco le compagnie ferroviarie ed elettriche situate in Armenia ma di proprietà russa - l'auspicio posto nel titolo dell'articolo non si è concretizzato.

³⁵⁶ Così ricostruisce sinteticamente l'operato del Gruppo di Minsk Giuliano Luongo: *"Dal 1995 il Gruppo di Minsk ha proposto soluzioni per uscire da questo stallo, chiedendo all'Azerbaijan di condividere i profitti della costruzione di gasdotti e all'Armenia di restituire porzioni di territorio - il tutto basato sulla smilitarizzazione dei confini. Si pensò anche a soluzioni più dirette basate sulla cessione del Karabakh all'Azerbaijan a fronte dell'ottenimento di ampia autonomia sino ad una possibile indipendenza: nessuna di queste soluzioni pacifiche, con ambo le parti a rifiutare strenuamente una qualsiasi soluzione che coinvolgesse uno "scambio" di sorta, venne accettata. Per scuotere lo stallo, il Gruppo di Minsk iniziò a promuovere dal 2004 il c.d. "Processo di Praga", una serie di negoziati promossi dai leaders del gruppo per favorire gli incontri tra i Ministri degli Esteri delle due parti in conflitto". Nel quadro dei c.d. Principi di Madrid, "si tentò un incontro a Rambouillet nel 2006, che purtroppo terminò in un nulla di fatto: in seguito, i Presidenti dei due Paesi si incontrarono a Bucarest, dove l'Azerbaijan rifiutò tutte le proposte fatte dalla controparte e dai mediatori internazionali". LUONGO Giuliano, "La crisi del Nagorno-Karabakh: ricostruzione storica e prospettive", Eurasia - Rivista di studi geopolitici, 3 agosto 2011, <http://www.eurasia-rivista.org/la-crisi-del-nagorno-karabakh-ricostruzione-storica-e-prospettive/10601/>*

dovuto farsi portatrice delle istanze europee, ma si è spesso mossa secondo le esigenze della propria politica interna, ove la lobby franco-armena è piuttosto influente³⁵⁷.

Così, la situazione è sinora irrisolta, mentre Baku ha visto la propria posizione rafforzarsi internazionalmente³⁵⁸ ed è divenuta diffidente verso il Gruppo di Minsk e le sue recenti iniziative, al punto che, a giugno, è fallito anche il *summit* tenutosi nella cittadina russa di Kazan, fortemente voluto da Dmitri Medvedev per sbloccare il “conflitto congelato” e convincere i rappresentanti dei due Paesi a firmare una dichiarazione congiunta sui “principi-base” individuati da Usa, Francia e Russia³⁵⁹.

Proprio il “fallimento di Kazan” può comportare nuovi scenari nelle relazioni tra l’Unione Europea e la Turchia. Ankara, infatti, che nella sua politica regionale, irritata dalle chiusure europee nei suoi confronti e anche meno attratta dalla economia

³⁵⁷ Le questioni di geopolitica sottese alla questione Nagorno-Karabakh, gli interessi degli Stati coinvolti e i motivi dei tentativi falliti del Gruppo di Minsk sono puntualmente riportati in FRAPPI Carlo (2006), “Nagorno-Karabakh: il congelamento di un conflitto”, *ISPI Policy Brief*, n. 32, marzo 2006.

³⁵⁸ Nel 2005, l’Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa è intervenuta con la discussa risoluzione 1416, che di fatto ha codannato l’Armenia e la sua invasione del territorio azero. Anche l’Unione Europea ha appoggiato la posizione azera in due occasioni, nel 2002 e nel 2007, con delle dichiarazioni *ad hoc*. Il 14 maggio 2008, 39 Paesi ONU hanno adottato la risoluzione 62/243, invocante l’immediato, completo ed incondizionato ritiro delle forze armene dal territorio azero, ribadendo poi l’importanza dell’integrità territoriale dell’Azerbaijan – smontando di fatto le pretese armene. Dal voto si sono astenuti i *leader* del Gruppo di Minsk ed altri quattro Stati. Durante il summit dell’Organizzazione per la Conferenza Islamica (OCI) e la sessione del suo consiglio dei Ministri degli Affari Esteri, i suoi membri hanno adottato le risoluzioni 10/11 e 11/37 rispettivamente di marzo 2008 e maggio 2010. Entrambe le risoluzioni hanno sostenuto la tesi dell’aggressione armena e condannato la stessa, invocando l’immediata applicazione delle risoluzioni ONU citate.

³⁵⁹ Si tratta dei cosiddetti Principi di Madrid (ritiro delle truppe armene; ritorno della popolazione azera nel Karabakh e invio di osservatori internazionali) Il Gruppo di Minsk si è riunito ad Astana nel Kazakhstan il 1 dicembre 2010 ed ha rilasciato una dichiarazione congiunta, unitamente ai Presidenti di Armeni e Azerbaijan. La dichiarazione è visibile su http://summit2010.osce.org/it/press_release/node/427. In seguito, il 26 maggio al G8 di Deauville, i leader di Francia, Russia e USA – i tre Paesi a capo del Gruppo di Minsk – avevano rilasciato una dichiarazione congiunta in cui invitavano i presidenti di Armenia e Azerbaijan “a dimostrare la loro volontà politica finalizzando i principi-base nel prossimo incontro a tre”. Il summit mediato da Medvedev si è tenuto il 24 giugno, ma si è concluso con un insuccesso. Si veda sull’argomento SANTIN Ilenia (2011), “*Karabakh, sempre lontani dalla pace*”, Osservatorio Balcani & Caucaso, 30 giugno 2011, www.balcanicaucaso.org.

dell'euro in difficoltà, si era lasciata attrarre dalle potenzialità di sviluppo di un mercato comune eurasiatico a direzione russa, ma considerate le ambiguità della politica russa nell'area, potrebbe trovare nuove intese con Bruxelles. Quest'ultima, infatti, dopo aver inserito Armenia, Georgia ed Azerbaijan nella Politica Europea di Vicinato, pare oggi *“l'unico attore internazionale [...] in grado di forzare la mano alle parti in causa”* e sembra intenzionato a ritrovare una propria autonomia di azione nella regione caucasica, tanto che l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, Catherine Ashton, riconoscendo che *“la pace in Nagorno Karabakh è di interesse strategico per l'UE”*, ha recentemente asserito sia venuto il momento di un intervento diretto – e non mediato da uno dei suoi Paesi membri - della diplomazia europea³⁶⁰.

³⁶⁰ Si veda SANTIN Ilenia (2011), *“La diplomazia di Bruxelles in Nagorno-Karabakh”*, Osservatorio Balcani & Caucaso, 8 settembre, 2011.

3.3.2 Il problema curdo e la frontiera di Sud-Est

Il Kurdistan, una regione che si estende dal Mar Nero alla Mesopotamia, proseguendo per l'Alto-Tauro, con la cima dell'Ararat, e l'altopiano dell'Iran, fa da cerniera tra l'Europa ed il vicino Oriente. Esso è stato suddiviso durante i primi anni del XX secolo fra Turchia, Iraq, Iran e Siria e in minima misura anche Armenia³⁶¹. I governi e le amministrazioni di questi Stati non hanno quasi mai riconosciuto la minoranza curda, ed anzi, ne hanno sempre ostacolato il riconoscimento e la tutela a livello internazionale.

La maggior parte del territorio curdo è collocata entro i confini turchi, precisamente nell'area sud-orientale dell'Anatolia, che apre le porte alla regione mediorientale. L'estensione del Kurdistan è stimata dai 200.000 ai 450.000 kmq per una popolazione che si aggira intorno ai 30 milioni di individui, dei quali quasi 13 milioni – circa il 20% della popolazione totale – risiedono in Turchia, in almeno 18 province. Secondo Darwish, i

³⁶¹ Ai tempi dell'impero ottomano (XIX secolo) il Kurdistan era suddiviso in vari principati che godevano di un'ampia autonomia. Le istanze nazionalistiche si fecero molto forti agli albori del '900 e raggiunsero il culmine alla fine della prima guerra mondiale. Il 10 agosto 1920 fu firmato il trattato internazionale di Sèvres che suggeriva, agli artt. 62, 63 e 64, la creazione del Kurdistan nella zona a nord di Mossoul, un territorio particolarmente ricco di petrolio. Tuttavia, nei due anni successivi la guerra d'indipendenza turca guidata da Mustafa Kemal, alla quale parteciparono anche molti curdi del nord, portò ad un nuovo trattato internazionale che fece decadere le clausole del trattato di Sèvres. Il 24 giugno 1923 fu così firmato il trattato di Losanna che restituiva alla Turchia tutta l'Asia minore e pertanto anche la sovranità sulla maggior parte del territorio curdo. Precedentemente (1921) la Francia aveva incorporato alla Siria le province curde di Djaziret e Kurd-Dagh mentre nel 1925 la Gran Bretagna fece lo stesso incorporando la zona di Mossoul all'Iraq. Così, dal 1921 al 1925, 25 milioni di curdi furono dispersi in 5 nazioni (Turchia, Siria, Iraq, Iran, Armenia) trasformandosi in 5 minoranze.

Curdi “oggi sono la comunità più numerosa a non vedere ancora riconosciuti i suoi diritti elementari”.³⁶²

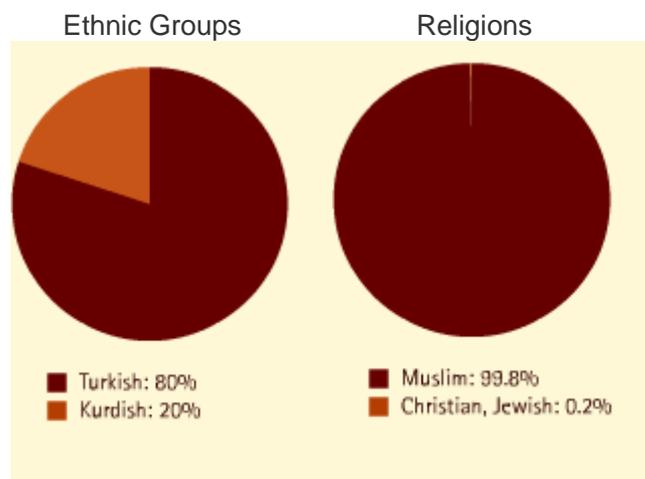


Grafico 14: Ripartizione della popolazione turca per gruppi etnici e religione
Fonte: www.pbs.org



Figura 9: collocazione geografica del Kurdistan

³⁶² DARWISH Alan, *Il popolo kurdo ed il diritto all'autodeterminazione*, Edizioni Cultura della Pace, Firenze 1997, p. 17. I dati CIA, *The world Factbook*, stimano la presenza curda in Turchia nel 2008 al 18% della popolazione. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html>

Proprio la questione del rispetto dei diritti umani e il riconoscimento delle minoranze curde è uno dei temi centrali nel dialogo fra l'Unione Europea e la Turchia per la positiva conclusione del processo di adesione. Il Trattato di Losanna del 1923 riconosceva, infatti, come minoranze solo i tre gruppi di religione non musulmana, vale a dire Greci, Armeni ed Ebrei, e non menzionava affatto la questione curda. Se, pertanto - come la disamina dei rapporti con gli Armeni nel paragrafo precedente ha dimostrato - le libertà di espressione, educazione, stampa e manifestazione del pensiero delle minoranze riconosciute sono state a lungo disattese tanto nella società quanto nell'ordinamento turco, è evidente che la situazione relativa al problema curdo sia stata di gran lunga peggiore, anche per la presenza, nella popolazione curda, di gruppi organizzati e partiti, quali il PKK di Öcalan, apertamente fautori del separatismo, perseguito anche con atti di violenza e terrorismo.

Le conseguenze delle azioni terroristiche del PKK degli anni '90 e del caso Öcalan, tuttora detenuto nella prigione di Imrali, nelle sue implicazioni rispetto ai rapporti fra Turchia ed Europa è già stato trattato nel capitolo relativo alle politiche regionali condotte da Ankara in Medio Oriente, in quanto le incursioni e gli attentati di esponenti del PKK, riprese con violenza dal 2004³⁶³, provengono per lo più dal Kurdistan

³⁶³ Come ricostruisce Kemal Kirişçi "The PKK has a long reputation for declaring cease-fires periodically. Subsequent to the capture of its leader, Abdullah Öcalan, ...it did not mount violent attacks in Turkey. This coincided also with a period when numerous reforms were adopted that brought a visible relaxation of the tension in Kurdish populated areas of the country. There were even major improvements especially in respect to cultural rights and public expressions of Kurdish identity. However, this climate was shattered by the announcement in June 2004 that the PKK was ending its unilaterally declared cease-fire followed by the explosion of a bomb in August 2004 in a minibus in the highly popular Aegean tourist resort of

iracheno, territorio che nella riorganizzazione dell'Iraq, si appresta di divenire parte di un governo federale. Come si è avuto modo di analizzare (si veda il paragrafo 1.2.3), tale aspetto, che viene visto da parte turca come pericoloso per la propria integrità territoriale, ha causato nel 2003 il rifiuto da parte di Ankara di fornire appoggio logistico agli Stati Uniti ed il riavvicinamento della Turchia a Siria ed Iran, che condividono con questa la preoccupazione della nascita di un Kurdistan autonomo, ricco di risorse petrolifere, alle rispettive frontiere.

Quanto qui si intende esaminare, pertanto, riguarda le questioni di politica interna e specificamente i progressi nel processo di democratizzazione e di rispetto delle libertà e dei diritti umani, connessi alla soluzione della questione delle minoranze curde, innestati dalle relazioni con Bruxelles per l'ingresso della Turchia nell'Unione. Questi, peraltro, hanno sortito e potrebbero ulteriormente generare un circolo virtuoso anche nella soluzione del separatismo curdo e della cessazione degli attentati terroristici, purtroppo intensificatisi proprio quest'anno.

Tradizionalmente, la posizione turca rispetto ai diritti dei curdi è stata, sin dalla nascita della Repubblica, di semplice negazione dell'esistenza stessa del problema. La costituzione del 1924 impediva quindi la rappresentanza in parlamento di *“coloro che presumono (iddi'ā) d'averne una cittadinanza (tābi'iyet) straniera, coloro che sono stati dichiarati decaduti dai diritti civili e coloro che non anno leggere e scrivere il turco”* (art. 12). Quindi,

Kuşadası. “ Da allora si sono susseguiti molti episodi sanguinosi, riportando di attualità le istanze nazionalistiche. KIRISCI Kemal, “The Kurdish question and Turkey: future challenges and prospects for a solution”, in *ISPI Working Paper*, n. 24, Dicembre 2007, pp. 4-5.

definendo la lingua ufficiale del nuovo stato il turco (art. 2); attribuendo il nome di “Turchi” (*Türk*) “a tutti gli indigeni (*ahālī*) della Turchia, in considerazione della comunanza di patria (*watandāshliq*), [...], senza alcuna distinzione di religione e di razza (*‘irq* «radice») (art 88 c.1) e considerando cittadino turco “ogni individuo che sia nato in Turchia o all’estero da padre turco, ovvero che, nato in Turchia da padre straniero domiciliato in Turchia, sia rimasto nell’interno del paese e, giunto all’età maggiore, abbia ufficialmente optato per la qualità di Turco, ovvero che, secondo la legge sulla cittadinanza (*watandāshliq*), abbia ricevuto la qualità di Turco” (art. 88 c. 2), a partire dai confini attribuiti alla nuova entità statale dal trattato di Losanna, considerava i Curdi residenti sul suolo turco alla stessa stregua degli altri cittadini, senza riconoscerne la specificità.

Da tali premesse discendeva la legislazione ordinaria, che a partire da un decreto del marzo 1924, “*proibiva l’uso della lingua curda e l’esistenza di scuole e pubblicazioni curde*”³⁶⁴. L’esigenza di normalizzazione derivava dalla volontà di “turchizzare” la società turca insita nel kemalismo, per rafforzare l’unità e il senso di appartenenza alla neonata nazione, che tuttavia si tradusse nel trasferimento del nazionalismo turco dal livello ideologico a quello giuridico. Il Codice Penale, largamente ripreso da quello italiano del 1926, fu quindi elaborato come strumento di supporto all’affermazione dei principi kemalisti. Gli articoli cardine del codice riguardante la situazione della minoranza curda sono senza dubbio quelli entrati in vigore durante il 1936, ovvero gli articoli 141 e 142 e 143 “*i quali vietano espressamente ai Curdi il*

³⁶⁴ DARWISH Alan, *Il popolo kurdo ed il diritto all’autodeterminazione*, cit. pp. 62-63.

diritto di esprimere la loro identità o di creare loro associazioni o partiti."³⁶⁵ Altri articoli del codice Penale applicati per limitare la libertà di espressione erano gli articoli 140, 158 e 159, che prevedevano pene per chi "*pubblica in un Paese straniero rumori o notizie false, maliziose o esagerate sulla situazione interna del Paese*) (art. 140), per chi "*insulta il presidente*" (art. 158), e soprattutto per commette "*insulto o vilipendio ai danni della Turchicità, della repubblica, del Parlamento, del Governo, dei ministri, della forze armate e di sicurezza, delle istituzioni giudiziarie*" (art. 159 c. 1 e 2)³⁶⁶. La possibilità di risolvere la questione curda attraverso la inibizione della libertà di espressione, dell'uso della loro lingua e, conseguentemente, della loro cultura, si associò, nel 1930, con la legge n. 1850, ad un programma di revisione della distribuzione della popolazione nel territorio e nei centri rurali ed urbani, tale da evitare la concentrazione dei Curdi in specifiche aree del Paese, ovvero in villaggi o quartieri basati sulla diversità etnica³⁶⁷. Seguirono a tale disposizione legislativa deportazioni forzate della popolazione curda, rivolte sedate nel sangue e oltre 1600 villaggi distrutti³⁶⁸.

Alle aperture democratiche della Costituzione del 1961, di cui si è fornita ampia analisi, seguì un netto arretramento a

³⁶⁵ DARWISH Alan, *Il popolo kurdo ed il diritto all'autodeterminazione*, cit. p. 63. L'articolo 141 del codice penale proibisce l'associazionismo rivolto a mantenere in vita ed a diffondere una cultura differente da quella di Stato. La punizione per un reato di questo tipo può arrivare sino ad un massimo di quindici anni di carcere. Anche gli articoli 142 e 143 servono per limitare la libertà di espressione dei Curdi o di altre minoranze politiche e/o etniche all'interno dello Stato, tanto che dalla comunità internazionale quanto dalle associazioni non governative sono partiti svariati appelli per l'abrogazione di queste disposizioni.

³⁶⁶ *Human Rights Watch Report: Turkey*, 1990, pp. 413-414. L'art. 159 rimasto in vigore sino al 2005 è poi stato emendato nella forma, ma non nella sostanza, sostituendo al termine "Turchicità" l'espressione "nazione turca", con l'altrettanto discusso art. 301 del Codice Penale, in base al quale è stato posto sotto processo, fra gli altri il Premio Nobel Orhan Pamuk, come si è avuto già modo di ricordare.

³⁶⁷ RANDAL Jonathan C., *I Curdi. Viaggio in un Paese che non c'è*. Editori Riuniti, 1998, p. 272.

³⁶⁸ DARWISH Alan, op. cit. p. 66.

seguito del colpo di stato militare del 1971, realizzato in nome del ritorno al kemalismo originario e, dunque, all'esaltazione del nazionalismo turco. Il colpo di Stato fu seguito da una serie di leggi fra le quali una legge marziale in 11 province ad elevata concentrazione curda in modo da cercare di sedare il prima possibile la rinascita del movimento autonomista. Sintomatiche in questo periodo di tensioni furono alcune frasi del neo primo ministro Nihat Erim, il quale affermò che *“la costituzione del 1961 è un lusso per la Turchia. (...) Noi non accettiamo nessun'altra nazione che viva in Turchia se non quella turca. Tutti i cittadini che abitano nelle diverse parti del paese sono contenti di essere turchi. (...) Non esiste una nazione chiamata curda, i Curdi sono un popolo turanico ed appartengono alla razza turca. La lingua curda è un dialetto turco ed appartiene al gruppo delle lingue altaiche.”*³⁶⁹ Altro spartiacque nel misconoscimento della questione turca è indubbiamente la già analizzata Costituzione del 1982, seguita al terzo colpo di stato militare della storia turca. Le caratteristiche principali dello Stato sono descritte nei primi 3 articoli costituzionali, che prevedono la forma repubblicana (art. 1), definiscono lo stato come democratico, laico e sociale, retto dallo stato di diritto *“in conformità con i concetti di pace pubblica, solidarietà nazionale e giustizia, nel rispetto dei diritti umani, fedele al nazionalismo di Atatürk e basata sui principi fondamentali esposti nel Preambolo”* (art. 2), e, in particolare, stabiliscono la indivisibilità territoriale della nazione turca e il turco come lingua ufficiale (art.3). Il successivo art. 4, poi, rafforza tali disposizione contemplandone la non emendabilità e, addirittura, l'impossibilità di avanzare proposte di emendamento

³⁶⁹ GALLETTI Mirella, *I curdi nella storia*, Editore Vecchio Faggio, Chieti, 1990, pp. 121-123.

in tal senso, limite in precedenza fissato per la sola forma repubblicana³⁷⁰. Come rileva il costituzionalista turco Ergun Özbudun, il riferimento al nazionalismo di Atatürk unito alla indivisibilità territoriale ed alla unicità della lingua ufficiale costituivano “*a clear ban against separatist movements*”³⁷¹. Inoltre, il riferimento al Preambolo, in cui si statuisce che tutti i cittadini turchi sono uniti nell’onore e nell’orgoglio nazionale, come nella gioia e nel dolore, nei loro diritti e nelle loro funzioni verso lo Stato, nei successi e nelle difficoltà nazionali ed in ogni altra occasione della vita della nazione, secondo lo studioso costituisce la chiara conferma di un nazionalismo particolare, in cui lo Stato non è percepito come eterogeneo nelle sue parti quali l’etnia, la religione ed il linguaggio, ma piuttosto viene teorizzato come un insieme di sentimenti e promesse dei suoi membri, sentimenti il cui scopo è quello di sviluppare un forte spirito di appartenenza nazionale, che evidentemente non può accettare distinguo e differenziazioni. Questo può far comprendere la costante contraddizione fra l’ampia enunciazione di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti e la loro frequente violazione, denunciata da decenni dalle associazioni internazionali di tutela dei diritti umani. Lo attestano esplicitamente l’art. 13, che prefigura con riserva di legge i casi in cui si rende possibile una restrizione nel godimento dei diritti fondamentali, e l’art. 14 che vieta l’esercizio dei diritti fondamentali qualora ciò possa prefigurare “*the aim of violating the indivisible integrity of the state with its territory and nation,*

³⁷⁰ ÖZBUDUN Ergun, “The Constitutional law”, p. 28, in ANSAY TUGRUL, WALLACE Don, *Introduction to Turkish Law*, Kluwer Law International, Washington D.C., 2005, pp. 19-46.

³⁷¹ Ivi, p. 29.

and endangering the existence of the democratic and secular order of the Turkish Republic based upon human rights”.

L'intera costituzione, se riletta da questa angolatura, è intessuta di limitazioni in tal senso. L'inviolabilità fisica della persona e il diritto alla vita trovano così un limite qualora l'uso di armi che causino la morte di qualcuno sia stato dovuto alla repressione di rivolte, insurrezioni o quando sia stata istituita la legge marziale o lo stato di emergenza (art. 17), stato di emergenza (regolato agli artt. 121 e 122) non a caso per decenni stabilito sulle province del sud est anatolico. La libertà di residenza e di movimento possono essere limitate per legge – e si riecheggia qui la citata legge dl 1930 – *“for the purpose of preventing offenses promoting social and economic development ensuring sound and orderly urban growth”* (art. 23); l'art. 26 sulla libertà di espressione e manifestazione del pensiero in qualsiasi modalità e con ogni mezzo di comunicazione contempla tuttavia che *“No language prohibited by law may be used in the expression and dissemination of thought. Any written or printed documents, phonograph records, magnetic or video tapes, and other means of expression used in contravention of this provision shall be seized by a duly issued decision of judge or, in cases where delay is deemed prejudicial, by the competent authority designated by law”*. Quest'ultima disposizione è strettamente connessa con i successive due articoli sulla libertà di studio ed insegnamento e e sulla libertà di stampa e con l'art. 42, che vieta l'insegnamento in lingue diverse dal turco. Per quanto riguarda la sezione dedicata alla libertà di associazione l'art. 33, dopo aver garantito la libertà di associazionismo, specifica che le associazioni non devono a contravvenire agli ideali del nazionalismo e non devono, quindi,

minacciare l'integrità territoriale turca, mentre il successivo art. 34 prevede la possibilità di vietare del tutto il diritto di riunione e manifestazione per prevenire disordini ed attacchi alla sicurezza dello stato in determinati distretti o province. In conclusione di questa rapida disamina della parte inerente diritti e doveri dei cittadini nella Costituzione del 1982, l'art. 68, riguardante la strutturazione dei partiti, vieta la creazione di partiti i cui scopi vanno contro l'unità nazionale, il suo concetto di nazione ed i principi secolari e repubblicani sanciti dalla Costituzione stessa³⁷².

Come noto, la Costituzione del 1982 è stata ripetutamente emendata e anche diverse leggi ordinarie sono state abrogate o modificate di conseguenza. Talune timide aperture visibili negli interventi legislativi del 1991, come l'abolizione della Legge n. 2932, che vietava di pubblicare qualsiasi tipo di materiale in lingua diversa da quella ufficiale, nonché degli articoli 141, 142 e 162 del codice penale, vennero ben presto vanificate dall'inizio della stagione degli attentanti terroristici del PKK.

La legge n. 3713, meglio conosciuta con il nome di legge antiterrorismo, dava una definizione di terrorismo al tempo stesso vaga ed ampia, divenendo uno strumento arbitrario di soprusi contro le istanze delle minoranze. Infatti terrorismo è definito come ogni tipo di azione condotta da una o più persone con lo scopo di cambiare le caratteristiche della Repubblica, quali la

³⁷² L'attività dei partiti era peraltro regolata dalla L. n. 2820 del 2 aprile 1983 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale turca il 14 aprile dello stesso anno. Quest'ultima limitava le attività dei partiti politici nei termini che a loro si proibiva di "a) affermare che nel territorio della Repubblica turca esistono minoranze che si basino su differenze nazionali, religiose, culturali, confessionali, etnico o linguistiche; b) avere come obiettivo lo svolgimento di attività tese ad indebolire l'unità nazionale creando minoranze nel territorio della Repubblica turca, sviluppando o diffondendo una lingua o una cultura diverse dalla lingua e dalla cultura turche". DARWISH Alan, *Il popolo kurdo ed il diritto all'autodeterminazione*, cit. p. 72, nota 21.

Costituzione, ed il sistema legale, politico, sociale, secolare ed economico.³⁷³ Venne rinnovato in più occasioni il decreto 413 che forniva i prefetti statali nelle regioni del Kurdistan di ampi poteri straordinari, quali la censura, la facoltà di esiliare persone che minacciavano la stabilità politica della zona, l'allontanamento di giudici e pubblici ministeri per finire con il potere di restringere ulteriormente i diritti sindacali e di associazione³⁷⁴. E' facile evincere che le attività di giornalisti ed associazioni politiche ed umanitarie potevano essere in tal modo represses, in quanto interpretate come minaccia alla stabilità politica della regione interessata.

Abbiamo già trattato altrove le modifiche apportate nel tempo alla Costituzione del 1982 ed il ruolo rivestito in tal senso dalla condizionalità europea. Riteniamo qui opportuno invece prendere nuovamente in esame i *Progress Report* annuali - già consultati in relazione alla questione armena - che a partire dal 1998 hanno puntualmente registrato le violazioni in tema di democrazia, rispetto delle minoranze e tutela dei diritti umani cui l'ordinamento turco, come sommariamente descritto, tendeva a sfociare e delle quali Bruxelles ha chiesto negli anni la rimozione, per completare il cammino verso l'ingresso di Ankara all'Europa.

Il primo rapporto della Commissione, dopo aver ricostruito l'origine e i punti nodali della questione nei termini che abbiamo appena illustrato, affrontava il problema curdo annotando come le forze armate agissero senza controlli dell'Esecutivo, che non era stato informato neanche di azioni di repressione al PKK nel Nord dell'Iraq. La situazione complessiva osservata denotava

³⁷³ *Human Rights Watch World Report 1992*, p. 577.

³⁷⁴ *Human Rights Watch World Report 1990*, p. 407.

l'impossibilità di sollevare pubbliche critiche alle forze armate o ai principi dello stato turco, pena l'incriminazione; la confisca di quotidiani, libri o film che intendessero trattare in maniera indipendente ed oggettiva la questione curda e così via. Tuttavia non rinunciava a rilevare i primi segnali di apertura, come l'amnistia concessa dal governo nel 1997, grazie alla quale sette editori, condannati per "*propaganda separatista e promozione del terrorismo*" erano stati rilasciati, o l'abolizione del divieto di pubblicare scritti in lingue diverse dal turco, incluso il curdo, anche se limitatamente ad argomenti culturali ed escludendo la "*comunicazione politica*" e l'educazione, nonché le trasmissioni radiofoniche o televisive³⁷⁵.

Quindi il *Report* espone chiaramente che:

"In the context of its monitoring of the situation in Turkey, the Council of Europe's parliamentary assembly asked the committee responsible for the obligations and undertakings of member countries to look into the question of the Kurdish minority. [...] In Turkey there is a de jure and de facto difference in the treatment accorded to minorities officially recognised under the Lausanne Treaty and those outside its scope. The Turkish authorities do not recognise the existence of a Kurdish minority, considering them to be simply Turks of Kurdish origin. Kurds are found all over Turkey but are mainly concentrated in the south-east. They are economically and socially disadvantaged, and in the provinces where the state of emergency is in force they suffer all the consequences of continued terrorist action and the restrictions on the normal exercise of civil and political rights resulting from the state of emergency."

³⁷⁵ Turkey 1998 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession, cit. pp. 18-19.

Stante questo quadro, le istituzioni europee indicavano già la loro proposta di soluzione, che avrebbero più volte ribadito nei rapporti successivi, ovvero:

*“In that connection, Turkey will have to find a political and non-military solution to the problem of the south-east. A civil solution could include recognition of certain forms of Kurdish cultural identity and greater tolerance of the ways of expressing that identity, provided it does not advocate separatism or terrorism.”*³⁷⁶

L'anno successivo, il rapporto registrava il passaggio delle redini di governo al leader del partito DSP Ecevit e notava come, oltre alle politiche, si fossero tenute anche elezioni amministrative locali, nelle quali il partito pro-curdo HADEP aveva ottenuto la maggioranza in sette province del sud-est, inclusa Diyarbakir. Ciò nonostante la Corte Costituzionale aveva chiuso il Partito Democratico filo-curdo DKP con l'accusa di promuovere il separatismo, ma si era astenuta dal sospendere anche HADEP. A fronte di ciò Bruxelles metteva in programma di inviare il team delegato di formulare i *Regular Report* in Turchia, per verificare se e quanto la Turchia stesse onorando i suoi impegni verso l'Europa. Purtroppo le informazioni raccolte denotavano persistent problems relative a *“practises of torture and ill-treatment, rule of law, freedom of expression, imprisoned former DEP parliamentarians, constitutional reform and respect for the rights of Turkish citizens of Kurdish origin”*.³⁷⁷

Il 1999 fu anche l'anno della cattura di Öcalan e il rapporto denuncia come, nell'immediato, l'evento avesse causato un deterioramento della situazione, a seguito del quale le autorità

³⁷⁶ Ivi, p. 20.

³⁷⁷ *Turkey 1999 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession*, cit. pp. 8-10.

turche avevano raccomandato ai governatori locali una stretta nel controllo di associazioni, fondazioni, pubblicazioni, individui ed organizzazioni che potessero esprimersi a favore del leader del PKK. Oltre a ciò, il Dipartimento delle Relazioni Pubbliche del Ministero degli Interni aveva emesso una circolare che vietava l'uso di determinate terminologie, in relazione alla questione curda, nei comunicati stampa e nelle pubblicazioni di tali organizzazioni. Come effetto di tali provvedimenti, alla fine dell'anno erano cresciute le sentenze per abuso della libertà di espressione.

Pertanto, concludeva sconsolatamente il rapporto, contrariamente alle speranze palesate da alcuni Stati membri in occasione dell'avvio del processo Öcalan *“progress on the Kurdish question has not been made”* e, come indicava esplicitamente il Comitato *“on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe”*

the essential point is that any such group [Turkish citizens of Kurdish origin] should have the opportunity and material resources to use and sustain its natural languages and cultural traditions in circumstances and under conditions now clearly and reasonably defined by two important Council of Europe Conventions: the Framework Convention on Protection of National Minorities and the European Charter for Regional or Minority Languages, as well as by Assembly Recommendation 1201 (1993) on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights.”³⁷⁸

³⁷⁸ Turkey 1999 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession, cit. p. 12. La Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali è stata siglata dalla Turchia nel 2003, ma non tutti i protocolli aggiuntivi sono stati sottoscritti. Si veda il prospetto riassuntivo da noi elaborato a p. 160.

A seguito dei disordini e delle proteste seguite nei territori a maggioranza curda, veniva lasciato in vigore lo stato di emergenza – con la grave limitazione di libertà che questo comporta – in sei province, sebbene con la legge n. 4450/1999 veniva garantita un’ammnistia a tutti i membri del PKK, esclusa la struttura di comando e gli esponenti del partito che si fossero macchiati dell’omicidio di membri delle forze armate, che fornissero informazioni sull’organizzazione. Nel corso dell’estate, lo steso Öcalan aveva pubblicamente invitato i membri della sua organizzazione a cessare gli attacchi su obiettivi turchi ed a porre fine alla lotta armata entro il primo settembre 1999. Il cessate il fuoco unilaterale dichiarato dal PKK effettivamente entrò in vigore, consentendo una graduale normalizzazione sino al 2004.

Durante tale lasso di tempo, il governo turco ha avviato politiche di sviluppo socio-economico con progetti di finanziamento a favore dell’Anatolia sud-orientale destinati anche a favorire il rientro, in tali territori, della popolazione evacuata per sicurezza nel periodo degli attacchi terroristici e nel 2002, su pressione dell’Unione europea, ha trasformato in ergastolo la condanna capitale originariamente inflitta al *leader* del PKK.

Peraltro, a lungo invariata è rimasta la limitazione della libertà di espressione, incluso nella sfera politica, come confermato da numerose sentenze della Corte Europea dei Diritti Umani. I *Progress Report* infatti elencano puntualmente casi – che qui non riportiamo per brevità – di violazioni in tal senso “*notably when it concerns the situation of the population of Kurdish origin*”, dovuti alla interpretazione restrittiva da parte dei tribunali turchi, delle leggi in vigore e di cui si è già dato conto (art. 159 CP).

nonostante la chiara posizione espressa dalla Corte Europea dei Diritti Umani, che stabilisce la responsabilità penale solo in caso di incitazione alla violenza. In tale clima, esponenti del partito HADEP sono stati imprigionati perché accusati di collusione col PKK, qualsiasi manifestazione di idee favorevoli alla causa curda è stato vietato, le organizzazioni non governative attive nel campo dei diritti umani hanno subito forti pressioni o sono state costrette a chiudere, la tradizionale celebrazione dell'anno nuovo curdo, a marzo, è stata a lungo proibita, è rimasto il divieto di trasmettere via radio o Tv e di insegnare in lingue diverse dal turco e si è giunti persino a vietare all'anagrafe l'attribuzione ai nuovi nati di nomi diffusi fra i Curdi.³⁷⁹

A partire dal 2001, in una situazione generale non migliorata e sotto il perdurare dello stato di emergenza nelle province a maggioranza curda, almeno alcune espressioni di folklore locale, come il *Newroz*, l'anno nuovo curdo, e un festival dell'arte e della cultura curde, incluso un concerto ed un *panel* sul multiculturalismo, hanno potuto realizzarsi senza incidenti, anche in quanto finanziate dal programma europeo MEDA.³⁸⁰ E' tuttavia dal 2002 che, come si è detto, l'adozione dei Pacchetti di armonizzazione legislativa hanno consentito maggiori progressi. Oltre la moratoria sulla pena di morte, è stata consentita la trasmissione di programmi radiofonici e televisivi in lingua curda e si è allentato il controllo sulla libertà di espressione e nel corso dell'anno è cessato lo stato di emergenza in quattro province. Il partito HADEP, che l'anno aveva subito la scomparsa di due funzionari in circostanze non chiare, ha tuttavia continuato ad

³⁷⁹ Turkey 2000 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession, cit. pp. 16-21.

³⁸⁰ Turkey 2001 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession, cit. pp. 28-29.

essere sottoposto a procedimento giudiziario per i suoi supposti legami con organizzazioni terroristiche e alcune petizioni studentesche nelle università per favorire lo studio anche in lingue diverse dal turco sono state respinte, con l'imposizione di sanzioni disciplinari e talvolta l'arresto degli studenti.

In relazione alle modifiche legislative in atto, il Rapporto del 2002 attesta che talune corti insistono nell'applicare taluni articoli del Codice Penale, ovvero ne usano altri se abrogati, per restringere la libertà di espressione:

“Articles 159 (insulting the State institutions), 169 (support for an illegal armed organisation) and 312 (incitement to class, ethnical, religious or racial hatred) of the Penal Code and Article 8 of the Antiterrorist law (separatist propaganda) are among the provisions most commonly used to restrict freedom of expression. These provisions are particularly applied to individuals expressing opinions on Kurdish related matters, and the role of religion, which might be portrayed as violating the principles of indivisibility of the territory and the secular nature of the state as provided under Article 13 and 14 of the Constitution. [...]

In spite of the amendments to the provisions on freedom of expression (Articles 159, 312 and Article 8 of the Anti terrorist law), there has been a certain tendency by prosecutors to use other provisions of the Penal Code, which were left unchanged by the harmonisation packages, to limit freedom of expression. This is particularly the case for Article 169 (support for illegal armed organisations) that was applied to students petitioning for optional language courses at university Day to day practice shows differences in the interpretation of the law in practical cases. As a result, there is a lack of clarity, transparency and legal certainty.”³⁸¹.

Di tale incertezza interpretativa, viene citato, anche Tayyip Erdoğan, leader del partito AKP, ha potuto fare esperienza,

³⁸¹ Turkey 2002 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession, cit. pp. p.21.

vedendosi annullato dalla Corte Suprema il verdetto espresso dalla Corte per la Sicurezza di Stato, che, basandosi sulle disposizioni di nuova introduzione ed in particolare sulla nuova versione emendata dell'art. 312 del Codice Penale, aveva ritenuto di annullare i capi di accusa sull'uomo politico, ancora in prigione ai sensi del vecchio codice. La sentenza della Corte Suprema aveva di fatto interferito sulle elezioni del 3 novembre, impedendo al leader dell'AKP di parteciparvi.

Altro presidio del conservatorismo culturale è rimasto a lungo l'Alto Comitato sugli Audio-Visivi (RTÜK), che ha disposto la chiusura temporanea o totale di emittenti radio e Tv, il sequestro di materiale audiovisivo e persino l'ascolto di musica etnica, mentre la censura su libri, poesie e pubblicazioni e il divieto di insegnamento in curdo sono proseguiti senza sosta, nonostante gli emendamenti alla Legge sul *broadcasting* ed al mutato sentire dell'opinione pubblica, accorsa in massa ad un concerto nel giorno della Vittoria turca, in cui un noto cantante si è esibito in curdo, armeno, greco e turco.³⁸² Nel 2003 il quarto pacchetto di riforme ha emendato l'art. 6 della legge sulle associazioni, consentendo agli aderenti di comunicare in lingue diverse dal turco nella corrispondenza privata, ma non nelle espressioni culturali, quali la cinematografia, le arti, i festival, le trasmissioni radiofoniche. Viene registrato però un certo rilassamento nel dar luogo a procedimenti giudiziari o amministrativi al riguardo ed è stata tollerata la pubblicazione di libri e musica in curdo, nonostante le resistenze della RTÜK.³⁸³

³⁸² *Turkey 2002 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession*, cit. pp. p.41-42 e p. 107.

³⁸³ *Turkey 2003 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession*, cit. p 38 e *Turkey 2004 Progress Report*, cit. pp. 40-42.

Solo nel 2004 gli emendamenti alla costituzione hanno consentito la rimozione del divieto di utilizzo delle lingue e dei dialetti delle minoranze tanto nelle trasmissioni radiofoniche e televisive quanto negli eventi culturali, nell'insegnamento, almeno nelle scuole private, e nelle associazioni e finalmente è parso che l'ordine giudiziario abbia inteso svolgere il suo ruolo nella effettiva implementazione delle riforme, in quanto le magistrature superiori hanno fornito ai tribunali le linee di indirizzo interpretative in linea con gli *standard* europei, per diminuire i procedimenti in materia di libertà di espressione e di applicazione dei famigerati articoli 159 e 312 e della Legge antiterrorismo, ad eccezione che in campo politico. Inoltre nel gennaio del 2004 la Turchia ha sottoscritto anche il protocollo 13 della Convenzione Europea sui Diritti Umani ed abolito la pena di morte.³⁸⁴

Come si è già avuto modo di ricordare, nel 2004 il PKK (ora anche detto Kongra-Gel), comunicava la fine del cessate il fuoco unilaterale che durava da quasi cinque anni e ciò, connesso con le difficoltà incontrate dalla Turchia nei suoi rapporti con la UE ed il timore che prendesse forma uno stato federale curdo, ha causato un biennio di accresciute tensioni interne, riverberatesi in una recrudescenza di sentimenti nazionalistici e violazioni contro le minoranze, grazie anche al nuovo art. 301 del Codice Penale che ha sostituito il precedente art. 159. Ciò naturalmente non ha potuto annullare anni di progressi nel campo delle riforme e, soprattutto, di accresciuta tolleranza verso la lingua e le espressioni della cultura curda da parte della società civile. Perciò si è assistito a comportamenti contraddittori da parte dell'ordine giudiziario, restrizioni in campo politico verso i partiti pro-curdi

³⁸⁴ *Turkey 2004 Progress Report*, cit. pp. 18, 26, 37, 42, 49, 55.

DEHAP e HAKPAR, ma il ministro Erdoğan ha incontrato diversi intellettuali curdi, ha visitato Diyarbakir e si è espresso per la necessità di risolvere con mezzi democratici quella che viene definita la “questione curda”.³⁸⁵

In questo contesto di deterioramento delle condizioni di sicurezza nella regione del sud-est, per le frequenti incursioni dal Nord Iraq del PKK - nel frattempo inserito fra le organizzazioni terroristiche dalla UE - nel 2007 hanno avuto luogo nuove elezioni politiche, al termine delle quali il partito AKP è uscito rafforzato. L'esito elettorale è stato salutato dagli analisti come una prova di maturità da parte dell'elettorato che, nonostante gli accresciuti toni nazionalistici da parte tanto dei partiti di opposizione, quanto da parte dei movimenti filo-Curdi, che hanno esacerbato il dibattito soprattutto sullo *status* della città di Kirkük, si è espresso per la continuità e la stabilità nazionale.

Ciò, unito alla risoluzione della crisi delineatasi con le sfere militari in merito alla elezione di Abdullah Gül a Presidente della Repubblica³⁸⁶, ha rinvigorito il processo di riforme in Turchia e, in prospettiva, può condurre alla soluzione da tempo auspicata dalle istituzioni europee del problema della minoranza curda.

Come è stato rilevato, è significativo che, per la prima volta, l'elettorato di origine curda, non abbia votato in blocco per i

³⁸⁵ *Turkey 2005 Progress Report*, cit. pp. 36-38 e *Turkey 2006 Progress Report*, cit. pp. 15 e 21-23. Si veda anche l'analoga ricostruzione del biennio 2005-2007 in KIRISCI Kemal, “The Kurdish question and Turkey: future challenges and prospects for a solution”, cit. pp. 5-7. L'autore tiene a porre in connessione il rallentamento delle riforme, oltre che alle rinnovate tensioni generate dal PKK, al deterioramento delle relazioni fra Ankara e Bruxelles.

³⁸⁶ La circostanza, poco nota, è stata definita “*e-coup*” ed ha visto il capo di Stato esprimersi contro l'elezione a Presidente di un esponente del partito islamico moderato AKP, a favore di una invasione del Nord Iraq curdo ed anche contro l'adesione alla Unione Europea, “*on the grounds that the EU under the pretext of protecting minority rights aimed to undermine Turkey's territorial integrity [...] that the EU supported Kurdish separatism and by corollary PKK terrorism*”. KIRISCI Kemal, op. cit. p. 9.

partiti filo-Curdi, come DTP e DEHAP, che hanno difatti perso voti. Non solo, infatti, i Curdi urbanizzati si sono nel tempo integrati ed hanno compreso che la violenza è stato uno dei fattori chiave che ha causato disoccupazione e povertà nella regione, al punto che, come risposta di gravi fatti di sangue fra innocenti civili verificatisi a Diyarbakir su istigazione del PKK, “*more than thirty civil society organizations, after a long internal debate, were able to come together and make a public declaration against terrorism and the use of violence. They called for a democratic dialogue in addressing the Kurdish problem*³⁸⁷”.

Tali sviluppi sono molti significativi per la evoluzione del problema curdo in Turchia e sono evidente riprova che quest’ultima sta divenendo più plurale e democratica. Su tale processo, indubbiamente ancora *in fieri*, l’Europa ha svolto un ruolo primario. Dopo decenni di negazionismo, a partire dagli anni ’80, sotto le Presidenze di Turgut Özal e quindi di Demirel iniziò ad affacciarsi l’idea che fosse impossibile continuare a fingere che i Curdi fossero Turchi provenienti dall’Asia centrale. Quindi, il Presidente della Corte di Appello Sami Selçuk nel 1999 affermò che la Costituzione aveva perso legittimità ed andava riformata

“It was the constitutional reforms of October 2001 that ushered in a new era with respect to the Kurdish problem in

³⁸⁷ Così Kirisci: “*Many Kurds were also very conscious of the fact that many of the improvements that took place with respect to their cultural rights occurred during the reign of the AK Party government Secondly, the government’s success in respect to the economy and the expectation that this would continue if the AK Party is reelected influenced Kurdish votes as much as it did the rest of Turkey. It is also possible to talk about an important additional factor. Kurdish society, especially in major urban centers, is becoming much more plural and assertive. Kurdish business interests represented by local chambers of commerce such as the Diyarbakır Chamber of Commerce (DTO) have advocated much more moderate views on the Kurdish problem and emphasized the importance of creating a stable environment for economic growth and employment*”. KIRISCI Kemal, op. cit., p. 10.

*Turkey when the possibility of the public use of languages other than Turkish was opened. The moderate approach prevailed and the Parliament adopted a series of specific reforms in August 2002 to meet the requirements to respect cultural rights of minorities in an attempt to meet the Copenhagen criteria of the EU.*³⁸⁸

Come già discusso nei paragrafi precedenti, il processo potrebbe giungere a conclusione con l'adozione, di una nuova costituzione 'civile', ampiamente condivisa dalle forze politiche e sociali, in sostituzione dell'attuale, la quale, pur estesamente modificata, conserva lo spirito militare che l'ha generata; peraltro, come nel caso delle riforme costituzionali, si è reso necessario recepire a cascata le innovazioni ivi inserite nella legislazione ordinaria, così, per quanto attiene alle aperture alla questione curda, sarà imprescindibile risolvere i molteplici problemi concreti che affliggono tuttora le province in cui risiede la popolazione curda, *in primis* applicando la legge sui risarcimenti delle vittime del terrorismo e dell'antiterrorismo.

Pertanto, come sino al 2004 si è potuto osservare che le prospettive di avvio dei negoziati per l'adesione hanno contribuito ad erodere il potere militare come inimmaginabile appena pochi anni prima, dando luogo a politiche riformistiche su questioni di "high politics", allora "the EU could play a critical role in increasing the probability that the positive scenario will materialize. However, even then a lot would also depend on the government for the EU to be able to play such a role"³⁸⁹.

³⁸⁸ KIRISCI Kemal, op. cit., p. 19.

³⁸⁹ Ivi, p. 26.

3.3.3 La questione cipriota

Contesa nel corso della sua storia per la sua posizione strategica fra Africa ed Asia e le sue risorse naturali, perduta da Venezia nel 1571, per tre secoli Cipro fu provincia dell'impero ottomano, con capitale Nicosia. Durante la lotta per l'indipendenza greca, molti abitanti ciprioti diedero il loro sostegno alla causa greca ed auspicarono l'annessione alla neonata nazione. Entrò invece sotto l'amministrazione britannica a seguito dell'accordo di Costantinopoli, in cambio del sostegno militare all'impero ottomano contro la Russia, nel 1878, quando, dopo la realizzazione del canale di Suez, l'isola era divenuto fondamentale per il controllo del canale. Abitata da una maggioranza greco-cipriota di religione ortodossa e da una minoranza turco-cipriota musulmana, la prima, durante il dominio britannico, aveva costituito un movimento per la unificazione alla Grecia denominato "*Enosis*", ossia "Unione", dando inizio alla "questione cipriota". La dominazione britannica non soffocò tale movimento, ma quando negli anni '50 l'Arcivescovo Makarios III parlò esplicitamente di riunione con la "madrepatria Grecia" e il colonnello Grivas fondò l'Organizzazione Nazionale dei Combattenti Ciprioti (EOKA), la Gran Bretagna assunse un atteggiamento contrario, che si manifestò in sede ONU, allorquando il rappresentante della Grecia presso le Nazioni Unite richiese formalmente che il tema dell'autodeterminazione del popolo di Cipro fosse incluso nell'agenda della successiva sessione dell'Assemblea Generale. Nello scontro fra EOKA e governo britannico i turco-ciprioti, pur neutrali, furono utilizzati contro gli insorti, esacerbando le relazioni fra le due comunità. La

risposta politica della componente turca ad *Enosis* fu allora il movimento *Taksim*, che significa separazione.

Quando Cipro ottenne finalmente l'indipendenza, nel 1960, la costituzione della Repubblica si fondava su un fragile equilibrio fra le due comunità greco-cipriota e turco-cipriota e sulla protezione congiunta di Grecia, Turchia e Gran Bretagna. Il tentativo di Makarios, nel 1964, di emendare la costituzione in maniera favorevole alla componente greco-cipriota suscitò aspre contestazioni, e l'isola divenne teatro quasi di una guerra civile, che richiamò forze di interposizione ONU sul suolo cipriota: da allora la missione UNFICYP non ha più abbandonato il suolo cipriota. Dieci anni dopo, l'avvento al potere in Grecia, col tacito assenso del governo Nixon, di un regime militare in funzione anti-comunista e il colpo di stato con cui, nell'estate 1974, il presidente cipriota Macario, che non intendeva procedere alla *Enosis* col nuovo regime dei colonnelli, venne costretto alla fuga, provocarono l'intervento armato della Turchia nella parte settentrionale dell'isola, giustificato dal suo ruolo di co-garante della costituzione cipriota.

Da allora, nonostante molteplici tentativi di composizione della lite, Cipro resta divisa in una parte meridionale greco-cipriota, che si ritiene unica legittima erede della Repubblica di Cipro e la Repubblica Turca di Cipro del Nord, riconosciuta internazionalmente solo dalla Turchia. Come noto, il piano Annan del 2002, che contemplava la nascita di una Repubblica Unita di Cipro di tipo federale, sottoposto a referendum, venne approvato dalla parte turco-cipriota e bocciato dai greco-ciprioti.

Tale sintetica ricostruzione intende unicamente fornire il quadro di una situazione complessa, in cui interessi internazionali si sono spesso sovrapposti a questioni identitarie, le quali fondano su motivazioni storiche secolari e, quindi, di difficile composizione. Su tale scenario si è innestato il problema dell'ammissione di Cipro nell'Unione Europea nel 2004³⁹⁰, poche settimane prima del referendum, che ha inserito, nel conflitto latente fra Grecia e Turchia, Bruxelles come terzo giocatore, il cui ruolo è quanto meno delicato e lungi dal risultare ad oggi vincente.

Non tutti i Paesi membri sono stati perciò entusiasti per quello che è stato definito “a *reluctant enlargement*”³⁹¹ della adesione dell'isola mediterranea nell'Unione e prima del 1995 una soluzione del conflitto era considerata un prerequisito per l'ingresso in Europa. Successivamente, il veto posto dalla Grecia alla sigla dell'Unione doganale e del relativo Protocollo finanziario con la Turchia ha indotto l'Unione a mediare, in modo da ammorbidire la posizione greca. Ciò ha consentito da un lato l'avvio dei negoziati di adesione con Cipro a partire dal 1998 e, dall'altro, l'ammissione della Turchia allo *status* di candidato ad Helsinki l'anno seguente.

³⁹⁰ Cipro, con la quale esiste dal 1972 un accordo di associazione e tre protocolli finanziari, ha avanzato la sua candidatura nel 1990. Il 30 giugno 1993 la Commissione ha espresso un parere favorevole in relazione alla domanda di adesione di Cipro, prevedendo un riesame di tale domanda e una nuova valutazione della situazione per il primo gennaio 1995. A seguito del riesame della domanda, nell'Agenda 2000, presentata il 15 luglio 1997, la Commissione conferma l'avvio dei negoziati con Cipro, la cui apertura ufficiale ha avuto luogo il 30 marzo 1998 per tutti i dieci candidati all'allargamento del 2004.

³⁹¹ DIEZ Thomas (a c.), *The European Union and the Cyprus conflict: modern conflict, postmodern union*, Manchester University Press, 2002. Le riserve di taluni Paesi membri, primi fra tutti la Francia, all'adesione all'Unione Europea di Cipro stante la divisione interna sono state superate durante il vertice di Edimburgo seguito alla Conferenza europea del 12 marzo 1998, in occasione del quale gli Stati membri hanno dato il loro assenso alla dissociazione dei negoziati di adesione dalla soluzione del problema cipriota.

La posizione europea è peraltro sempre stata improntata ad una certa ambiguità. Il 4 dicembre 1997, nella sua risoluzione sulla comunicazione della Commissione "Agenda 2000 - Per un'Unione più forte e più ampia", il Parlamento europeo esortava il Consiglio e la Commissione a fare tutto quanto possibile per favorire una soluzione pacifica della questione cipriota, conformemente alle risoluzioni delle Nazioni Unite, ma teneva a sottolineare che ciò non implicava legare i negoziati di adesione con la soluzione della controversia³⁹². Sulla stessa linea si è mosso il Consiglio, che, dopo aver promosso con successo la soluzione a "pacchetto" che aveva consentito il ritiro del veto greco all'Unione Doganale con Ankara, aveva ribadito anch'esso l'assenza di un nesso fra l'avvio dei negoziati con Cipro e la soluzione pacifica della questione cipriota.

L'adesione, nell'ottica dell'Unione, è estesa a tutta l'isola, ma *de facto* essa ha condotto i negoziati solo con la repubblica di Cipro internazionalmente riconosciuta e governata dai greco-ciprioti, considerando come "occupata illegalmente" l'area settentrionale dell'isola.³⁹³ Inoltre, la politica europea nei confronti di Cipro è stata improntata al tentativo di conciliare il riconoscimento esclusivo del governo legale, conformemente alle risoluzioni delle Nazioni Unite, con la possibilità di evitare un isolamento della parte settentrionale dell'isola, estendendo ad

³⁹² Si veda al riguardo *Cipro e l'adesione all'Unione Europea*, nota informativa n. 1 del Gruppo di Lavoro del Segretariato generale del Parlamento Europeo, Task Force Allargamento, Lussemburgo, 1 marzo 2000, PE 167.284/rev.6, su http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/pdf/1a1_it.pdf.

³⁹³ Si legge infatti nella documento citato alla nota precedente, "Stando all'Agenda 2000, l'adesione dovrebbe recare beneficio a tutta l'isola e i rappresentanti della popolazione che vive nella parte nord dovrebbero essere associati ai negoziati di adesione. La parte occupata illegalmente rifiuta di accettare che la domanda di adesione sia presentata a nome di tutta l'isola. Il suo leader ha fatto sapere che l'avvio dei negoziati di adesione all'Unione europea comporterebbe una spartizione dell'isola e l'unione della parte settentrionale alla Turchia".[...] Secondo tale leader, i turco-ciprioti parteciperebbero ai negoziati solo a condizione che la Repubblica turca di Cipro del Nord sia "riconosciuta" come entità.

essa i benefici economici derivanti dal processo di adesione³⁹⁴, nella convinzione che ciò potesse indurre le parti alla conciliazione.

Peraltro, per quanto riguarda il problema di Cipro nei Partenariati di Adesione del 2001 e del 2003 viene richiesto alla Turchia di “*strongly support the UN Secretary General’s efforts to bring to a successful conclusion the process of finding a comprehensive settlement of the Cyprus problem*”³⁹⁵, mentre nella versione rinnovata del 23 gennaio 2006, a seguito delle pressioni di Cipro, ormai divenuta membro effettivo dell’Unione, le condizioni poste ad Ankara dalla Ue sono tre:

- “- *Ensure continued support for efforts to find a comprehensive settlement of the Cyprus problem within the UN framework and in line with the principles on which the Union is founded, whilst contributing to a better climate for a comprehensive settlement;*
- *Implement fully the Protocol adapting the Ankara agreement to the accession of the 10 new EU Member States including Cyprus;*
- *Take concrete steps for the normalisation of bilateral relations between Turkey and all EU Member States.*”³⁹⁶

Inoltre, nella sezione trasporti, si richiede di

“remove all existing restrictions on Cyprus-flagged vessels and vessels serving the Cyprus trade and the provisions of

³⁹⁴ Tale impostazione si è però in seguito scontrata con una sentenza della Corte di Giustizia del 1994 che, invitando i Paesi membri e le istituzioni europee a non riconoscere i certificati di circolazione dei prodotti alimentari provenienti da Cipro del Nord, ha accresciuto il divario fra le due zone dell’isola, acuito le ostilità reciproche ed accresciuto la dipendenza dei turco-ciprioti da Ankara.

³⁹⁵ *Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey*, rispettivamente dell’8 marzo 2001, p. 16 e del 19 maggio 2003, p. 43. In http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/key_documents_en.htm.

³⁹⁶ *Council Decision of 23 January 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with Turkey*, 2006/35/EC, p. 39. Su http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=306D0035&lg=en

the aviation agreements that discriminate Member States' carriers on the basis of their nationality"³⁹⁷.

Nel luglio dell'anno precedente, infatti, la Turchia, nonostante la delusione provata nel vedersi esclusa dal blocco dei Paesi ammessi nel club europeo nel 2004, sull'entusiasmo filo-europeista del primo governo AKP, aveva siglato il Protocollo addizionale, estendendo i termini dell'Unione doganale anche ai nuovi stati membri, in quanto, sulla base del sofferto accordo negoziato in occasione del Consiglio Europeo di Bruxelles del dicembre 2004³⁹⁸, ciò rappresentava una precondizione per l'apertura dei negoziati di adesione. Ciò nonostante, il Governo turco, che dal 1963 non ha mai riconosciuto la Repubblica di Cipro, ha tenuto a sottolineare in una "Dichiarazione su Cipro" del 29 luglio 2005 che la sigla del Protocollo addizionale esteso ai nuovi Paesi membri non implicava alcun riconoscimento di tale stato, in quanto l'attuale Repubblica di Cipro non comprende l'intero territorio dichiarato indipendente nel 1960, con ciò scatenando una contro-dichiarazione dal parte delle istituzioni europee e dei suoi Stati membri³⁹⁹.

A seguito di tale scontro, l'Unione ha deciso di sospendere nel 2006 otto dei 35 capitoli negoziali⁴⁰⁰, né il Partenariato di

³⁹⁷ Ivi, p. 43.

³⁹⁸ Si vedano le notizie di Ansa dell'epoca *UE: Turchia, accordo sofferto primo passo verso l'Europa*, 17 dicembre 2004, reperibile su <http://www.europamica.it/database/europamica/europamica.nsf/pagine/6318EF279E9B5CFFC1256F700032B202?OpenDocument>.

³⁹⁹ Il testo delle due dichiarazioni è, rispettivamente, sul sito ufficiale del Ministero degli Affari esteri turco, su http://www.mfa.gov.tr/declaration-by-turkey-on-cyprus_-29-july-2005.en.mfa e sul sito del Consiglio europeo, al link http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/86300.pdf

⁴⁰⁰ Così si legge nella decisione assunta al termine della 2770^a Sessione del Consiglio europeo, dell'11 dicembre 2006: "Per quanto riguarda la Turchia il Consiglio ha deciso in particolare di sospendere i negoziati sugli otto capitoli riguardanti settori interessati dalle restrizioni imposte dalla Turchia nei confronti della Repubblica di Cipro, e non chiuderà gli altri capitoli fino a quando la Turchia non avrà rispettato i suoi impegni ai sensi del protocollo aggiuntivo all'accordo di associazione UE-Turchia, che ha esteso l'unione doganale UE-Turchia ai dieci Stati membri, inclusa Cipro, che hanno aderito all'UE nel

Adesione nell'ultima formulazione del 18 febbraio 2008 modifica l'impostazione europea in relazione alla questione cipriota, richiedendo anzi di compiere *“concrete steps for the normalisation of bilateral relations between Turkey and all EU Member States, including the Republic of Cyprus, as soon as possible.”*⁴⁰¹

All'evidente stallo della situazione, certificato dalla stessa Unione Europea nelle sue conclusioni relative ai progressi della Turchia sulla strada dell'adesione nello Strategy Paper 2010-2011, ove si ammette che *“There is no progress towards normalisation of bilateral relations with the Republic of Cyprus”*⁴⁰², ha fatto però riscontro, nel luglio di quest'anno, un mutato atteggiamento da parte della Turchia, che, alla luce della crisi europea in atto e del nuovo scenario internazionale che si sta tuttora configurando nel bacino mediterraneo a seguito della cosiddetta Primavera araba, ha palesato una certa insofferenza verso la sordità e parzialità da parte europea circa le motivazioni turche sulla questione cipriota.

Sottolineando il proprio impegno per facilitare la soluzione della controversia nei termini proposti dall'ONU, già testimoniata dall'approvazione del referendum del 2004 da parte dei turco-ciprioti, ancora soggetti ad un pesante embargo⁴⁰³, l'attuale

maggio 2004”. Si veda il comunicato stampa su <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>, 16289/06 (Presse 352) e l'articolo *“L'Ue congela parzialmente le trattative con la Turchia”*, La Repubblica, 11 dicembre 2006, su <http://www.repubblica.it/2006/11/sezioni/esteri/turchia/accordo-ue/accordo-ue.html>

⁴⁰¹ *Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey and repealing Decision 2006/35/EC*, prot. 2008/157/EC, su http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/key_documents_en.htm

⁴⁰² *Conclusions on Turkey (extract from the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament “Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011”, COM(2010)660 final)*, su http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/conclusions_turkey_en.pdf.

⁴⁰³ Così la Commissione Indipendente sulla Turchia ricostruisce i fatti: *“Benché abbia pubblicamente e insistentemente sostenuto il Piano Annan, l'UE consente comunque ai greco-ciprioti di entrare come unici rappresentanti dell'isola. Una delle prime azioni della Repubblica di Cipro come Stato membro e*

Ministro degli Esteri Davutoglu ha seguito con soddisfazione il nuovo tentativo di mediazione, condotto da Ban Ki Moon, fra i leader ciprioti delle due parti Dimitris Christofias e Dervis Eroglu, giungendo ad ipotizzare un nuovo referendum sulla riunificazione cipriota da tenere nel primo semestre del 2012, così da consentire a Cipro di assumere tutt'intera la presidenza dell'UE. Quindi, a seguito della visita del Commissario europeo all'allargamento Štefan Füle, il ministro turco, ideatore della nuova politica estera di Ankara, ha minacciato addirittura la sospensione delle relazioni con l'Unione, come si è già avuto modo di esporre altrove.⁴⁰⁴

Ad oggi sembra quindi inascoltato il monito della Commissione Indipendente sulla Turchia, la quale non ha mancato di evidenziare che:

“Gli Stati membri dell’UE hanno una responsabilità politica nei confronti dell’attuale situazione e devono assolutamente impegnarsi al massimo per esortare greci e turco-ciprioti a raggiungere una conclusione soddisfacente nelle trattative in corso, che sembrano rappresentare l’ultima possibilità per una soluzione di tipo federale”

Ed ancora:

obbligare l'UE a disattendere la promessa politica di premiare i turco-ciprioti per il loro "SI" al referendum, bloccando un regolamento sugli scambi commerciali diretti che consentirebbe ai turco-ciprioti di accedere ai mercati dell'UE. L'embargo imposto dai greco-ciprioti ai turchi-ciprioti fu oggetto di critica per la prima volta nel 1964, per bocca del Segretario Generale dell'ONU U Thant, che lo definì un «vero e proprio stato di assedio». Nel 2004 il Segretario Generale dell'ONU Kofi Annan dichiara che «il voto della popolazione turco-cipriota ha fatto sparire qualsiasi logica di pressione ed isolamento nei suoi confronti». In risposta a questa situazione, percepita come un'ingiustizia, la Turchia fa dietrofront sul proprio obbligo (ai sensi del Protocollo aggiuntivo all'Accordo di Associazione UE-Turchia del 1963) di aprire i propri porti e aeroporti ai traffici greco-ciprioti". In Turchia in Europa. Rompere il ciclo vizioso, cit., p. 20.

⁴⁰⁴ Si veda pag. 180.

Cipro è rimasta in pace per decenni, ma l'UE ha intaccato gli equilibri del vecchio status quo. [...] L'UE si è fatta carico del problema accettando al suo interno il milione di abitanti di Cipro, nonostante essi dovessero ancora risolvere le differenze all'interno della loro stessa comunità. L'UE ha, quindi, importato al suo interno tutta la travagliata storia dell'isola"⁴⁰⁵.

preconizzando quanto sembra si stia avverando, ovvero che lo schiacciamento tanto delle istituzioni europee quanto dei suoi Paesi membri fra la lealtà verso un Paese membro e i rilevanti interessi strategici in Turchia, con il rischio da scongiurare, visto il consistente contingente militare presente sull'isola, di uno scontro armato fra le due fazioni.

Sembra insomma emergere con maggiore forza sulla questione cipriota un *deficit* dell'Europa a porre in campo tutti gli strumenti diplomatici a sua disposizione per favorire una composizione del conflitto. La condizionalità, utilizzata con certo successo per incoraggiare i Paesi candidati, ma anche quelli vicini, ad accrescere il grado di democrazia, stato di diritto e rispetto dei diritti umani al loro interno, non sembra ancora funzionare per dirimere conflittualità interstatali, sebbene sviluppo e consolidamento della democrazia, rafforzamento della sicurezza dell'Unione e mantenimento della pace siano obiettivi tra loro interrelati, per quanto attiene la comune politica estera e di sicurezza europea, sin dal trattato di Maastricht (art. 11 del Trattato). Ciò significa che *"The EU sees the promotion of democracy as a means to promote stability and security at its borders and therefore to prevent conflicts and preserve peace"*.⁴⁰⁶

⁴⁰⁵ Turchia in Europa. Rompere il ciclo vizioso, cit., p. 21.

⁴⁰⁶ BARACANI Elena (2010), "Paesi candidati: Turchia. Turchia ed Unione Europea", cit. p. 2. Tale impostazione è stata poi confermata dal documento "A secure Europe in a better world. European Security Strategy",

Per conseguire tale risultato, tuttavia, se è vero che il concetto di “Europeizzazione”, applicato alla composizione dei conflitti, è stato definito come *“a process which is activated and encouraged by European institutions, primarily the EU, by linking the final outcome of the conflict to a certain degree of integration of the parties involved in it into European structures”*⁴⁰⁷, la condizionalità va associata a meccanismi di persuasione istituzionali, politici, economici e sociali, atti a facilitare, direttamente o indirettamente, la socializzazione e l’integrazione fra le parti. Come hanno precisato Coppieters e Tocci, poiché i conflitti evolvono, tutti i diversi approcci suggeriti dai politologi – *conflict settlement, conflict transformation, conflict resolution* – possono essere auspicabili nei diversi stadi del conflitto⁴⁰⁸. Ma il valore aggiunto del contesto europeo a tali approcci combinati per la risoluzione dei conflitti ai suoi confini diviene effettivo solo nella misura in cui *“it is appreciated domestically by the main parties to the conflict. Only if the latter view the EU framework as a valuable asset can it add important resources to peace effort”*⁴⁰⁹.

Perciò, diversamente dalla condizionalità mediante la socializzazione i cambiamenti hanno luogo attraverso una trasformazione degli interessi percepiti quando gli attori interessati interiorizzano le norme comunitarie, con un

redatto sotto l’egida dell’Alto Rappresentante UE Javier Solana ed approvato nel Consiglio Europeo di Bruxelles il 12 dicembre 2003. Su <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

⁴⁰⁷ COPPIETERS Bruno et al. (2004) “Europeanization and Secessionist Conflicts: Concepts and Theories”, in COPPIETERS B., EMERSON M., HUYSEUNE M., KOVZIRIDZE T., NOUTCHEVA G., TOCCI N. e VAHL M., *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery*, in *JEMIE, Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, n1/2004. Online su <http://www.ecmi.de/jemie/download/1-2004Chapter1.pdf>.

⁴⁰⁸ Ibidem.

⁴⁰⁹ TOCCI, N. - KOVZIRIDZE T. (2004) “Cyprus”, in B., EMERSON M., HUYSEUNE M., KOVZIRIDZE T., NOUTCHEVA G., TOCCI N. e VAHL M., *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1. Online su <http://www.ecmi.de/jemie/download/1-2004Chapter2.pdf>.

meccanismo definito di “*complex learning*”, anche in assenza di incentivi materiali, come patrimonio di nuovi valori avvertiti come appropriati ed autonomamente accettabili. Conseguentemente, è stato affermato che, mentre la condizionalità sortisce effetti nel breve termine, la socializzazione agisce nel medio e lungo termine⁴¹⁰.

Recuperando da Schimmelfennig, Sedelmeier ed altri studiosi il concetto di rinforzo, Olsen e Tocci hanno recentemente associato alla idea di Europeizzazione il concetto di “rinforzo passivo” o “applicazione delle regole”⁴¹¹, che si accosta a quello di “ancoraggio esterno” proposto da Magen e Morlino⁴¹² per spiegare l’impatto della UE o dialtri attori esterni nel promuovere la democrazia indirizzando in tal modo le politiche di riforma nei Paesi terzi. Nel caso della Unione Europea, l’ancoraggio democratico è connesso con i legami istituzionali, l’assistenza economica e la richiesta di adeguamento a determinate condizioni politiche – democrazia, diritti umani e delle minoranze, stato di diritto, buone relazioni coi vicini - formalizzate in generale nei criteri di Copenhagen, ma specificate come prioritarie per ciascun Paese nei documenti detti Partenariato di Adesione⁴¹³.

L’evoluzione degli eventi già descritti, tuttavia, ha private la Unione Europea di buona parte della sua credibilità; pertanto, in certo senso, il fallimento sin qui registrato nella soluzione della questione cipriota, ha determinato un alto costo politico sia per

⁴¹⁰ BARACANI Elena (2007), “*The Impact of the EU’s Democratic Anchoring on the Settlement of the Cyprus, Crisis*”, Standing Group on International Relations, Sixth Pan-European International Relations Conference, Torino, 12-15 Settembre 2007.

⁴¹¹ OLSEN, J. (2002) “The Many Faces of Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40(5), pp. 921-952.

⁴¹² MAGEN, A –MORLINO L., *International actors, democratization and the rule of law: anchoring democracy?*, New York – London, Routledge, 2009.

⁴¹³ BARACANI E., “*The Impact of the EU’s Democratic Anchoring on the Settlement of the Cyprus, Crisis*”, cit. p. 7.

la Turchia che per l'Europa, che rende cogente un recupero di attivismo da parte delle istituzioni europee. Queste non possono più andare al seguito delle volontà di singoli Paesi membri di utilizzare l'argomento per sbarrare il passo all'adesione della Turchia nell'Unione, poiché la positiva conclusione di tale processo, secondo la maggior parte degli analisti, è *“fondamentale per la trasformazione del paese, ma di vitale importanza anche per l'UE e per Cipro”*⁴¹⁴. Ciò significa che, se per Cipro, nel breve termine, una soluzione appropriata non può che individuarsi in una riedizione del Piano Annan - ovvero in una ipotesi di una Cipro federale in cambio di una reintroduzione nell'isola del regime delle libertà di circolazione di persone, capitali, servizi e merci, che elimini l'isolamento di Cipro del Nord e faciliti il ritorno delle condizioni ante-1974, con una sostanziale interetnicità della popolazione⁴¹⁵ - riguardo alla Turchia l'Unione non potrà contare su un atteggiamento conciliante da parte di Ankara, se non renderà incontrovertibile che le prospettive di adesione, una volta soddisfatte le condizioni poste, siano certe e temporalmente definite ed accettabili.

⁴¹⁴ *Turchia in Europa. Rompere il ciclo vizioso*, cit., p. 22. Il rapporto della Commissione avanza anche proposte concrete mediante le quali Bruxelles potrebbe favorire una soluzione di compromesso. Richiamando la condizione di sperequazione fra le due parti in cui è divisa l'isola di Cipro, causata dall'embargo che affligge i turco-ciprioti e che più volte Ankara ha chiesto di rimuovere, gli estensori del rapporto suggeriscono che *“L'UE potrebbe fare questo riproponendo la promessa formulata nel 2004 di porre fine all'isolamento turco-cipriota tramite scambi commerciali diretti e provare a superare gli ostacoli ai voli internazionali diretti all'aeroporto della parte turco-cipriota dell'isola”*.

⁴¹⁵ TOCCI N. - KOVZIRIDZE, T. (2004) *“Cyprus”*, cit. p. 37.

PARTE III
LE OPPORTUNITA'



CAPITOLO 4. - POTENZIALITÀ DELLA INTERAZIONE DELLA TURCHIA NELLA POLITICA MEDITERRANEA DELLA UE

Sin qui, la nostra ricerca ha cercato di indagare, a partire dalla inconfutabile rilevanza geopolitica della Turchia per l'Europa, le motivazioni delle diffidenze e difficoltà, oggettive o percepite, del percorso di convergenza fra il Paese della Mezza Luna e le istituzioni europee. Il capitolo precedente, ha in questo senso, inteso suffragare l'opinione di coloro che ritengono che il grado di democrazia, rispetto dello stato di diritto e tutela dei diritti e libertà del gigante anatolico, sebbene il percorso di riforme non sia ancora pervenuto al termine, risulti sufficiente a consentire l'ingresso di Ankara nel club europeo. Pur comprendendo le riserve che ricorrentemente hanno rallentato e rischiano oggi di fermare definitivamente un positivo esito del lungo processo di avvicinamento dei Turchi all'Europa ed ai suoi valori fondanti, ci sembra risulti con evidenza che, nell'analisi di *pro e contra*, i primi prevalgano non solo per l'attuale estensione dell'Unione Europea, ma anche per le sue prospettive di ampliamento, soprattutto lungo la direttrice meridionale e mediterranea.

Non è d'altronde un caso che anche le relazioni fra Bruxelles e la sponda sud del Mediterraneo abbiano seguito un andamento altrettanto complesso e, in definitiva, interlocutorio, che contraddicono il sempre ribadito interesse centrale dell'Unione per quest'area. Nel seguito, quindi, dopo una sintetica ricostruzione delle relazioni fra Europa e Mediterraneo,

cercheremo di individuare le questioni in cui l'apporto di un Turchia membro a pieno titolo nell'Unione potrebbe favorire un migliore dialogo fra le parti che, a partire da un principio di reciprocità e rispetto interculturale, consenta l'affermazione di quei criteri politici di democrazia pluralista e tutela dei diritti umani anche in società di diversa tradizione, cultura e religione.

Muovendoci entro le coordinate descrittive braudeliane⁴¹⁶, il Mediterraneo costituisce una entità spaziale ben definita dalle sue sponde, che tuttavia racchiude in sé molteplici paesaggi, culture, civiltà passate e presenti e la cui essenza identitaria, pertanto, è data proprio dalla sua complessità ed eterogeneità. Ciò nonostante, la valenza simbolica di questo mare ha un forte valore unificante se, come asseriva Hegel, *“per i tre continenti il Mar Mediterraneo è fattore di unificazione e il centro della storia mondiale”*⁴¹⁷.

Dunque, come osserva Matteo Vegetti, *“l'essenza storica dell'Occidente si trova nell'elemento geopolitico del mare, nella sua potenza connettiva e relazionale, [che] ‘decostruisce’ l'identità europea, contesta la ripartizione geopolitica degli Stati nazionali, [...] è la pietra di inciampo di ogni tentativo di assegnare all'Europa un confine identitario, sia esso politico, spirituale o religioso”*.⁴¹⁸ Se ciò è vero, allora, il quesito da porsi è se, proprio a partire da tale Mediterraneo, crocevia plurale di formidabile potenza simbolica e

⁴¹⁶ Sono note le parole dello storico sul *mare nostrum*: *“Che cosa è il Mediterraneo? Mille cose insieme. Non un paesaggio, ma innumerevoli paesaggi. Non un mare, ma un susseguirsi di mari. Non una civiltà, ma una serie di civiltà accatastate le une sulle altre.”* BRAUDEL F. *Il Mediterraneo*, Bompiani, Milano, 1987, p. 7.

⁴¹⁷ G. W. F. HEGEL, *Lezioni sulla filosofia della storia*, vol. I, La Nuova Italia, Firenze, 1998, p. 77.

⁴¹⁸ VEGETTI Matteo (2009), *“Una geopolitica immaginaria del Mediterraneo”*, in *Impresa & Stato*, Rivista della Camera di Commercio di Milano, n. 87, inverno 2009-2010, pp. 19-26.

stratificata e potenziale spazio di mediazione⁴¹⁹ politica e culturale, sia possibile concepire per i Paesi che su di esso si affacciano, al di là delle contraddizioni religiose, sociali e territoriali, un *nomos* comune, ovvero principi giuridici e valori civili condivisi, capaci di costruire politiche di integrazione e di sviluppo comuni, nonché di coniugare terra e mare, regionale e globale, in una originale *governance* mediterranea. E se è vero che “*sul Mediterraneo è stata concepita l’Europa*”⁴²⁰, è da questa che deve partire lo sforzo di riflettere, per individuare la dimensione politica necessaria a valorizzare il processo di globalizzazione in atto da tempo, anche nell’area euro-mediterranea, al fine di ricomporre il tessuto di una civile convivenza fra nazioni e Stati che condividono una particolare identità, in quanto parti di un “*sistema, cioè un insieme strutturato di etnie, storie e culture.*”⁴²¹

⁴¹⁹ Vegetti, che è docente di filosofia estetica al Politecnico di Milano, individua nello stesso etimo alto-medievale di “*medium terrarum*” la sostanza unificante del Mediterraneo come *medium* tra ponte fra terre diverse, sottolineando come proprio “*Di fronte ai rischi derivanti dai conflitti etnici e dai movimenti migratori registrabili nel bacino mediterraneo, pochi compiti sembrano più urgenti rispetto a quello di restituire al Mediterraneo un ruolo centrale, magari quello stesso intuito da Hegel quando lo paragona al “foro”, al più essenziale spazio pubblico della civiltà europea*”, VEGETTI M. “Una geopolitica immaginaria del Mediterraneo”, cit. p. 25.

⁴²⁰ “*Il Mediterraneo non è solo geografia. I suoi confini non sono definiti né nello spazio né nel tempo. Non sappiamo come fare a determinarli e in che modo: sono irriducibili alla sovranità o alla storia, non sono né statali né nazionali: somigliano al cerchio di gesso che continua a essere descritto e cancellato, che le onde e i venti, le imprese e le ispirazioni allargano o restringono. Lungo le coste del Mediterraneo passava la via della seta, si incrociavano le vie del sale e delle spezie, degli olii e dei profumi, dell’ambra e degli ornamenti, degli attrezzi e delle armi, della sapienza e della conoscenza, dell’arte e della scienza. Gli empori ellenici erano ad un tempo mercati e ambasciate. Lungo le strade romane si diffondevano il potere e la civiltà. Dal territorio asiatico sono giunti i profeti e le religioni. Sul Mediterraneo è stata concepita l’Europa*”. MATVEJEVIC Predrag (1994), *Breviario mediterraneo*, Garzanti, Milano, p. 17.

⁴²¹ RAMAT Paolo (2002), *Introduzione*, in A. BIAGINI (a cura di), *Il “sistema” Mediterraneo: radici storiche e culturali, specificità nazionali*, Roma (CNR), p. 9.

4.1 Cenni storici sulle relazioni euro-mediterranee

Per taluni, la Unione per il Mediterraneo proposta nel 2008 dal presidente francese Sarkozy costituirebbe una prima risposta sperimentale a tale istanza, ponendo nella sua stessa denominazione - con quella preposizione “per” di intento finalistico - l’evidente elemento di impegno a rintracciare la componente, l’idea comune attorno a cui riconoscersi. Ma l’Europa si è posta da lungo tempo il problema delle relazioni con la sponda sud del Mediterraneo, lanciando nel tempo diverse proposte di cooperazione, sostanzialmente lungo tre assi dimensionali: quello politico-istituzionale, quello economica ed ambientale, e quella della sicurezza.

Nel seguito si ripercorrerà sinteticamente la storia delle relazioni euro-mediterranee e la loro evoluzione, cercando di individuare positività e negatività dei diversi approcci tentati, per cercare di comprendere se ed in quale misura la Turchia possa rivestire un ruolo di cerniera fra le istituzioni europee e i PTM ed i settori in cui tale funzione possa essere cruciale per gli interessi geopolitici dell’Europa.

4.1.1 Dagli Accordi di prima generazione a Barcellona

Durante il periodo della Guerra Fredda, la regione ha sofferto momenti di grave conflittualità - legata in parte alle ultime convulsioni del processo di decolonizzazione e in parte

all'insorgere del conflitto israelo-palestinese. In tale fase, la politica mediterranea di cooperazione della neonata Comunità Economica Europea si svolse in modo alquanto asistematico, privilegiando accordi bilaterali o 'Convenzioni di associazione economica', in particolar modo con i Paesi del Maghreb, Tunisia, Marocco e Algeria⁴²², gravitanti nell'orbita francese, con l'obiettivo duplice di intensificare le tradizionali correnti di scambio commerciale tra la CEE ed i Paesi in questione e contribuire allo sviluppo economico e sociale di questi ultimi, garantendo la persistenza di legami con l'Europa, in un'area di strategica rilevanza⁴²³. I Paesi con cui si favorivano tali "*special relationship*" erano definiti "Paesi associati" e l'accordo di associazione, previsto dall'art. 238 del Trattato di Roma, implicava una collaborazione più intensa di quella prevista dagli accordi tariffari e commerciali⁴²⁴, che aveva lo scopo di concertare azioni comuni, raggiungere fini unitari, creare organi in grado di fissare direttrici comuni: in altre parole, "istituzionalizzare" la cooperazione⁴²⁵. E' in tale quadro di accordi

⁴²² L'Algeria al momento della nascita della CEE è dipartimento francese e viene di fatto integrata alla Comunità con l'articolo 227 (ora articolo 299), paragrafo II del Trattato di Roma, che afferma che: "*Per quanto riguarda i dipartimenti francesi d'oltremare, le disposizioni particolari e generali del presente Trattato riguardanti: libera circolazione delle merci, agricoltura (escluso l'articolo 40 paragrafo 4), liberalizzazione dei servizi, regole di concorrenza, misure di salvaguardia (articoli 109 H e 226) e le istituzioni; sono applicabili fin dall'entrata in vigore del Trattato*".

⁴²³ Il Trattato di Roma, riconosce espressamente il principio dell'associazione economica con i Paesi terzi nell'intento di preservare ed ampliare le vie tradizionali di scambio e di contribuire allo sviluppo delle aree extra-comunitarie. Gli articoli 113 (ora articolo 133), 227 (ora articolo 299) e 238 (ora articolo 310), un Protocollo e due Dichiarazioni sono, tra le varie disposizioni, quelle giuridicamente più rilevanti.

⁴²⁴ Questi sono regolati dall'art 113, (ora articolo 133), il quale lascia intendere che l'accordo commerciale si limiti a prevedere diritti ed obblighi reciproci in merito agli scambi commerciali, laddove nell'articolo 238 del Trattato viene enunciato che la Comunità può concludere "*con uno Stato terzo, un'unione di Stati o un'organizzazione internazionale, accordi che istituiscano un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari*" (cfr. R. DE NOVA (1971), "Rilevazioni comparative sugli accordi di associazione alla CEE", in *Rivista di Diritto Internazionale*, pp. 347 e ss.).

⁴²⁵ L'art. 238 tace sui contenuti del rapporto associativo, che tuttavia sono meglio precisati nell'articolo 131 (ora articolo 182) comma 2. Questo sottolinea che "*scopo dell'associazione è di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei Paesi e territori d'oltremare e instaurare strette relazioni economiche*

bilaterali, cosiddetti di prima generazione, che sono stati sottoscritti, nel 1961 e nel 1963, gli Accordi di Associazione con Grecia e Turchia, che avevano già formulato domanda di adesione al *club* europeo, finalizzati a realizzare un'unione doganale, col proposito di stabilizzare il quadrante sud-orientale all'interno dell'Alleanza Atlantica, contro l'espansione sovietica nel Mediterraneo. Possono essere interpretati allo stesso modo anche gli Accordi di Associazione conclusi con Malta (1970) e Cipro (1972) per riempire il pericoloso vuoto determinato dal venir meno dei vincoli storici delle due isole con il Regno Unito. Allargando progressivamente la visuale all'intero bacino mediterraneo, la Comunità Europea stipula ancora, tra il 1965 e il 1973, accordi associativi per il mantenimento di particolari regimi di scambio con Tunisia e Marocco (1969) e accordi misti commerciali e di cooperazione tecnica con Libano (1965), accordi commerciali con Spagna ed Israele (1970), Portogallo ed Egitto (1972) e Jugoslavia (1973).

Tuttavia, in quegli anni, l'impostazione prevalente di tali accordi resta quella funzionale, di tipo esclusivamente economico e la Comunità non interviene in alcun modo, nel contesto mediterraneo, in ambito politico, né si pone come soggetto politico portatore di valori democratici attrattivi. Ciò nonostante, è interessante notare che, andando oltre tali accordi, stipulati sul classico modello di impronta postcoloniale teso essenzialmente all'acquisto di materie prime e alla vendita di prodotti

tra essi e la Comunità nel suo insieme"; aggiunge poi al comma 3, che *"la promozione dello sviluppo dei Paesi associati, costituisce l'aspetto essenziale dell'associazione"*. Gli articoli successivi, precisano meglio queste finalità prevedendo, oltre all'adozione di misure sugli scambi commerciali, la necessità di investimenti degli Stati Membri e della Comunità negli Stati associati e un diritto di stabilimento dei cittadini su una base non discriminatoria nelle relazioni tra Stati Associati e Comunità (ex articolo 132, ora articolo 183), nonché la libertà di circolazione dei lavoratori nei rispettivi territori, anche se a condizioni fissate da successive convenzioni (ex articolo 134, ora articolo 185).

manifatturieri, Marocco⁴²⁶ e Tunisia, ottenuta l'indipendenza, chiedano l'avvio di trattative per associarsi ai sei membri della CEE, invocando l'articolo 238 del Trattato di Roma. Le trattative, protrattesi per anni, si conclusero con accordi preferenziali di tipo meramente commerciale, evidenziando la difficoltà della CEE a immaginare soluzioni in grado di conciliare gli interessi agricoli comunitari con quelli dei Paesi Terzi Mediterranei e, soprattutto, la sostanziale impreparazione delle istituzioni europee ad accogliere richieste che esulassero dal ristretto ambito economico.

Da questi accordi si evince, anzi, come il bacino mediterraneo non sia considerato un'area omogenea, ma come un gruppo di Paesi con i quali avere semplici rapporti bilaterali, secondo un'ottica di vantaggio per l'Europa, che li utilizzava come mercato sicuro, da cui prelevare materie prime per poi esportarvi il prodotto finito, che rafforzava la dipendenza dei Paesi terzi mediterranei nei confronti della Comunità, compromettendo in tal modo lo sviluppo degli stessi. In questa prima fase di rapporti con i Paesi terzi mediterranei manca, cioè, una vera e propria politica mediterranea e prevalgono interessi meramente commerciali o di sicurezza in chiave antisovietica.

Fu la guerra arabo-israeliana del 1967 ad indurre le istituzioni europee ad un impegno più organizzato, che generò, nel 1972, la "Politica mediterranea globale", che applicava uno stesso modello di Accordo di Cooperazione a un numero accresciuto di partner sud-mediterranei. Il Vertice di Parigi del 19 ottobre 1972, sotto la presidenza Pompidou, pone termine al primo ciclo di rapporti della CEE coi Paesi terzi del Mediterraneo e inaugura, su diverse basi, la nuova politica "globale".

⁴²⁶ Il Marocco nel 1987 ha inoltre avanzato domanda di adesione.

Quest'ultima era stata sollecitata, in prima istanza, dal Parlamento Europeo, che già nel marzo 1971, prima che il Consiglio concludesse l'Accordo di Associazione con Malta, aveva denunciato la mancanza di unitarietà nelle relazioni coi Paesi terzi del Mediterraneo, auspicando l'adozione di una *“coerente dottrina globale”*⁴²⁷. In seguito, rivendicando tale primato, il Parlamento Europeo adotterà una risoluzione sulle conseguenze dell'ampliamento della Comunità Europea per le sue relazioni con i Paesi del bacino mediterraneo, in cui, rallegrandosi nel constatare che Commissione e Consiglio abbiano recepito le sue raccomandazioni per un approccio globale, comprendente sia la liberalizzazione degli scambi che la cooperazione allo sviluppo, nelle relazioni con i Paesi del bacino mediterraneo, auspicava l'adozione di tale politica mediterranea comunitaria *“coerente nei suoi principi, ma modulata in funzione della particolare situazione di ciascuno dei Paesi interessati”* e, a livello dei principi:

“Chiede che la Commissione e il Consiglio elaborino questa politica mediterranea – che esso [il Parlamento n.d.t.] ha preconizzato per primo – in stretta collaborazione con esso in quanto organo della rappresentanza dei popoli della Comunità;

*Riafferma con solennità e fermezza che la Comunità Europea e i suoi Stati membri sono basati su fondamenti precisi e indispensabili della democrazia parlamentare e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà pubbliche e che soltanto i Paesi europei aventi regimi, istituzioni, ideali e finalità politiche comparabili possono concludere con la Comunità quegli Accordi di associazione che consentono a termine l'adesione completa”*⁴²⁸.

⁴²⁷ Risoluzione del 9 febbraio 1971, in GUCE serie C 19, 1 marzo 1971, pp. 15-16..

⁴²⁸ Cfr. GUCE, serie C n. 19 del 12 aprile 1973, pp. 35-36.

La risoluzione del Parlamento Europeo riveste quindi interesse, ai fini del nostro discorso, perché pone in evidenza, per la prima volta, l'importanza di criteri politici come discriminante per la conclusione di accordi finalizzati all'adesione, in un contesto di definizione di una politica mediterranea. Quest'ultima, viene così inquadrata nei termini dei principi costitutivi della Comunità e, a livello degli orientamenti politici ed economici, indirizzata a generare una zona di libero scambio su principi di equità e reciprocità mediante politiche estere armonizzate da parte dei Paesi membri in ambito di cooperazione tecnica, finanziaria, energetica, e di politiche sulla immigrazione, l'ambiente, i trasporti.

La Commissione, facendo propria la raccomandazione del Parlamento, elaborò, nell'agosto dello stesso anno, i contenuti di tale nuova politica mediterranea globale e, affermando la rilevanza, per gli interessi comunitari, dell'equilibrio socio-economico della zona, attestò la volontà di avviare un nuovo modello di rapporti fra Stati industrializzati e Stati in via di sviluppo, compatibili con le aspirazioni della comunità internazionale che in quei giorni promuoveva un "*Nuovo ordine economico internazionale*", più giusto ed equilibrato.⁴²⁹

In termini concreti, i nuovi accordi di cooperazione globale si differenziano dagli accordi di prima generazione *in primis* per la cosiddetta 'multisetorialità' dei campi di intervento, che includono i settori economico-finanziario, tecnico, sociale ed

⁴²⁹ Cfr. le risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 3201 e 3202 - S VI, del 1 Maggio 1974 per un "Nuovo ordine economico internazionale", e la Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati (Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU del 12 dicembre 1974, n. 3281 - XXIX). Per la Commissione si veda Bollettino CE n. 10/1972.

istituzionale, nonché per una regolamentazione degli scambi tra la CEE ed i Paesi terzi mediterranei su un piano meno squilibrato, basato sulla cooperazione, ovvero sulla comune volontà di agire in sinergia. I nuovi accordi sono definiti poi ‘globali’ perché, diversamente da prima, i Paesi terzi mediterranei sono considerati non più come singoli Stati, ma come Paesi i cui problemi vanno inseriti in un unico contesto regionale, quello del Mediterraneo.

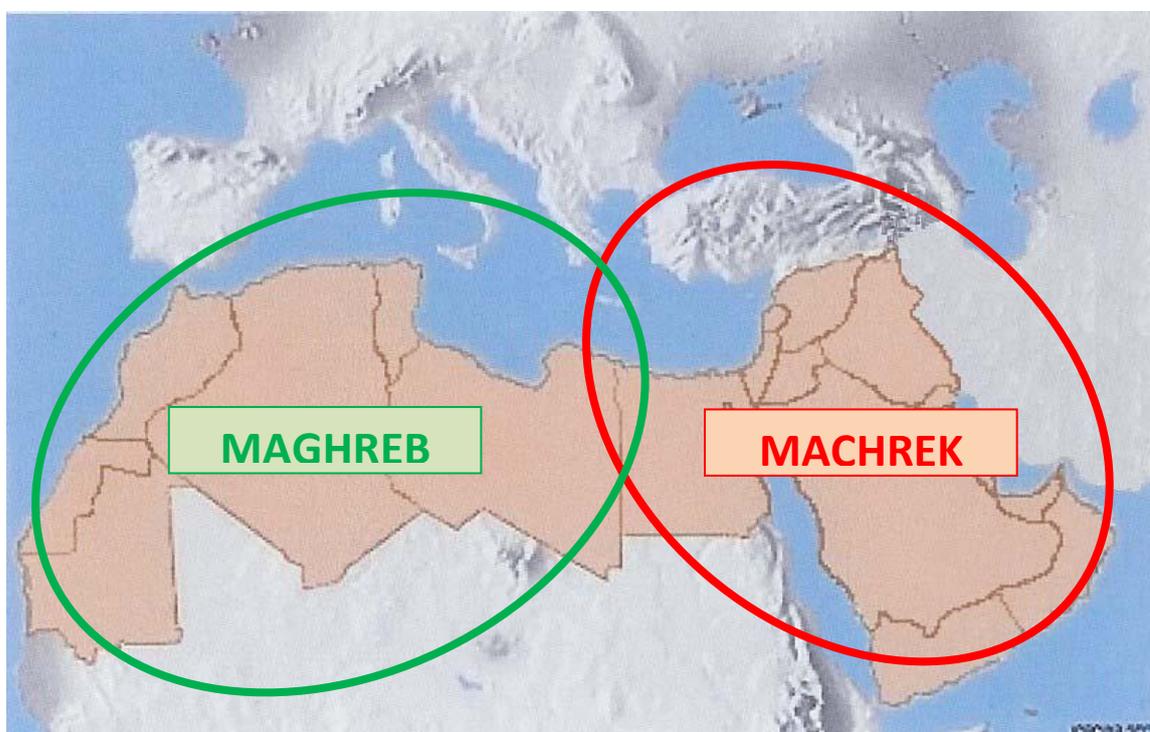


Figura 10: Sponda sudorientale del Mediterraneo.
Fonte: Esercito Italiano

Vengono conclusi Accordi di cooperazione globale con tutti i Paesi del Maghreb e del Machrek⁴³⁰, ad eccezione di Libia e Albania ed inclusa la Giordania⁴³¹. Proprio l’inclusione di

⁴³⁰ “Il termine “Maghreb” in arabo significa “il luogo dove tramonta il sole”, vale a dire l’occidente, e comprende Algeria, Marocco, Tunisia, Libia e Mauritania (gli ultimi due esclusi dai citati accordi), mentre “Mashrek” significa “il luogo dove sorge il sole”, vale a dire l’oriente, e comprende Egitto, Siria, Giordania e Libano”, in MOLINARO Enrico, *Nazione, religione e identità collettiva tra Europa e Mediterraneo*, in PFÖSTL Eva a c. (2006), *La creazione di una zona di pace e stabilità attorno all’Unione Europea*, Istituto di Studi Politici “S. Pio V”, Apes, Roma, pp. 301-448, p. 399.

⁴³¹ Si vedano le Gazzette Ufficiali serie L., nn. 263-269, 1978, in parte consultabili mediante il sito di Eur-lex <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=it>. I documenti sono inoltre citati in RIZZI Franco

quest'ultima nazione, che non possiede sbocchi sul Mediterraneo, ma rivestiva un ruolo fondamentale nel conflitto arabo-israeliano, alla vigilia della sigla dei Trattati di Camp David, rende palese come *“la premessa politica di tale impostazione, per la Comunità Europea, era che la possibilità di promuovere una pace stabile nell'area dipendesse essenzialmente dal grado di sviluppo economico dell'area”*.⁴³²

Tale concezione comportò la stipula di successivi Protocolli finanziari, che hanno assicurato a queste aree, dalla fine degli anni '70 al 2004, un flusso di capitali ed investimenti enorme, che tuttavia, ha generato una visione distorta della cooperazione regionale mediterranea, dal momento che, pur variando le motivazioni sul piano politico, *“tutti i paesi partner, sulle sponde meridionali e orientali del bacino, sono interessati allo sviluppo della cooperazione economica con l'Ue e all'aiuto finanziario che ne deriva”*.⁴³³

Dal canto suo, l'Europa celando questioni di sicurezza nell'area dietro esigenze di cooperazione commerciale e di politiche di sviluppo, non poté evitare si palesassero presto una serie di contraddizioni, tra cui, in primo luogo, la difficoltà di conciliare l'incremento delle esportazioni dei Paesi Terzi Mediterranei con la difesa dei prodotti agricoli continentali, protetti dalla PAC e, in secondo luogo, la dipendenza dei Paesi europei dalle importazioni del petrolio arabo, che tuttavia – vista

(1997), *Unione Europea e Mediterraneo. Dal Trattato di Roma al dopo Barcellona (1957-1997)*, Nuova Italia Scientifica, Firenze-Roma, 1997, pp. 29.

⁴³² MOLINARO Enrico (2006), *Nazione, religione e identità collettiva tra Europa e Mediterraneo*, cit., p. 399.

⁴³³ ALIBONI Roberto - COLOMBO Silvia (a c.) (2010), *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, Osservatorio di Politica Internazionale, Rapporti IAI, giugno 2010, p. 3. L'ammontare degli investimenti europei nel bacino sud-orientale del Mediterraneo nel periodo considerato supererebbe i 5,5 miliardi di Ecu, compresi i prestiti della Banca Europea per gli Investimenti.

la già citata mancanza di una politica energetica unitaria – non erano contemplate nell’ambito degli accordi, pur essendo le uniche che, per volume e valore, avrebbero potuto favorire una cooperazione effettivamente paritetica tra le parti. Inoltre, se si considera che lo *shock* petrolifero del 1973 pose fine alla fiducia che l’economia espansiva comunitaria potesse fungere da traino nel bacino mediterraneo, si comprende come anche questa forma di collaborazione euro-mediterranea si sia rivelata insufficiente, nonostante taluni aspetti di novità istituzionale, essendo stato previsto un Consiglio di cooperazione, preposto a curare il buon funzionamento degli accordi ed a dirimere le eventuali controversie, e un Comitato di cooperazione con funzioni esecutive. La prevalenza di rapporti bilaterali, con trattamenti difformi fra i vari Paesi della sponda africana, avevano contraddetto, nella sostanza, i presupposti stessi dell’approccio globale.

A seguito del primo ampliamento, che portò i Paesi membri dagli originari sei a nove, con l’adesione della Comunità di Regno Unito e Irlanda, Danimarca e Norvegia, si rese necessario un riequilibrio ed un ripensamento complessivo delle politiche mediterranee, sia in relazione ai Paesi europei rivieraschi, sia nei confronti dei Paesi mediterranei non comunitari. La ricerca di soluzioni riguardo alle relazioni con il Mediterraneo fu quindi rimandata dalla Comunità per diversi anni, dal 1979 al 1985, durante lo svolgimento delle negoziazioni per l’adesione dei paesi della penisola iberica: era infatti apparso evidente come, prima di definire le attività esterne della CEE, andassero risolti i problemi interni causati dal futuro ampliamento, particolarmente per quanto atteneva alla politica

agricola ed alle regioni mediterranee della Comunità stessa. Il Secondo e terzo allargamento vedono infatti fare ingresso in Europa, rispettivamente, la Grecia (1981) e quindi Spagna e Portogallo (1986), il che, unitamente alla gran mole di accordi con i Paesi della riva sud del Mediterraneo, induce quasi ad un capovolgimento del quadro d'insieme comunitario.

Già in concomitanza col primo di tali avvenimenti, il Parlamento Europeo, nella sua relazione sulla politica euro-mediterranea, dichiarava esplicitamente che l'approccio globale, ancora fondato essenzialmente su scambi di ordine commerciale, si era rivelato insufficiente al conseguimento dei suoi scopi ed occorreva migliorare gli accordi di associazione e cooperazione, ampliandone la portata in ambito economico.⁴³⁴ In risposta a tale auspicio del Parlamento, presero vita i Programmi Integrati Mediterranei (PIM)⁴³⁵, programmi pluriennali di sviluppo finanziati con risorse sia comunitarie che nazionali, tese a preparare alla concorrenza i Paesi mediterranei da poco entrati nella Comunità e, di riflesso, i Paesi terzi insistenti sull'area. *“I PIM, nonostante l'esiguità dei fondi, costituirono il primo progetto europeo globale di intervento strutturale, capace di agire in diversi settori economici e suscettibile di promuovere lo sviluppo a livello locale. Con il lancio dei PIM, si può considerare conclusa la prima fase della strategia euro-mediterranea.”*⁴³⁶ Parallelamente alla soluzione dei problemi interni, e alla definizione delle condizioni d'adesione dei paesi della penisola iberica, la Comunità s'impegnò

⁴³⁴ Si veda NICOLIA Dino (2005), *La strategia euro-mediterranea. Prospettive politico-economiche per il Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano-Roma, p. 56 e RIZZI Franco (2004), *Un Mediterraneo di conflitti: storia di un dialogo mancato*, Melterni, Roma, pp. 62-63.

⁴³⁵ Reg CEE 2088/85. Le maggiori novità dei PIM, furono il superamento di una logica settoriale, il coordinamento coi Fondi Strutturali e la programmazione a livello regionale o sub-regionale.

⁴³⁶ NICOLIA Dino, op. cit., p 56.

in un'analisi minuziosa dei nuovi elementi che potevano incidere sulle relazioni con i paesi oggetto della politica globale, tendente ad individuare i problemi da risolvere per porre le basi di una politica mediterranea della Comunità allargata.

Per una nuova strategia euro-mediterranea bisognerà comunque attendere gli anni novanta, dopo la caduta del muro di Berlino e la trasformazione della CEE in Unione Europea a seguito del trattato di Maastricht.

La Politica Mediterranea Rinnovata (PMR) era stata elaborata, in verità, dal Consiglio dei Ministri della Comunità del 18 dicembre 1990, sullo spunto di una Comunicazione della Commissione del giugno di quell'anno e di precedenti proposte del Consiglio europeo di Strasburgo (1989) e del Comitato Economico e Sociale⁴³⁷. Gli ambiti di azione della PMR, entrata in vigore nel 1992, erano stati definiti nella Conferenza di Nicosia, tenutasi dal 26 al 28 settembre 1990, che predispose la 'Carta sulla cooperazione euro mediterranea per la zona del bacino

⁴³⁷ Qualche anno dopo il varo della Politica mediterranea globale, come già accennato, il Parlamento Europeo, con l'ennesima risoluzione (GUCE, serie C, n. 141, 10 giugno 1985), aveva considerato l'approccio mediterraneo globale inadeguato. Dopo un periodo di stallo, nel novembre del 1989, la Commissione trasmette al Consiglio dei ministri una Comunicazione in cui viene esaminata la situazione economica e sociale dei Paesi terzi mediterranei, proponendo nuove linee guida della strategia d'insieme che la CEE dovrebbe seguire (Documento Sec (89) 1961 del 23 novembre 1989). Nel documento veniva riaffermata l'importanza attribuita dalla Comunità al consolidamento dello sviluppo delle relazioni con i Paesi terzi mediterranei, il cui benessere costituiva, in considerazione della continuità geografica e dei rapporti esistenti fra le due parti, uno degli elementi essenziali per la stabilità della Comunità stessa, laddove si ammetteva che, invece, lo squilibrio Nord-Sud, aveva assunto proporzioni inquietanti. Nel dicembre 1989 il citato Consiglio europeo di Strasburgo esprimeva la convinzione che la Comunità dovesse approfondire la sua politica verso i Paesi terzi mediterranei, con cui sussistevano da tempo "legami preferenziali", attribuendo grande importanza alla creazione dell'"Unione del Maghreb arabo (UMA), con Libia, Tunisia, Algeria, Marocco e Mauritania. Nel giugno 1990 è presentato dalla Commissione il documento *Un nuovo profilo per la politica mediterranea: proposte per il periodo 1992-1996* (Documento Sec (90) 812 del 1° giugno 1990). Questo documento sottolinea la necessità di azioni nel campo della tutela ambientale, dello sviluppo delle risorse umane, del potenziamento della cooperazione generale e del rinnovo dei Protocolli finanziari con Paesi terzi mediterranei. Il potenziamento della coesione tra la Comunità e i suoi partner mediterranei è considerato un obiettivo molto importante soprattutto per l'instabilità economica, la crisi sociale e la crescita del fondamentalismo religioso nei Paesi terzi mediterranei. La critica verso la PMR formulata dal Comitato Economico e Sociale Europeo è invece su *Secondo supplemento di parere sulla politica mediterranea della Comunità*, in GUCE serie C, n.40 del 17 febbraio 1992.

mediterraneo'. Tra gli obiettivi era il sostegno alla formazione delle risorse umane attraverso il trasferimento di maestranze specializzate presso i Paesi che ne avessero necessità. La risoluzione del Consiglio di dicembre articolava la cooperazione finanziaria verso i Paesi mediterranei non comunitari su sei punti, da attuare, oltre che nella cornice di accordi potenziati, coi relativi Protocolli, anche mediante la cosiddetta "cooperazione orizzontale", tesa a favorire la realizzazione di investimenti di interesse comune nei settori delle telecomunicazioni, del trasferimento di energia e della salvaguardia dell'ambiente⁴³⁸. L'anno prima che la PMR entrasse in vigore, il Parlamento, ancora una volta, aveva sollecitato Consiglio e Commissione ad elaborare un progetto complessivo di cooperazione "a tutti i livelli" per la regione mediterranea, tenuto conto della sua rilevanza strategica, in particolare per l'approvvigionamento energetico, invitando quindi a perseguire la stabilità dell'area mediante la definizione di una vera politica di "buon vicinato". Tra gli aspetti innovativi di tale impostazione vi fu l'inaugurazione della "cooperazione decentrata", che prevedeva l'estensione degli interventi, oltre che al settore finanziario ed economico, all'ambito culturale, attraverso una serie di interessanti programmi avviati a partire dal 1992-1993.⁴³⁹ Nonostante la indubbia valenza di tali

⁴³⁸ RIZZI F. (2004), *Un Mediterraneo di conflitti*, cit., p. 79. I sei punti in questione erano: 1) accompagnamento del processo di adeguamento economico dei Paesi mediterranei non comunitari; 2) incentivazione degli investimenti privati; 3) aumento dei finanziamenti bilaterali e comunitari; 4) miglioramento dell'accesso al mercato comunitario; 5) più stretta implicazione dei Paesi mediterranei non comunitari nel processo di completamento; 6) rafforzamento del dialogo economico e politico, soprattutto a livello regionale.

⁴³⁹ Ivi, p. 81. Si veda anche NICOLIA Dino, *La strategia euro-mediterranea*. cit., p 58. I programmi più innovativi sono stati MedCampus, MedInvest, MedUrbs, MedMedia, MedTechno, MedMigrazione, Metap, Mast. Nei testi citati è inclusa una descrizione di ciascun programma. Un report valutativo sugli stessi elaborato dalla Commissione è visionabile su: http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/med/951407_en.pdf. La base su cui nascono i vari programmi Med, imperniata sulla promozione dello sviluppo delle società civili dei Paesi terzi mediterranei, attraverso

programmi, ben presto parve evidente che il divario Nord-Sud era lungi dall'essere colmato, per effetto tanto di errori da parte europea, quanto di un atteggiamento non sempre collaborativo dei PTM, che aveva scoraggiato ulteriori sforzi per una integrazione regionale.

Di fatto era mancata la revisione strategica da più parti richiesta, anche se un cambiamento di rotta era stato comunque introdotto. Se nella prima fase della politica mediterranea i Paesi terzi mediterranei venivano concepiti come Paesi del Terzo mondo, con l'allargamento della Comunità verso Sud, viene privilegiata la nozione di prossimità, ma connessa a questioni di rischio sicurezza. Preoccupano le tensioni sociali e religiose e i conflitti interni mai risolti, rappresentati da una zona d'instabilità molto vicina ai confini meridionali europei, che genera, oltretutto, notevoli tensioni transatlantiche connesse alle diverse valutazioni sulla pace fra Egitto e Israele e sulla questione palestinese. Sul versante opposto, l'importanza che viene attribuita ai Paesi dell'Europa centrale e dell'est (PECO) preoccupa i Paesi del Maghreb, che temono che l'Europa si chiuda nei confronti del Medio Oriente, perché più interessata a rivolgere la propria attenzione ai Paesi PECO, dubbio avvalorato dalla decisione del Consiglio di ridurre del 35% l'importo complessivo dei finanziamenti proposto dalla Commissione per il periodo 1992-1996.

Le manifeste contraddizioni nella conduzione di una politica mediterranea organica, derivavano inoltre da una grave

la cooperazione fra attori delle società civili delle due sponde, è risultata nella maggior parte dei casi vincente. Nonostante i limiti posti da un eccessivo tecnicismo e burocratismo, tipico della Comunità, nella gestione dei programmi Med, non vi è dubbio che essi rappresentano una delle esperienze più avanzate di cooperazione finora realizzate dalla Comunità.

spaccatura sull'asse Nord-Sud anche all'interno della Comunità, tra le posizioni degli Stati del Nord, che hanno sempre concepito le relazioni con i Paesi terzi mediterranei secondo una logica prevalentemente basata sull'apertura dei mercati europei alle importazioni, ovviamente a detrimento degli Stati membri del Sud, diretti concorrenti per molte produzioni dei PTM. Gli Stati membri rivieraschi, invece, si sono sempre battuti per una politica del Mediterraneo incentrata al tempo stesso su aiuti finanziari destinati anche all'abbattimento del debito pubblico, associati però ad una sostanziale difesa protezionistica dei propri prodotti.

La divisione in senso ai Paesi membri divenne palese anche in merito ad una iniziativa italo-spagnola⁴⁴⁰, relativa al progetto per una Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo (CSCM), proposta che andava in effetti nella giusta direzione per il superamento delle ristrette logiche sin lì utilizzate ed anticipava quanto poi avrebbe stabilito la conferenza di Barcellona. *“Nel complesso, tuttavia, l'idea di una CSCM non venne particolarmente apprezzata da Gran Bretagna (che pensava in tal senso al futuro di Gibilterra), Germania (desiderosa*

⁴⁴⁰ Con la fine della presidenza Reagan negli Stati Uniti, si era in effetti riaperto un dibattito europeo e comunitario sui rapporti con il Mediterraneo. Questo portò dapprima all'istituzione di un raggruppamento dei paesi europei e arabi del Mediterraneo occidentale (chiamato Gruppo dei “cinque + cinque”) e poi, nel 1990, alla proposta italo-spagnola di istituzione di una Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo (CSCM). L'istituzione di una CSCM fu proposta dai ministri degli Esteri dei governi di Spagna e Italia durante la Conferenza CSCE (Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa) di Palma de Maiorca il 24 settembre 1990. come estensione e strutturazione della Dimensione mediterranea istituita nel 1975 da quest'ultima organizzazione limitatamente ad alcuni paesi dell'area. Si veda al riguardo ALIBONI R. (2000), “I rapporti tra Europa e Mediterraneo; il quadro istituzionale e politico”, in GOMEL Giorgio – ROCCAS Massimo (a c.), *Le economie del Mediterraneo*, Atti dell' *“Incontro di lavoro sulle economie del Mediterraneo”*, Roma, Banca d'Italia, 6 aprile 2000. Visionabile su internet al sito <http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/mediterraneo/Volume.pdf>. L'autore elenca inoltre in nota diversi riferimenti bibliografici per l'approfondimento. Miglior fortuna, rispetto alla CSCM, ebbe l'iniziativa, riguardante il solo quadrante occidentale del Mediterraneo, definita “Gruppo dei Nove”, costituita ai Paesi dell'UMA (Marocco, Tunisia, Algeria, Libia e Mauritania) e, per l'Europa, Francia, Spagna, Italia e Portogallo, con Malta in qualità di associato, con lo scopo di destinare i flussi di risorse in modo privilegiato ai Paesi nordafricani in questione, definiti di “prima priorità”.

innanzitutto di rimeditare e assimilare la sua recente riunificazione) e USA (preoccupati del fatto che una futura CSCM avrebbe finito prima o poi per rimettere in discussione la presenza della loro flotta nel Mediterraneo)”⁴⁴¹ e naufragò dinanzi ad obiezioni circa la vastità dello spazio di azione, valutata troppo impegnativa la presenza su tutti i quadranti operativi del bacino, e su osservazioni in merito alla difficoltà di gestione delle diversità economico e culturali dell’area. La CSCM, fondandosi sull’idea che la sicurezza nel Mediterraneo, nel nuovo scenario multipolare seguito al crollo sovietico e in piena crisi del Golfo, non poteva limitarsi a questioni militari, ma richiedeva un più complesso sostegno dei PTM in campo socio economico e culturale⁴⁴², prevedeva, sulla base dell’esperienza della CSCE, la gestione multilaterale di tre aree di cooperazione, nel campo della sicurezza, dell’economia e dei rapporti sociali e umani e, sebbene mai varata, ispirò largamente la successiva Politica euro-mediterranea (PEM).

Dopo la guerra del Golfo e l’avvio del processo di pace che condurrà agli accordi di Oslo (1993), che emarginarono politicamente le istituzioni europee sulla questione mediorientale, si consolida l’idea che gli obiettivi di stabilità e di promozione del libero scambio nella zona non potevano essere conseguiti limitandosi a rinnovare i vari protocolli finanziari e gli accordi commerciali. La terza dimensione dei rapporti euro-mediterranei, ovvero quella politica, tornava in primo piano. L’Unione dava

⁴⁴¹ RIZZI F. (2004), *Un Mediterraneo di conflitti*, cit., p. 77. Analogamente, il rapporto IAI *L’Italia nella politica internazionale. Anno diciannovesimo: 1990-1991*, Franco Angeli, Milano 1993, afferma che la proposta della CSCM suscitò un consenso “tanto ampio quanto superficiale” dei Paesi europei, mentre gli Stati Uniti ne contestarono l’impostazione di base, sicché il progetto rimase allo stato embrionale (p. 116).

⁴⁴² WULZER Paolo, “Le relazioni fra Italia e Tunisia”, in PIZZIGALLO Matteo (a. c.) (2011), *Il ponte sul Mediterraneo. Le relazioni fra L’Italia e i Paesi arabi*, Ed. Apes, Roma, pp. 219-284.

quindi il via alla terza fase della strategia euro mediterranea, fondata stavolta sul concetto di partenariato.

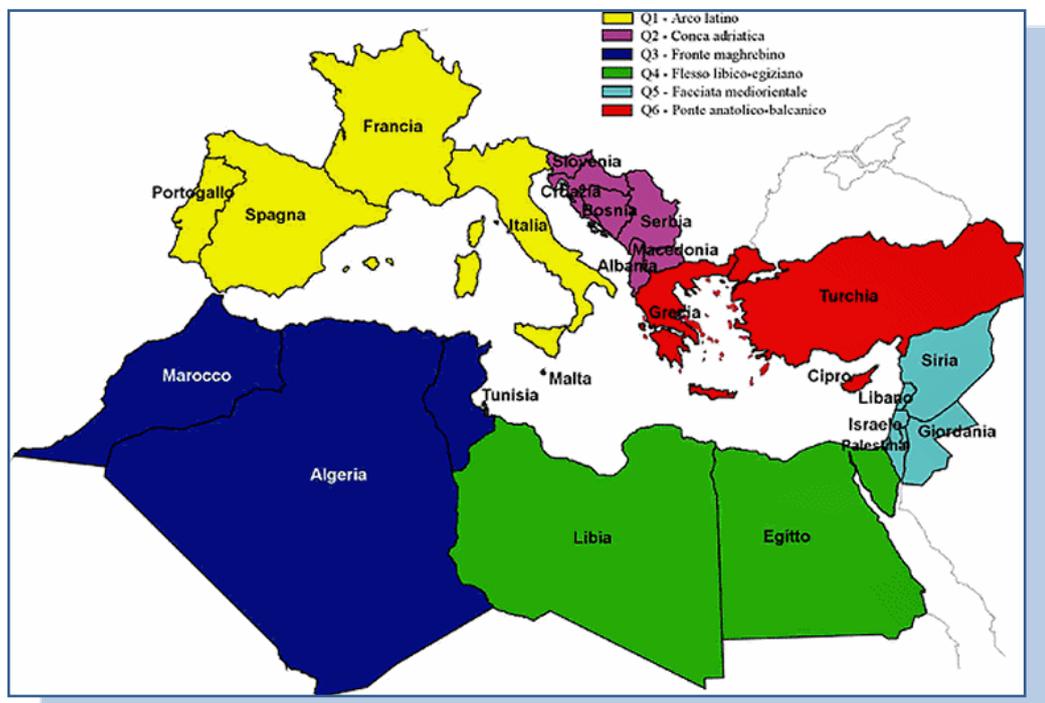


Figura 11: Cartina del Mediterraneo con la ripartizione in quadranti

Fonte: Esercito Italiano

4.1.2 Dall'Euro-partenariato alla UpM

Diverse iniziative a livello comunitario precedettero la conferenza di Barcellona, a riprova che si faceva progressivamente strada la necessità di incardinare le relazioni coi PTM su un terreno politico, oltre che economico e finanziario.

La Dichiarazione di Petersberg e la nascita della UEO nel 1992; l'iniziativa dell'OCSE che, nel 1994, aveva invitato rappresentanze di Algeria, Marocco, Tunisia, Israele, Egitto alle proprie riunioni ministeriali;⁴⁴³ la proposta, ancora una volta italiana, di istituire una Banca mediterranea di sviluppo e di destinare, a partire dal 1992, l'1% del PIL nazionale per gli aiuti allo sviluppo, da destinare per la metà ai Paesi in via di sviluppo in generale (PVS), il 25% ai Paesi mediterranei e il 25% ai Paesi dell'Est,⁴⁴⁴ testimoniano di una volontà politica di procedere con approcci più organici e meno settoriali.

Il documento che, tuttavia, segna il punto di inizio del progetto dell'euro-partenariato è la comunicazione della Commissione su *“Il Futuro delle relazioni fra la Comunità ed il Maghreb”*⁴⁴⁵, stilato per rispondere alle richieste emerse nel precedente incontro ministeriale di Lisbona (17 febbraio 1992) sulle politiche di cooperazione. Sin dalla introduzione, la comunicazione pone in rilievo il rinnovato ruolo della Comunità di attore regionale, in grado di esercitare una profonda influenza per

⁴⁴³ NICOLIA Dino, *La strategia euro-mediterranea*, cit. p. 64. ALIBONI R. (2000), “I rapporti tra Europa e Mediterraneo; il quadro istituzionale e politico”, cit. pp. 39 e ss.

⁴⁴⁴ WULZER Paolo, “Le relazioni fra Italia e Tunisia”, cit. p. 236.

⁴⁴⁵ Del 30 Aprile 1992, SEC (92) 401, scaricabile, nella versione inglese, dal sito dell'Archive of European Integration (AEI) http://aei.pitt.edu/4309/1/000981_1.pdf.

il mantenimento della pace, lo stimolo verso la democrazia e la crescita al proprio interno e verso i Paesi vicini del Sud e dell'Est. Essa considera anzi che

“It is vital to consolidate this position if we are to increase the Community’s weight and influence for a more stable order in an even more interdependent and therefore more vulnerable world”.

La Commissione auspica quindi l'adozione di una nuova politica regionale, capace di ancorare all'Europa i vicini nordafricani con relazioni a lungo termine, tese a ridurre il divario economico fra le due sponde del Mediterraneo mediante la individuazioni di alcuni fattori chiave, ovvero riforme economiche; investimenti e creazione di posti di lavoro; contenimento demografico; apertura al mondo esterno e liberalizzazione politica.

”With this approach, aid management must be targeted at economic adjustment, but assessed in terms of its political and social viability.”

Tale visione, che incanala i flussi finanziari dall'Europa in un'ottica di sviluppo socio-politico dei PTM, viene qui definito per la prima volta col termine di *euro-partnership*, ovvero una relazione in cui tutte le parti interessate siano consapevoli delle responsabilità condivise e del mutuo impegno connesso a tali responsabilità, secondo un concetto di cooperazione che viene definito “multi-sfaccettato” e “del doppio binario”, per consentire al tempo stesso relazioni coi singoli Paesi e con l'intera area del Maghreb.

Tale approccio regionale verrà in seguito esteso all'intero quadrante sud-orientale del Mediterraneo, con due ulteriori interventi, rispettivamente della Commissione, con una decisione in cui si richiedeva esplicitamente l'adozione di una nuova politica di euro-partenariato mediterraneo, nel 1994, e del Consiglio Europeo di Essen, nel dicembre dello stesso anno, che approvava gli orientamenti della Commissione, invitandola a specificare più analiticamente i contenuti della nuova strategia. La Commissione lavorò alacremente, giungendo, nel marzo 1995, a elaborare la Comunicazione *“Il consolidamento della politica mediterranea dell'Unione Europea: proposte per la creazione di un euro-partenariato mediterraneo”*⁴⁴⁶, in cui veniva esposto un progetto di cooperazione e integrazione interregionale che facesse leva non più solo sulla prossimità geografica, ma anche sulle affinità storiche e culturali dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, per ridurre progressivamente tanto il divario economico tra le due sponde del bacino, quanto – ed è ciò che ci interessa – le profonde fratture in campo sociopolitico, ovvero l'integralismo islamico e le debolissime istituzioni democratiche.

Il progetto, volto a contrastare il rischio instabilità dell'area e recuperare l'iniziativa nei confronti degli Stati Uniti, si ispirava alle politiche adottate, dopo la caduta del muro di Berlino, verso i Paesi dell'Europa orientale, cui l'Unione aveva proposto un rafforzamento della cooperazione (il dialogo rafforzato), a condizione che essi procedessero, con il suo aiuto, alle riforme politiche ed economiche necessarie ad assicurare democrazia, stato di diritto, rispetto dei diritti umani e delle

⁴⁴⁶ Il documento è il COM (95) 72 def. dell'8 marzo 1995.

minoranze e uno sviluppo sostenibile⁴⁴⁷. Questa proposta condusse, nel novembre 1995, alla Conferenza di Barcellona, annunciata dal Consiglio di Cannes del 26 e 27 giugno 1995⁴⁴⁸, che già ne definiva i principi:

La Conferenza ministeriale euromediterranea che si terrà a Barcellona il 27 e 28 novembre 1995 costituirà un'occasione senza precedenti per i paesi dell'Unione europea e i loro partner del Mediterraneo occidentale e orientale di definire insieme le loro relazioni future.

Nelle relazioni con tali paesi l'Unione europea pertanto si prefigge l'obiettivo di assicurare la stabilità e la prosperità nel Mediterraneo. A tal fine l'Unione europea è disposta a sostenere gli sforzi di questi paesi volti a fare progressivamente della regione una zona di pace, di stabilità, di prosperità e di cooperazione e, in questa prospettiva, ad instaurare un partenariato euromediterraneo. Ciò esige un dialogo politico, uno sviluppo economico e sociale duraturo ed equilibrato, la lotta contro la povertà e la necessità di una migliore comprensione tra le culture attraverso un rafforzamento della dimensione umana negli scambi”⁴⁴⁹.

La cooperazione, viene anticipato, avrebbe dovuto vertere su tre aspetti: quello economico e finanziario, quello di sicurezza e quello politico, volto a promuovere l'importanza “*in seno a ciascuno Stato, del rispetto delle libertà fondamentali e della*

⁴⁴⁷ ALIBONI Roberto – COLOMBO Silvia (a c.) (2010) – *Bilancio e prospettive della politica euromediterranea*, cit., p. 6

⁴⁴⁸ Il Consiglio definisce di “*importanza strategica*” l'adozione di una nuova dimensione nelle relazioni coi partner del Mediterraneo ed auspica che la progettata Conferenza di Barcellona “*ponga le basi di un partenariato euromediterraneo per una cooperazione ambiziosa*”, in quanto “*una politica di cooperazione ambiziosa al Sud costituisce il complemento della politica di apertura all'Est e conferisce coerenza geopolitica all'azione esterna dell'Unione europea*”.

⁴⁴⁹ Consiglio Europeo di Cannes, parte B – Conferenza euro-mediterranea di Barcellona – Posizione dell'Unione Europea, p.15, su http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00211-C.I5.htm. Il Consiglio sottolineava inoltre che “*il partenariato euromediterraneo si distingue sostanzialmente, per la sua impostazione globale incentrata sulle relazioni tra l'Europa e il Mediterraneo, dal processo di pace in Medio Oriente*”.

costruzione dello Stato di diritto, che sono elementi della stabilità dell'insieme della regione mediterranea”, avviando un dialogo con alcuni paesi appartenenti alla sfera arabo-musulmana e che quindi tenesse conto delle specificità culturali della regione, ed infine quello sociale ed umano.

Sotto tali auspici, il 27 e 28 novembre ebbe luogo la Conferenza di Barcellona, che rappresenta la tappa più avanzata finora raggiunta dalla Unione Europea nei suoi rapporti con i Paesi terzi del Mediterraneo. Sul piano formale, il partenariato euro-mediterraneo istituito a Barcellona si basa su due documenti fondamentali: la *Dichiarazione di principi*, che descrive il quadro nel cui ambito dovranno svilupparsi le nuove relazioni, e il *Programma di lavoro*, nel quale sono concretamente indicate le linee operative. Erano presenti a Barcellona 27 Ministri degli Esteri, 15 dell'UE e 12 dei Paesi terzi del Mediterraneo, ovvero Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e Autorità palestinese⁴⁵⁰.

Questi, confermando le indicazioni del Consiglio di Cannes, hanno individuato, nella Dichiarazione di Barcellona⁴⁵¹, i tre principali assi del partenariato: il primo, di natura politica,

⁴⁵⁰ Oltre ai 15 Ministri degli Esteri dei Paesi membri, l'Unione Europea era rappresentata come istituzione attraverso la Commissione (rappresentata dall'allora vice presidente Manuel Marin) e il Consiglio (rappresentato dall'allora rappresentante di turno Javier Solana). La composizione dei 12 PTM sollevò invece diversi malcontenti. La maggior parte dei Paesi arabi non gradì la scelta europea di non convocare la Libia – esclusa perché sotto sanzioni per l'affare Lockerbie - vista la presenza anche di Stati in guerra con Israele. La Lega Araba si considerò trattata ingiustamente, poiché i membri non mediterranei della Lega non sono stati invitati, gli Stati Uniti mal tollerarono una forte iniziativa europea che potesse oscurare la loro leadership nei trattati di pace arabo-israeliani, nonostante venisse ribadita nella Dichiarazione la non interferenza dell'iniziativa europea col processo di pace mediorientale . La Libia venne successivamente invitata nel 2003 e poi ammessa in qualità di osservatore. Per l'Autorità Palestinese presenziò Jasser Arafat, mentre la Mauritania ha partecipato con lo statuto speciale di osservatore con diritto di parola, in quanto membro dell'UMA. Si trattava sostanzialmente degli undici Paesi terzi mediterranei del passato, con la differenza che al posto della Jugoslavia c'era il nuovo partner palestinese. Infatti, le repubbliche ex-jugoslave dopo la dissoluzione della Jugoslavia, erano state incluse all'interno dei PECO.

⁴⁵¹ Il documento è riportato in http://medlab.euromedi.org/page/partenar/Conferenza/Barc_nov_1995.pdf.

che consiste nella creazione di un'area di pace e stabilità, cementata sul dialogo tra i *partner*; il secondo, di carattere economico, che mira alla creazione di una zona di benessere e sviluppo, attraverso l'istituzione di un'area di libero scambio e la successiva integrazione delle economie dei Paesi terzi del Mediterraneo con quelle dell'UE; il terzo obiettivo mira alla promozione dei rapporti sociali, culturali e umani tra le due sponde del Mediterraneo.

Al di là, comunque, degli aspetti specifici, indubbiamente il PEM ha costituito il superamento del tradizionale modello di aiuto allo sviluppo che aveva dominato tutto il periodo precedente, introducendo peraltro una miscela di elementi ripresi da esperienze precedenti e dalla CSCE. Soprattutto, come considera Roberto Aliboni, *“il Pem era pur sempre una proiezione del modello d'integrazione normativa della stessa Ue, ma era assai più penetrante e ambizioso delle iniziative precedenti perché si arricchiva dei temi di democratizzazione e riforma portati avanti nella Csce e nell'allargamento, temi che giocavano ora un ruolo determinante nel modello”*; inoltre, il PEM sottraeva il processo dalle mani dei governi, ponendolo in quelle dell'Ue, più specificamente, della Commissione, presentandosi in tal modo, *“più come un progetto di creazione di una “comunità” mediterranea sotto la tutela e la guida dell'Ue che come un'esperienza convenzionale di cooperazione internazionale e intergovernativa”*.⁴⁵²

Nella Dichiarazione, pace, democrazia e integrazione economica internazionale che sorreggono la nuova politica mediterranea sono strettamente interconnesse: democratizzazione

⁴⁵² ALIBONI Roberto - COLOMBO Silvia (a c.) (2010) - *Bilancio e prospettive della politica euro-mediterranea*, cit. p. 6

dei regimi politici, legittimità e pluralismo sono i fattori che consentono l'emergere di rapporti interstatali basati sulla soluzione pacifica delle controversie, nel rispetto dei principi del diritto internazionale, nonché, in ambito economico, il ridimensionamento del ruolo dello Stato, a favore di una progressiva privatizzazione e liberalizzazione degli scambi in grado di attrarre risorse dall'estero e favorire lo sviluppo tecnologico e produttivo.

Oltre a tale fondamentale aspetto, l'altro elemento di novità del PEM era che esso considerava per la prima volta il bacino mediterraneo come un'area regionale ben identificata, nella quale operare con una logica di insieme anziché mediante l'approccio del bilateralismo classico⁴⁵³. Il Processo di Barcellona ha avviato infatti un quadro di cooperazione regionale innovativo rispetto alle precedenti politiche comunitarie per il Mediterraneo, perché si basa al tempo stesso sulla cooperazione multilaterale, sulla cooperazione bilaterale sancita dagli Accordi euro-mediterranei di associazione⁴⁵⁴ e sulla cooperazione sub-regionale, come il processo di Agadir⁴⁵⁵. Ulteriore aspetto, relativo

⁴⁵³ LANNON E. (1996), "La déclaration interministérielle de Barcelone, acte fondateur du partenariat euro-méditerranéen", in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.398, pp.358-367.

⁴⁵⁴ Gli Accordi euro-mediterranei di associazione sono accordi bilaterali di nuova generazione, conclusi tra Paesi Unione europea e i Paesi aderenti al Partenariato Euro-Mediterraneo, che sostituiscono gli accordi di prima generazione, ovvero gli accordi di cooperazione conclusi negli anni '70. Sono stati istituiti Accordi euro-mediterranei di associazione con Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia e Territori palestinesi (Cisgiordania e Gaza). Questi accordi sono peraltro quindi integrati all'interno dei tre "pilastri" (la pace, la stabilità, la prosperità) del Partenariato Euro-Mediterraneo, entro i quali il rispetto dei principi democratici e dei diritti fondamentali costituisce un elemento essenziale. Al di là del carattere bilaterale e delle peculiarità specifiche di ciascuno Stato partner, gli accordi di associazione rispettano infatti uno schema analogo e si prefiggono di promuovere: 1) un dialogo periodico in materia politica e di sicurezza, fornendo un quadro adeguato propizio allo sviluppo di relazioni strette tra le parti; 2) il commercio, attraverso la progressiva liberalizzazione degli scambi di beni, servizi e capitali. Lo sviluppo degli scambi favorirà l'estensione di relazioni economiche e sociali equilibrate tra le parti. 3) un dialogo sociale, culturale e umano, che comprende l'ambito scientifico, culturale e finanziario.

⁴⁵⁵ Il processo di Agadir è un'importante iniziativa sub-regionale, avviata nel maggio 2001 ad Agadir da quattro partner, Marocco, Tunisia, Egitto e Giordania,. L'iniziativa è stata molto significativa perché ha riunito Paesi del Maghreb e del Machrek in un processo di associazione, passo fondamentale verso la

al partenariato economico come specificato nell'allegato Programma di Lavoro, riguardava l'incoraggiamento della cooperazione settoriale mediante reti fra imprese europee e imprese appartenenti ai PTM, sostenute da conferenze ministeriali settoriali volte all'armonizzazione delle politiche verso un mercato unico euro-mediterraneo.⁴⁵⁶

In tale contesto, la cooperazione economica regionale contribuisce a rafforzare la pace, la stabilità e la democrazia. Sul piano concreto, nell'anno successivo alla Conferenza, venne infatti sviluppato il programma MEDA, principale strumento finanziario per l'attuazione del partenariato euro-mediterraneo, ed altri programmi di sostegno al partenariato euro-mediterraneo nelle sue articolazioni⁴⁵⁷. Tuttavia, secondo il Regolamento MEDA⁴⁵⁸, l'erogazione dei finanziamenti veniva subordinata al rispetto di determinate condizioni di natura politica a cui i Paesi terzi mediterranei devono adeguarsi, pena la sospensione dei

prevista creazione di una zona di libero scambio euro-mediterranea del 2010. L'Accordo è entrato in vigore nel 2006 creando una Zona di Libero Scambio tra l'Egitto, la Giordania, il Marocco e la Tunisia, col sostegno tecnologico-finanziario dell'Unione.

⁴⁵⁶ ALIBONI R. (2000), "I rapporti tra Europa e Mediterraneo; il quadro istituzionale e politico", cit. pp. 32-35.

⁴⁵⁷ Per un approfondimento del capitolo secondo della Dichiarazione sulla cooperazione economica e finanziaria, si veda GOMEL G. - ROCCAS M. (a c.) (2000), *Le economie del Mediterraneo*, cit.

⁴⁵⁸ *Regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio, del 23 luglio 1996, relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro-mediterraneo.* Su http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=it&type doc=Regulation&an doc=1996&nu doc=1488. Tra il 1998 e il 1999, un gruppo di esperti indipendenti venne incaricato di realizzare una serie di valutazioni del Regolamento e di alcuni interventi MEDA; a seguito dei rilievi formulati, a Stoccarda, il 15 e 16 aprile 1999, sono stati messi in agenda gli orientamenti e le procedure finanziarie della futura programmazione MEDA II, che è da scaglionare lungo un periodo di sette anni (2000-2006) per farla coincidere con il ciclo di attuazione di Agenda 2000. (cfr. sul punto, *Annual Reports on the implementation of MEDA programme*, Commission of the European Communities, COM (2000), 472, Bruxelles, 2000). Quindi, sulla base delle decisioni prese a Stoccarda, il Consiglio su proposta della Commissione e parere del Parlamento Europeo, adotta il 27 novembre del 2000, il Regolamento n. 2698/2000 che introduce il MEDA II. Dal 1° gennaio 2007 i fondi MEDA sono invece stati inglobati nel nuovo strumento finanziario ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*), che è diventato il principale canale di finanziamento per i Paesi del Mediterraneo che, nella nuova terminologia dell'Unione europea, ormai fanno parte del "vicinato europeo".

finanziamenti, come il mantenimento dei principi democratici e dello stato di diritto e la tutela dei diritti umani: l'Europa applicava al Mediterraneo il principio di condizionalità.

Nella Dichiarazione di Barcellona, infatti, l'aspetto economico è solo una componente di un discorso più ampio che abbraccia la dimensione politica, sociale, ambientale. Lo sviluppo sociale deve procedere parallelamente allo sviluppo economico e la cooperazione deve coinvolgere i principali attori della società politica e civile, il mondo religioso e culturale, università e centri di ricerca nonché i soggetti economici pubblici e privati.

Relativamente ai meccanismi di funzionamento, data la problematicità dell'area e le divergenze politiche tra alcuni degli attori coinvolti, il Partenariato Euro-Mediterraneo ha operato entro un quadro istituzionale "leggero", senza cioè strumenti giuridici forti, codificati in trattati internazionali vincolanti, bensì attraverso il dialogo politico e programmi specifici. Il principale elemento di novità, in parte ereditato dalla mai nata CSCM, è stato – come si è visto – l'aver inaugurato una gestione politica condivisa degli affari euro-mediterranei, da realizzarsi mediante consultazioni politiche regolari fra i partner. Il meccanismo istituzionale previsto per l'orientamento politico e l'esecuzione delle misure di attuazione del Partenariato è costituito da una Conferenza dei ministri, che inizialmente si prevedeva dovesse riunirsi con cadenza biennale, e un Comitato euro-mediterraneo per il processo di Barcellona" (Comitato Euro-Med), composto da Alti funzionari, con compiti di esecuzione, preparazione e negoziazione degli orientamenti da sottoporre ai ministri. Il Comitato Euro-Med comprende la troika della UE (la presidenza semestrale in atto con l'assistenza di quella precedente e di quella

successiva), la Commissione europea e gli Alti funzionari di tutti i paesi partner. Le materie relative al dialogo politico e alla sicurezza sono invece negoziate da un Comitato degli alti funzionari, che al contrario del Comitato Euro-Med ha carattere esclusivamente intergovernativo, è autonomo e non coinvolge la Commissione, bensì il Consiglio dei Ministri dell'Unione⁴⁵⁹.

Proprio la circostanza che i due unici organismi decisionali del Partenariato siano in effetti espressione di altrettante istituzioni dell'Unione, rende palese come *“in realtà, il punto cruciale per la comprensione del funzionamento di quest'ultimo è che esso non è un'istituzione chiaramente distinta dall'Unione, ma somiglia di più a un processo dell'Unione al quale sono agganciati dei paesi che non fanno parte dell'Unione stessa”*.⁴⁶⁰

Tale eurocentrismo, nonostante le positive premesse, ha generato diverse perplessità e frenato i Paesi della sponda sud del Mediterraneo. Dal loro punto di vista, infatti, gli obiettivi di stabilizzazione posti dal PEM erano avvertiti come unilaterali, poiché riferiti alla sicurezza europea e non a quella araba che dipende da situazioni che non riguardano l'Unione. Inoltre, se da un lato il partenariato assicurava loro notevoli appoggi economici, dall'altro, non solo il processo decisionale dell'Unione si rivelava spesso lento e complicato, ma portava in sé il rischio di diventare una vera e propria forma di ingerenza interna da parte dell'Occidente e quindi un fattore di destabilizzazione interna, nonostante l'integrazione orizzontale fra i Paesi a sud del Mediterraneo, con lo stimolo all'incremento dei volumi di importazioni ed esportazioni grazie al libero scambio, avesse, nel

⁴⁵⁹ ALIBONI R. (2000), “I rapporti tra Europa e Mediterraneo; il quadro istituzionale e politico”, cit. p. 23.

⁴⁶⁰ Ibidem.

progetto di partenariato, un'importanza fondamentale come volano di crescita dei partner mediterranei meridionali.

Prevedendo dunque la realizzazione di incontri periodici a diversi livelli, la Conferenza considerava necessario, per l'attuazione del Processo di Barcellona, un orizzonte temporale di quindici anni, ponendo nel 2010 il termine per portare a compimento il progetto di partenariato euro-mediterraneo. Tuttavia, prendendo atto delle difficoltà incontrate dal PEM nel perseguire gli obiettivi fissati da Barcellona e per rispondere alle obiezioni rivolte all'Unione dai PTM, nel 2002, su proposta della Spagna, veniva adottato il Piano di azione di Valencia che, formulato a seguito di consultazioni con tutti i paesi partner, coinvolgeva e poneva su un effettivo piano di parità tutte le parti interessate. Il Piano, nel ribadire le finalità di stabilità, pace e prosperità nel Mediterraneo, intendeva restituire credibilità ed efficienza al progetto modificandone gli strumenti operativi. Per rispondere alle critiche mosse dai partner della sponda meridionale del Mediterraneo di una gestione essenzialmente eurocentrica, veniva perciò varata la cosiddetta *co-ownership*, prevedendo, *a latere* delle Conferenze fra Ministri degli Esteri, conferenze ministeriali settoriali per l'attuazione dei singoli interventi⁴⁶¹. Tra le innovazioni introdotte dal Piano di Valencia vi

⁴⁶¹ Finora si sono tenute con una certa regolarità Conferenze ministeriali sulla cooperazione industriale, sul commercio, sull'ambiente, sulla gestione dell'acqua, sulle risorse energetiche, sulla cultura. Sporadicamente ci sono state Conferenze ministeriali su sanità, agricoltura, società dell'informazione, sicurezza energetica, istruzione e ricerca scientifica, mentre, in materia di Partenariato politico e di sicurezza gli incontri si sono tenuti fra Alti funzionari nell'ambito del Comitato Euro-Mediterraneo, per appianare le diverse concezioni di sicurezza e per redigere la bozza di Carta per la Pace e la Stabilità nel Mediterraneo, che non è mai stata adottata, proprio per le divergenze emerse sul concetto di sicurezza. Più efficace, in quanto realizzati dal basso e con modalità più informali, sono i *network* settoriali, finanziariamente sostenuti dalla UE, che si prefiggono di intensificare i rapporti tra rappresentanti di diversi settori produttivi o della società civile. Tra questi *networks* vi sono: "ArchiMedes", una rete di Camere di Commercio; "MEDAPME", una rete di piccole e medie imprese; "UniMed", che riunisce le associazioni degli industriali. Vi è poi la 'Rete euro-mediterranea per i diritti umani' che effettua un monitoraggio continuo del rispetto dei diritti umani nei Paesi membri, denuncia

è senz'altro la proposta di adottare un programma di cooperazione regionale per affrontare la comune lotta al terrorismo⁴⁶², le questioni di giustizia e la libertà di movimento; invece le questioni legate a democrazia e diritti umani nei Paesi del Partenariato Euro-Mediterraneo sono rimaste sullo sfondo e sono state discusse solo nel contesto informale di EuroMeSCo⁴⁶³.

Pertanto, stilato un consuntivo luci ed ombre sui risultati del PEM, già nel 2004, l'UE ha inaugurato la Politica Europea di Vicinato (PEV) che comprende sia i Paesi dell'Europa orientale che sono rimasti esclusi dall'allargamento, sia i Paesi mediterranei.

Lanciata dalla Commissione con la Comunicazione "*Wider Europe*"⁴⁶⁴, la Politica europea di vicinato, si è sviluppata in concomitanza con l'allargamento del 2004, un momento storico decisivo per la UE, caratterizzato dal contestuale ingresso nell'Unione europea di dieci nuovi Paesi, in maggioranza dell'Europa centro-orientale. Il nuovo approccio si propone, con una visione ambiziosa e di ampio respiro, di creare una zona di

i casi di violazione reiterata e sistematica delle libertà fondamentali, organizza conferenze e gruppi di lavoro, oltre ad essere un'organizzazione attiva e presente nel *Forum Civile EuroMed*, costituito dalla società civile come alternativa ai negoziati ufficiali.

⁴⁶² Formulata nel documento "*A secure Europe in a better world*" presentato al Consiglio Europeo di Salonicco del 20 giugno 2003 da Javier Solana, Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza europea, la cosiddetta "strategia Solana" indica nuove "minacce" strettamente legate al terrorismo: la proliferazione di armi di distruzione di massa, i *failed states* e il crimine organizzato e propone per affrontarle una visione multidimensionale della sicurezza, in cui rientrano tanto la lotta al terrorismo che quella alla povertà, insieme alla competizione per le risorse energetiche. I tre scopi principali della *European Security Strategy* sono: l'estensione della sicurezza interna, di cui godono gli Stati membri, ai Paesi confinanti con l'UE; la promozione del multilateralismo e del sistema delle Nazioni Unite; l'individuazione di contromisure efficaci per far fronte alle *key threats*. La novità dell'impostazione sta nell'aver affrontato per la prima volta il problema della nascita della PESC/PESD in una logica *top-down*, che ha significato la riappropriazione del tema della sicurezza al livello politico, laddove fino ad allora era mancato un obiettivo strategico unificante e si era seguito un approccio *bottom-up*, limitato al solo livello tecnico-operativo. Si veda in proposito PFÖSTL Eva (a c.), *La creazione di una zona di pace e stabilità attorno all'Unione Europea*, cit. p. 96 e ss.

⁴⁶³ La *Euro-Mediterranean Study Commission* è una rete di istituti di politica estera nata a Sesimbra (Portogallo).

⁴⁶⁴, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Commission of the European Communities, COM (2003) 104, 11 marzo 2003. In http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf.

prosperità e buon vicinato ai propri confini, nella convinzione che, in futuro, “*la capacità dell’Unione di garantire ai suoi cittadini sicurezza, stabilità e sviluppo sostenibile, non sarà più dissociabile dalla sua volontà di intensificare le relazioni con i Paesi limitrofi*”⁴⁶⁵. La sostanziale novità di tale politica di prossimità è il riconoscimento della forte interdipendenza tra l’Unione europea e i Paesi vicini, da cui deriva il tentativo di superare una distinzione netta tra politica interna e estera, offrendo, anche a Paesi di cui non viene prevista l’adesione, vantaggi e opportunità finora riservati ai soli membri dell’Unione, quali la concessione di una posizione di privilegio sul mercato interno e una maggiore partecipazione alle quattro libertà (libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone) a fronte dell’adozione, da parte dei Paesi coinvolti, di riforme economiche e istituzionali, e di una cooperazione efficace in materia energetica, nel settore dei trasporti e nella lotta al terrorismo.

Nell’ottica mediterranea, anche al fine di bilanciare verso sud l’area di influenza europea per soddisfare le richieste dei Paesi comunitari mediterranei, *in primis* della Francia, la PEV diviene uno strumento bivalente, attraverso cui ricercare una maggiore integrazione con i Paesi vicini del Mediterraneo⁴⁶⁶. La Commissione, con una Comunicazione del maggio 2004⁴⁶⁷, decide quindi che lo strumento di vicinato e partenariato opererà secondo due distinte modalità, una, rivolta a Romania, Bulgaria e

⁴⁶⁵ Ivi.

⁴⁶⁶ BEURDELEY L. (2005), ‘L’Union européenne et ses périphéries: entre intégration et nouvelle politique de voisinage’, in *Revue du Marché commun et de L’Union européenne*, 2005, n. 492, octobre-novembre, p. 567-582.

⁴⁶⁷, *Communication from the Commission to the European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Commission of the European Communities, COM (2004) 373, 12 maggio 2004, su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0373:EN:HTML>.

Paesi balcanici che si prevede di integrare nella Unione, rivolta alla cooperazione transfrontaliera e un'altra, più flessibile, nel bacino mediterraneo, dedicata ad una più ampia cooperazione transnazionale. Durante la fase transitoria della politica di prossimità si prevede inoltre il ricorso a strumenti già esistenti a livello comunitario, inserendosi nella strategia della politica di cooperazione esterna dell'Unione verso i paesi terzi "vicini" e assumendo l'approccio alla cooperazione sperimentato nel quadro di INTERREG III⁴⁶⁸.

Esclusa la Turchia in quanto candidata all'adesione e Cipro e Malta, poiché divenute membri UE con l'allargamento del 2004, i Paesi interessati sono Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Territori Palestinesi, Siria e Tunisia, mentre ne resta esclusa la Libia, sebbene a seguito della sospensione delle sanzioni su decisione delle Nazioni Unite, sono stati avviati i passi per consentire alla Libia l'ingresso nell'Euro-partenariato e quindi nella politica di prossimità. Quest'ultima consiste nella definizione, assieme ai Paesi vicini, di una serie di priorità nella cooperazione fra l'Unione europea e il Paese in questione, da inserire in Piani di azione, che definiscono una nuova relazione contrattuale bilaterale tra l'Unione europea e i vari Paesi vicini, gli 'Accordi europei di prossimità', in quali rappresentano in tal senso un ritorno al modello "*hub and spokes*" della Politica Mediterranea Globale⁴⁶⁹.

⁴⁶⁸ INTERREG III è un'iniziativa comunitaria di cooperazione intra e transeuropea attuata nell'ambito del FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) per il periodo 2000-2006. Il suo obiettivo consisteva (Art. 20 del Regolamento 1260/99) nel rafforzare la coesione economica e sociale nell'Unione Europea promuovendo la cooperazione transfrontaliera (sezione A), transnazionale (sezione B) e interregionale (sezione C) e uno sviluppo equilibrato del territorio comunitario.

⁴⁶⁹ ALIBONI Roberto - COLOMBO Silvia (a c.), *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, cit. p. 7.

Da un punto di vista operativo, la nuova politica di prossimità si è tradotta nell'adozione di nuovi strumenti finanziari, che dal 1° gennaio 2007 hanno sostituito i programmi MEDA e TACIS. Il nuovo “Strumento europeo di vicinato e partenariato” (ENPI - *European Neighbourhood and Partnership Instrument*)⁴⁷⁰, unitamente allo strumento di Pre-Adesione (IPA - *Instrument for Pre-Accession*)⁴⁷¹, allo strumento di Cooperazione allo sviluppo (DCI - *Development Cooperation Instrument*)⁴⁷² ed allo Strumento per la cooperazione con i Paesi industrializzati (ICI), compongono gli strumenti geografici del nuovo “pacchetto

⁴⁷⁰ Istituito con il *Regolamento CE n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006 recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, serie L 310 del 9 novembre 2007 e scaricabile dal link http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2006/l_310/l_31020061109it00010014.pdf. La successiva rettifica al Regolamento pubblicata in GUCE, serie L, n. 50, del 23 febbraio 2008, prevede per il periodo 2007-2013 una dotazione complessiva di circa 11.181 milioni di euro.

⁴⁷¹ Obiettivo principale dell'IPA è di promuovere il progressivo avvicinamento dei Paesi beneficiari agli standard ed alle politiche dell'UE e di favorire l'attuazione dell'*acquis communautaire* in vista dell'adesione. I Paesi beneficiari sono suddivisi in due categorie: Paesi “candidati effettivi” (Turchia, Croazia e Macedonia) e Paesi “candidati potenziali” (Albania, Bosnia Erzegovina, Serbia, Montenegro e Islanda).. Si veda il *Regolamento CE n. 1085/2006 del Consiglio del 17 luglio 2006 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA)* - Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, serie L 210 del 31 luglio 2006 su <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/IOHtml.do?uri=OJ:L:2007:170:SOM:IT:HTML>. Con il *Regolamento (CE) n. 718/2007 della Commissione del 12 giugno 2007 che attua il Regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA)* - Gazzetta ufficiale dell'Unione europea Serie L 170 del 29.06.2007 sono stati stanziati 11.565 miliardi di euro fino al 2013.

⁴⁷² Lo strumento di cooperazione allo sviluppo riguarda tutti i Paesi a tutti i Paesi in via di sviluppo non beneficiari di IPA, di ENPI, o del FES (Fondo Europeo di Sviluppo), ed ha come obiettivo principale lo sviluppo sostenibile finalizzato all'eliminazione della povertà, nel rispetto degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals*) delle Nazioni Unite, nonché la promozione della democrazia, della *good governance* (in particolare rafforzando l'efficienza dell'amministrazione pubblica, l'imparzialità e l'efficienza del potere giudiziario e sostenendo la lotta contro la corruzione e le frodi), dei diritti umani e dello stato di diritto. (*Reg. n. 1905/2006, del 18 dicembre 2006, che istituisce uno Strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo*). Le regioni interessate sono l'Asia centrale, il Medio Oriente e l'America Latina. Possono beneficiare di questo strumento anche i Paesi destinatari dei fondi FES ed ENPI in relazione a cinque programmi, che costituiscono una decisa semplificazione rispetto al passato. I cinque programmi riguardano lo sviluppo del capitale umano; ambiente e gestione sostenibile delle risorse naturali; sostegno agli attori non statali e alle autorità locali nello sviluppo; sicurezza alimentare, migrazione e asilo (che sostituisce il programma AENEAS). Il quarto strumento, che ai fini del nostro discorso è meno rilevante, è destinato alla cooperazione finanziaria, alla cooperazione tecnica e alle altre forme di cooperazione di competenza della Comunità (p.e. nei settori della ricerca, della scienza e tecnologia, dell'energia, dei trasporti e dell'ambiente, del sociale etc (*Reg. 1934/2006 del 21 dicembre 2006 che istituisce uno Strumento finanziario per la cooperazione con i Paesi industrializzati ed altri Paesi e territori ad alto reddito*)).

aiuti esterni”, nel quadro della Rubrica 4 (“*The Eu as global actor*”) del Bilancio comunitario.⁴⁷³.

I programmi sono attuati, attraverso documenti di strategia, a livello transnazionale, nazionale e mediante la cooperazione transfrontaliera, con la quale lo Strumento europeo di vicinato e partenariato sancisce un importante punto di svolta nelle politiche europee di assistenza esterna, introducendo il principio dei benefici comuni e della partecipazione delle autorità locali. Il riconoscimento del ruolo delle autorità locali costituisce una presa d’atto degli effetti del fenomeno della cosiddetta “*glocalization*”, che, generando una crescente interdipendenza tra esterno ed interno e la relativizzazione dei confini, ha portato ad affiancare agli Stati centrali, come attori delle relazioni e delle politiche internazionali, i territori e le relative autorità locali, attraverso il commercio, gli investimenti, la mobilità delle persone (con particolare riferimento alle migrazioni) e i flussi di idee e conoscenze. Di conseguenza, gli attori territoriali e le autorità locali sono sempre più attivi nello scenario mondiale e operano sia all’interno dello Stato, sia nelle relazioni transnazionali e dell’economia globale.

Per questo, la Commissione europea ha attribuito alle regioni e agli enti locali un’importanza crescente nella cooperazione, a partire dagli anni ’90 con la citata iniziativa

⁴⁷³ La cooperazione esterna dell’Unione Europea è diretta sia ai Paesi in via di sviluppo che ai Paesi in transizione e ai Paesi industrializzati. Essa, somma, quindi, aspetti propri della “cooperazione allo sviluppo” in senso classico (Titolo XX del Trattato istitutivo della Comunità europea) e della cooperazione cosiddetta “economica, finanziaria e tecnica” (Titolo XXI del Trattato CE). A partire dal 2007, l’azione esterna dell’Unione europea si fonda essenzialmente su quattro strumenti “geografici” e quattro strumenti “trasversali” o “orizzontali”, in sinergia con gli altri programmi ma concepiti in modo da essere meglio focalizzati su obiettivi politici specifici. I principali strumenti “orizzontali” sono: 1) Lo Strumento per la Stabilità; 2) Lo Strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo 3) Lo Strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare 4) e 5) Strumenti per l’Aiuto Umanitario e per l’Assistenza Macro-Finanziaria.

INTERREG (oggi Obiettivo 3), fino ai nuovi interventi di assistenza esterna dello Strumento europeo di vicinato e partenariato e dello Strumento di pre-adesione. Ciò ha comportato una convergenza crescente tra politica estera ed interna nell'attività delle autorità locali: dapprima parallele, la cooperazione decentrata allo sviluppo (esterna all'Europa) e la cooperazione territoriale (interna all'Europa) si sono progressivamente integrate. Lo Strumento europeo di vicinato e partenariato ha rappresentato, dunque, una innovativa finestra di opportunità per le autorità locali nella politica di assistenza esterna e dà un grande impulso al ruolo politico delle regioni. Per la prima volta esse hanno potuto partecipare, attraverso la cooperazione transfrontaliera, alla *governance* multi-livello dello sviluppo territoriale nel Mediterraneo.

Non è un caso che tra le risultanze più positive nelle relazioni euro-mediterranee sia da enumerare il risveglio e la partecipazione, nell'ambito soprattutto del PEM, degli attori della società civile, lo sviluppo di un fitto tessuto di reti di Istituti di ricerca (EuroMeSCo – *Euro-Mediterranean Study Commission* e FEMISE – *Forum Euroméditerranéen des Instituts de Sciences Économiques*), la creazione, spesso spontanea, di centinaia di iniziative di centri di ricerca, di Istituti euro-mediterranei (per esempio IEMED a Barcellona) o delle *Maisons de la Méditerranée* (come quelle di Napoli e Marsiglia) ed, in particolare, una grande fondazione culturale euro-mediterranea quale la “Anna Lindh”⁴⁷⁴.

Si è inoltre mostrata vitale anche la cosiddetta “diplomazia parlamentare”, nata nell'ambito delle *Partnership building*

⁴⁷⁴ ALIBONI Roberto – COLOMBO Silvia (a c.), *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, cit. p. 12.

measures, vale a dire le pratiche operative atte a sviluppare, nel quadro normativo del Partenariato politico e di sicurezza, la comprensione e la fiducia reciproca attraverso l'istituzionalizzazione del dialogo politico, la diplomazia dei seminari, gli incontri tra alti funzionari dei governi e dei parlamenti. Tra le sue gemmazioni più attive, dopo un avvio lento a riporva delle diffidenze e della ritrosia al confronto fra *partner*, va annoverata sicuramente l'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea, con sede a Malta. Già nel 1995 il Programma di lavoro allegato alla Dichiarazione di Barcellona invitava il Parlamento europeo ad instaurare un dialogo tra i rappresentanti dei parlamenti dei Paesi del Mediterraneo, ma solo nell'ottobre 1998 si è tenuto il 1° Forum Parlamentare Euro-Mediterraneo. Il Forum Parlamentare si è poi trasformato in Assemblea parlamentare nel marzo 2004. L'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea (APEM) si riunisce una volta l'anno in sessione plenaria e adotta dichiarazioni politiche che attribuiscono grande importanza al contributo di *forum* non governativi, come il dialogo parlamentare, per perseguire stabilità nel Mediterraneo e garantire continuità alla cooperazione regionale, con un metodo di lavoro comune e socializzazione diplomatica, che costituisce pur sempre un forte potenziale di risoluzione dei conflitti⁴⁷⁵.

⁴⁷⁵ ALIBONI R. (a c.) (2008), *L'iniziativa dell'Unione per il mediterraneo: Aspetti politici*, Osservatorio IAI, Senato della Repubblica, Servizio studi, Servizio Affsri Internazionali XV Legislatura, n. 85, gennaio 2008, p. 4.

4.1.3 L'Unione per il mediterraneo: nascita e sviluppi

Nonostante la varietà degli interventi, delle strategie e delle politiche attuate nel tempo in relazione ai PTM, oltre alla debolezza degli investimenti diretti esteri europei nel Mediterraneo, il bilancio delle politiche mediterranee dell'Unione non può dirsi positivo, poiché esse non sono riuscite ad incoraggiare un vero sistema produttivo regionale, atto a riequilibrare i rapporti fra le due sponde del Mediterraneo, visto che, al di fuori delle esportazioni di gas e petrolio, i Paesi dell'area hanno un saldo commerciale negativo quasi cronico con l'Unione europea. Per consentire una vera convergenza, il solo commercio non può bastare e si rende necessario promuovere progetti che possano condurre all'integrazione produttiva e ad un vero collegamento tra il Nord ed il Sud, fondato su degli interessi reciproci e non su un rapporto di forza, superando i soli aspetti economici. Di conseguenza, si è assistito ad una progressiva marginalizzazione del Mediterraneo nell'economia mondiale, testimoniata dal fatto che il suo ruolo è diventato periferico per la diminuzione del contributo dato agli scambi mondiali da parte dei Paesi del sud e dell'est del bacino.

A tale peggioramento della situazione, non ha costituito una risposta efficace l'impostazione dualistica che dal 2004 contraddistingue l'Unione Europea, con la Politica europea di vicinato, a carattere bilaterale, da una parte, che si occupa essenzialmente delle materie comprese nel secondo pilastro della Dichiarazione di Barcellona (le relazioni economiche), prevalentemente gestite dalla Commissione, e il Partenariato

Euro-Mediterraneo, a carattere collettivo, dall'altra, competente per le materie politiche e di sicurezza e le relazioni socio-culturali (primo e secondo pilastro), di cui si occupano prevalentemente i Governi⁴⁷⁶.

Il Processo di Barcellona non è riuscito ad essere all'altezza degli obiettivi inizialmente fissati. Infatti, economicamente esso non ha ridotto gli scarti di ricchezza, non ha reso maggiormente attrattiva la regione per gli investimenti diretti esteri e ha beneficiato di un finanziamento limitato e mal utilizzato, specie nella prima fase del MEDA. Politicamente non è stato sottoscritto alcun documento di pace e stabilità, in assenza di un linguaggio comune fra i partner del Nord e del Sud. La valutazione della Politica di Vicinato risulta più problematica e suscita più questioni rispetto al partenariato euro-mediterraneo. Anzitutto per una bilateralizzazione eccessiva che mette l'integrazione produttiva regionale fuori portata, in secondo luogo, a causa del blocco di tutti gli orizzonti di adesione e anche per l'accavallamento delle altre iniziative in corso. Nell'ottica mediterranea, la Politica di vicinato è troppo estesa e riguarda Stati tra loro troppo diversi, che non sono sottoposti agli stessi obblighi e ai quali, pertanto, non sono richiesti gli stessi sforzi, che non sostengono le stesse identità e gli stessi obiettivi.

Perciò, l'Unione per il Mediterraneo, lanciata nel 2007 dal neo eletto presidente francese Sarkozy, può essere considerata la forma che oggi ha assunto la cooperazione euro-mediterranea⁴⁷⁷.

⁴⁷⁶ ALIBONI R. (a c.), *L'iniziativa dell'Unione per il mediterraneo: Aspetti politici*, cit., p. 1.

⁴⁷⁷ ALIBONI Roberto - COLOMBO Silvia (a c.), *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, cit. p. 7.

Essa era originariamente inquadrata nell'ambito della politica estera francese di “*Union Méditerranéenne*” che, sul lato europeo si rivolgeva ai soli paesi dell'Europa del Sud. Così concepito, il nuovo organismo ha posto un dilemma non facile ai Paesi europei: da una parte l'abbinamento di PEM e PEV era in linea con la coesione europea, ma non offriva soluzioni dinamiche e di alto profilo al governo delle relazioni mediterranee; dall'altra, l'Unione Mediterranea sembrava una soluzione più dinamica e di alto profilo politico, ma rischiava di mettere in questione la coesione europea⁴⁷⁸.

Il nome è già modificato, ma i limiti geografici sono invariati nell'*Appel de Rome pour l'Union pour la Méditerranée de la France, l'Italie et l'Espagne* del 20 dicembre 2007, in cui si legge:

« Convaincus du fait que la Méditerranée, creuset de culture et de civilisation, doit reprendre son rôle de zone de paix, de prospérité, de tolérance, le Président de la République Française, le Président du Conseil de Ministres de l'Italie et le Président du Gouvernement de l'Espagne se sont réunis à Rome le 20 décembre 2007 pour réfléchir ensemble aux lignes directrices du projet d'Union pour la Méditerranée. L'Union pour la Méditerranée aura pour vocation de réunir Europe et Afrique autour des pays riverains de la Méditerranée et d'instituer un partenariat sur un pied d'égalité entre les pays du pourtour méditerranéen.

La valeur ajoutée de l'Union pour la Méditerranée devrait résider d'abord dans l'élan politique qu'elle devrait donner à la coopération autour de la Méditerranée et à la mobilisation des sociétés civiles, des entreprises, des collectivités locales, des associations et des ONG.

⁴⁷⁸ ALIBONI R. (a c.), *L'iniziativa dell'Unione per il mediterraneo: Aspetti politici*, cit., p. 11.

L'Union pour la Méditerranée aura vocation à être le cœur et le moteur de la coopération en Méditerranée et pour la Méditerranée. Elle devrait viser à rendre plus claires et visibles les actions que les différentes institutions développent en faveur de la Méditerranée. L'Union devrait être fondée sur le principe de la coopération et non sur celui de l'intégration. [...]

L'Union n'a pas vocation à se substituer aux procédures de coopération et de dialogue qui réunissent déjà les pays de la Méditerranée, mais à les compléter, et à leur donner une impulsion supplémentaire dans un esprit de complémentarité et de coopération avec toutes les institutions existantes.

Le Processus de Barcelone et la politique européenne de voisinage resteront, donc, centraux dans le partenariat entre l'Union Européenne dans son ensemble et ses partenaires de la Méditerranée. L'Union pour la Méditerranée n'interférera ni dans le processus de stabilisation et d'association pour les pays concernés, ni dans le processus de négociation en cours entre l'Union européenne et la Croatie, d'une part, entre l'Union européenne et la Turquie, d'autre part. »⁴⁷⁹

Diversi Paesi dell'UE, la Germania in testa, hanno a questo punto insistito affinché il progetto divenisse comunitario e andasse a rimpiazzare il PEM con il nome di "Unione per il Mediterraneo" (UpM). L'UpM è stata così istituita durante il vertice che si è tenuto a Parigi nel luglio del 2008, cui hanno partecipato i capi di Stato e di Governo dei Paesi membri della UE e la Commissione, i Paesi già partner del PEM (Albania, Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Mauritania, Siria, Tunisia e Turchia più l'Autorità Nazionale Palestinese) sia altri paesi occidentali della penisola balcanica (Bosnia-Erzegovina, Croazia, Montenegro e Principato di Monaco), per un totale di 44 membri.

⁴⁷⁹ Il testo, in francese ed italiano è su http://www.governoitaliano.it/Presidente/Comunicati/testo_int.asp?d=37838.

Tra i motivi del declino mediterraneo, oltre ai fattori economici su menzionati, uno dei principali è stato determinato dalle divergenze nelle politiche di sicurezza, che costituisce una componente essenziale della cooperazione euro-mediterranea e la sua finalità di stabilizzare l'area. La compresenza nel PEM di arabi ed israeliani ha sortito il duplice effetto di far perdere credibilità al progetto, che i Paesi arabi consideravano utile a garantire solo la sicurezza europea e non la loro e, d'altro canto, ponendo il processo di pace in Medio Oriente parte integrante dell'agenda del Processo di Barcellona, ha reso quest'ultimo "ostaggio del processo di pace"⁴⁸⁰, la cui risoluzione era evidentemente fuori dalla sua portata.

Nel concetto di sicurezza europea rientra la convinzione che essa possa accrescersi con l'affermazione di regimi democratici nei Paesi vicini. Ciò ha dato luogo a quella clausola di condizionalità già ampiamente discussa, che subordina gli aiuti finanziari all'attuazione di riforme istituzionali, economiche, legislative, amministrative. Tuttavia, tale impostazione, che sovente ha innescato processi virtuosi di riforma soprattutto nei candidati all'adesione, è stata fatta oggetto di critica da parte araba, in quanto – dal loro punto di vista – fonte di instabilità per i regimi politici di quei Paesi. In realtà, inoltre, l'atteggiamento europeo nei confronti dei regimi autoritari del Nord Africa non è stato coerente con i valori professati, per il fatto che l'Unione Europea percepisce come un rischio l'affermazione di un'alternativa a tali regimi, che si teme possa essere ispirata all'islamismo radicale, anti-occidentale ed anti-israeliano. Essa

⁴⁸⁰ ALIBONI Roberto – COLOMBO Silvia (a c.), *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, cit. pp. 8-10.

pertanto ha di fatto tollerato per decenni regimi militari e violenti, senza peraltro rinunciare ad avanzare richiesta di riforme democratiche.

In seguito agli eventi dell'11 settembre, inoltre si è generata una dinamica negativa per la quale la protezione del territorio da possibili attacchi terroristici ha implicato un accresciuto controllo alle frontiere e, di conseguenza, una sovrapposizione fra politiche di sicurezza e politiche dell'immigrazione. Come effetto, la cooperazione euro-mediterranea si è concentrata più che sulla promozione dello sviluppo economico, politico e sociale, su operazioni inter-governative in campo giudiziario e di polizia, in base alle quali l'intervento europeo è stato avvertito come non disinteressato, mentre riforme, democrazia e diritti dell'uomo sono passati in secondo piano. Inoltre, il tentativo di organizzare la sicurezza regionale su basi di cooperative security nel quadro del PEM, oltre ad essere malvisto per i motivi esposti, è andato a scontrarsi con l'analogo programma predisposto dalla NATO e denominato "Dialogo Mediterraneo", che ha riscosso maggior consenso ed è tuttora operativo.

Si comprende perciò come l'Unione Europea, con la nascita della UpM, abbia inteso rifondare i suoi rapporti con l'area sud-orientale del Mediterraneo su nuove basi, al tempo stesso meno ambizioso e più concreto. Infatti *“l'UpM recepisce due lezioni del passato: a) un ridimensionamento della dimensione della sicurezza nel rapporto euro-mediterraneo, e in particolare del complesso progetto di riforma politica che caratterizzava il PEM, e b) l'abbandono della formula comunitaria, sotto la guida della*

*Commissione, a favore di una più tradizionale formula intergovernativa.*⁴⁸¹

L'UpM non condurrebbe politiche ma svilupperebbe progetti incentrati su sei priorità: a) la lotta contro l'inquinamento del mar Mediterraneo; b) il potenziamento dei trasporti marittimi e terrestri nella regione; c) la creazione di un programma di protezione civile; d) le energie alternative; e) l'istruzione superiore e la ricerca (Euro-Mediterranean University, EMUNI); f) la MBDI - *Mediterranean Business Development Initiative*, (che riguarda in particolare le piccole e medie imprese - Pmi). Vale la pena notare che, mentre la PEV ha ereditato le attività bilaterali del PEM, l'UpM è in linea di principio destinata a ereditare quelle multilaterali, secondo il modello della cooperazione rafforzata⁴⁸².

L'iniziativa dell'UpM, che già aveva dovuto affrontare la difficoltà di un riequilibrio fra una politica regionale di area "latina" in certo qual modo alternativa alla "dimensione nordica", in una rinnovata politica euro-mediterranea e non aveva pertanto ancora compiuto gli atti necessari a costituire il Segretariato dell'organismo, né potuto avviare alcuna delle conferenze settoriali a livello ministeriale calendarizzate, ha tuttavia subito la stessa sorte del PEM, rimanendo ostaggio del conflitto israelo-

⁴⁸¹ ALIBONI Roberto - COLOMBO Silvia (a c.), *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, cit. pp. 8-10. L'impostazione intergovernativa può presentare vantaggi e svantaggi: da un lato permetterebbe ai governi non-Ue di esprimere i loro interessi senza più alcuna mediazione, dall'altro sacrificerebbe i risultati di buona socializzazione che la diplomazia del Pem ha raggiunto, esponendo la cooperazione euro-mediterranea alle realtà politiche dei rapporti euro-mediterranei e quindi anche a insuccessi, contrasti e difficoltà.

⁴⁸² Nel progetto francese originario, le aree prioritarie erano quattro e precisamente (i) ambiente e sviluppo sostenibile, (ii) crescita economica e sviluppo sociale, (iii) dialogo fra le culture, (iv) alcuni temi di sicurezza "soft", come la sicurezza marittima, la protezione civile e la lotta al terrorismo. ALIBONI R. (a c.), *L'iniziativa dell'Unione per il mediterraneo: Aspetti politici*, cit., p. 2. Lo slittamento delle finalità su tematiche tecnico-economiche "mediterranee" e la sparizione di temi connessi alla sicurezza può essere a nostro avviso interpretata come un modo per restituire centralità all'area mediterranea, una volta che l'originaria struttura proposta da Sarkozy è stata riorientata in senso euro-mediterraneo.

palestinese, a seguito dell'invasione israeliana di Gaza nel dicembre 2008, che ha comportato il boicottaggio della nascente struttura⁴⁸³. Solo all'inizio del 2010 le parti hanno acconsentito a una ripresa del percorso istituzionale che ha portato alla nomina del Segretario Generale – vero e proprio perno operativo dell'UpM – e alla proclamazione dello statuto del Segretariato che ha sede a Barcellona, ma, nuovamente, l'inizio della primavera araba ha reso obsoleta la neonata organizzazione, se si considera che co-presidente con Nicholas Sarkozy era stato nominato il deposto Presidente egiziano Hosni Mubarak.

Non resta pertanto che constatare come, ancora una volta, la politica mediterranea dell'Unione Europea si sia dimostrata fragile e ancillare rispetto a Washington, cui sono delegati gli interventi in materia di sicurezza e diplomazia mediorientale. Peraltro, lo sbilanciamento, nella composizione definitiva della UpM fra Paesi UE e non-UE, a vantaggio di Bruxelles, aveva già ricreato attorno alla iniziativa le diffidenze e il senso di marginalizzazione dei partner del Levante e del Nord Africa, che già aveva compromesso il PEM e diluito la presenza mediterranea nel PEV, spostando il baricentro di quest'ultimo a includere l'Est Europa ed il Caucaso.

Tuttavia, la politica euro-mediterranea è un elemento importante della coesione comunitaria europea, basata su un comune interesse dei paesi dell'UE a sviluppare forme di cooperazione e solidarietà con i paesi delle sponde sud-orientali del Mediterraneo, senza omettere questioni cruciali come il dialogo fra civiltà, le migrazioni e il terrorismo. Se viene meno la

⁴⁸³ TALBOT Valeria (2010), "La crisi dell'UpM e il futuro della cooperazione euro-mediterranea", *ISPI Commentary*, 7 luglio 2010.

percezione di questo comune interesse, ne è negativamente influenzata la stessa coesione dell'UE⁴⁸⁴.

Potrebbe quindi rivelarsi al tempo stesso necessario per rivitalizzare le relazioni fra Europa e sponda sud del Mediterraneo, come suggerisce Valeria Talbot “*concentrarsi – al di fuori di strutture istituzionali regionali – sui singoli progetti a cui i paesi euro-mediterranei aderiscono sulla base di interessi economici condivisi*”⁴⁸⁵ e magari recuperare sotto nuova veste la solidarietà intra-mediterranea che, durante la Guerra Fredda, costituiva un'alternativa all'eurocentrismo, ma che oggi potrebbe riuscire funzionale ai modificati interessi geostrategici dell'Unione nell'area.

Accantonata l'irrealistica velleità di composizione dei conflitti armati, il successo nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo economico e sociale che l'UpM si è proposta di perseguire attraverso il suo Segretariato potrebbe essere il fattore idoneo ad avvicinare le popolazioni del Mediterraneo, ad accrescere la fiducia e la cooperazione fra i governi e, quindi, a fondare una solidarietà euro-mediterranea.

La storia della cooperazione economica fra l'Europa e il Mediterraneo, come si è tentato di illustrare nelle pagine precedenti, ha mutato ripetutamente forma, parallelamente all'evolvere delle economie delle due sponde e ai mutamenti nelle teorie dello sviluppo economico: inizialmente orientata ad un sostegno tecnico e finanziario allo sviluppo, è poi passata a concentrarsi sulla promozione dei flussi commerciali attraverso

⁴⁸⁴ ALIBONI R. (a c.), *L'iniziativa dell'Unione per il mediterraneo: Aspetti politici*, cit., pp. 8-11.

⁴⁸⁵ TALBOT Valeria, “La crisi dell'UpM e il futuro della cooperazione euro-mediterranea”, cit. p. 2.

concessioni asimmetriche e poi sul libero scambio; con PEM e PEV si è puntato su una maggiore integrazione commerciale associata a progetti “strutturanti” coinvolgenti tanto il settore pubblico quanto quello privato⁴⁸⁶.

In questo contesto, il principale fattore d’interdipendenza tra l’Europa e i paesi mediterranei, le interconnessioni energetiche, ha solo con difficoltà trovato uno spazio definito nella cooperazione istituzionalizzata tra gli stati del Nord e del Sud del Mediterraneo, accanto alla cooperazione governativa bilaterale e agli accordi tra compagnie petrolifere nazionali. In tale ottica, c’è da chiedersi quale ruolo possa rivestire la Turchia quale cerniera fra il sud-est e il nord del Mediterraneo.

4.2 Il ruolo della Turchia nella politica euro-mediterranea

4.2.1 La Turchia nell’evoluzione della politica europea nel Mediterraneo

Il rapporto di *partnership* della Turchia all’interno della politica europea nel Mediterraneo è sempre stata particolare, in quanto essa, da un canto, ha costituito, all’epoca del bipolarismo, il presidio fondamentale dell’Occidente nel quadrante orientale del bacino nell’ambito della NATO, dall’altro, quale firmataria sin dal 1963 di un accordo di associazione finalizzato ad una Unione doganale ed aspirante alla *membership* europea della prim’ora, essa non veniva annoverata fra i Paesi Terzi del Mediterraneo.

⁴⁸⁶ ALIBONI Roberto – COLOMBO Silvia (a c.), *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, cit. p. 14.

Nel 1973, la Conferenza di Parigi lanciò la Politica Globale Mediterranea finalizzata a dar vita a diverse forme di cooperazione economica, finanziaria e tecnica, in concomitanza con lo *shock* petrolifero, che fece emergere la centralità della questione sicurezza legata all'approvvigionamento energetico e la connessione fra questa ed il processo di pace in Medio Oriente. Nell'ambito di tale politica, la Comunità europea negoziò uno speciale accordo di associazione con la Turchia. Nell'ambito di tale politica la Comunità Europea rinegoziò l'accordo di associazione con la Turchia⁴⁸⁷ e *“di fatto, a partire da questo momento, nell'ambito delle politiche mediterranee vennero poste le premesse per una politica di congiuntura e per l'avvicinamento delle politiche economiche tra Comunità Europea e Turchia, molto prima che si avviasse l'iniziativa volta a creare l'area di libero scambio nel bacino mediterraneo, e senza escludere il settore agricolo”*⁴⁸⁸.

Parallelamente, anche la Turchia stipula gli Accordi di Cooperazione globale e i Protocolli finanziari connessi, mediante i quali fruisce, come gli altri Paesi mediterranei degli ingenti finanziamenti posti a disposizione dalla Banca Europea degli Investimenti con l'intento di sviluppare e stabilizzare l'area.

Con la Politica Mediterranea Rinnovata, nel 1992, la politica comunitaria nell'area geografica di riferimento viene reindirizzata a seguito del repentino cambiamento del contesto

⁴⁸⁷ *Accordo tra la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e la Repubblica di Turchia relativo ai prodotti di competenza della Comunità europea del carbone e dell'acciaio - Atto finale - Dichiarazioni (GU L 293 del 29.12.1972, pagg. 63-66)*. Si ricordi che il 23 novembre 1970 la Turchia ha siglato con la CEE il Protocollo addizionale e il Protocollo finanziario allegati all'accordo che crea un'Associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, che, inoltre, a seguito dell'adesione in Europa di Irlanda e Bretagna, hanno richiesto, sempre in quegli anni, la firma di un Protocollo complementare.

⁴⁸⁸ LAZZARO Lucia (2009), *“La Turchia nello scenario delle politiche euro-mediterranee”*, ICTS, *italian Centre for Turkish Studies*, 29 aprile 2009 Online su www.turkishstudies.it

geopolitico derivato sostanzialmente dal crollo del muro di Berlino e il raggio di azione della Comunità si estende non solo all'ambito economico e finanziario, ma anche a quello culturale. In tal scenario, entrano prepotentemente nel tema della sicurezza le nuove minacce costituite dai fenomeni migratori, dai traffici di droga e persone, che implicano la lotta contro la violazione dei diritti umani ed il degrado ambientale. I Paesi cosiddetti MENA del Medio Oriente e del Nord Africa sono individuati come i destinatari della nuova strategia euro-mediterranea, sulla scorta anche delle considerazioni della Banca Mondiale fatte proprie dalla Commissione Europea, che identificano nella progressiva apertura delle economie di tali Paesi il principale fattore di sviluppo dei decenni successivi⁴⁸⁹.

Tali considerazioni, come si è detto, condussero alla Conferenza di Barcellona, cui la Turchia prese parte con gli altri 11 Paesi della sponda sud del Mediterraneo (Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e Autorità Palestinese) e i 15 Paesi membri della UE. Mentre nell'ambito della PEM la Turchia rientra nel progetto MEDA di aiuti finanziari e tecnici, essa resta al di fuori dello strumento dello strumento politico-finanziario della PEV in quanto Paese inserito nel processo di pre-adesione, ma, attraverso l'accordo finanziario tra il Governo turco e la Commissione Europea siglato nel '07 e riconfermato nel '08, la Turchia gode di sostegno economico per partecipare al programma finanziario della PEV nel bacino del Mar Nero⁴⁹⁰.

⁴⁸⁹ Ibidem.

⁴⁹⁰ LAZZARO Lucia, "La Turchia nello scenario delle politiche euro-mediterranee", cit.

Rispetto al progetto della Unione per il Mediterraneo, invece, la Turchia si è mostrata alquanto cauta, se non ostile, temendo potesse celare l'intento di farne una alternativa alla sua piena adesione⁴⁹¹, considerato che essa, pur non sostituendo né il Partenariato Euro-Mediterraneo né la Politica Europea di Vicinato, sostanzialmente tende a marginalizzare le due maggiori politiche di investimento nella regione attraverso la privatizzazione di buona parte delle iniziative.

Peraltro, la rinnovata centralità attribuita al Mediterraneo a partire dalla politica di Sarkozy, abbia essa successo o meno alla luce degli eventi esposti in precedenza, potrebbe comportare benefici diretti a favore della Turchia, al momento ricompresa entro due programmi mediterranei, ovvero la PEM, l'UpM ed anche, nelle modalità su indicate, nel programma della PEV. A livello multilaterale, infatti, la partecipazione istituzionale turca nell'ambito del Partenariato Euro-Mediterraneo prosegue, mentre a livello bilaterale resta in vigore l'accordo di associazione tra Turchia e UE e, se l'assistenza finanziaria ai paesi mediterranei ha visto completamente la sostituzione dei MEDA coi finanziamenti della PEV, la Turchia, sebbene formalmente esclusa dal nuovo programma di finanziamenti, come si diceva, ne fa di fatto parte attraverso il programma della PEV nel Mar Nero. Inoltre, la possibilità di un incremento delle risorse private da investire nelle iniziative congiunte nel bacino mediterraneo, unito ad una partecipazione attiva delle collettività regionali e locali,

⁴⁹¹ KHADER Bichara (2008), "De l'«Union Méditerranéenne» au «Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée » : Européanisation d'une idée française ", *Géostratégiques*, vol 21., novembre 2008, pp. 31-90, su http://www.strategicsinternational.com/21_03.pdf Scive Khader: "Les Turcs sont plus ulcérés par le justificatif de l'UM. « It is a non starter » reagit Sinan Ulgen, un ex-diplomate turc. Les Turcs n'acceptent pas que l'UM soit présentée comme un prix de consolation, un ersatz ou une alternative à leur volonté d'adhésion. Certes la Turquie jouera le rôle qui lui revient de droit dans toute architecture méditerranéenne, mais pas au prix d'une non-adhésion. " (p. 49).

delle imprese private, delle associazioni e delle *ong*, delle università, dei centri di ricerca e formazione, rappresentano prospettive qualificanti della partecipazione turca ai progetti previsti nell'ambito dell'UpM⁴⁹².

Esiste tuttavia un altro aspetto nel quale la Turchia può svolgere un ruolo di primo piano. Infatti, sul piano multilaterale la sovrapposizione della PEM, della PEV e dell'UpM ha indotto complessivamente ad un ridimensionamento dell'aspetto politico delle iniziative a favore del Mediterraneo e ad un evidente rafforzamento di quello economico. D'altronde, da quanto appena chiarito, anche il processo di relazioni fra UE e Turchia nell'ambito del bacino mediterraneo, mediato attraverso l'inclusione nell'ambito dei vari programmi per il Mediterraneo, ha avuto una caratterizzazione pressoché economica. Viceversa, proprio la crescente rispondenza di Ankara ai criteri di Copenhagen e il patrimonio di riforme cumulate, associato alla evoluzione positiva dell'economia turca ed alla strategica posizione geopolitica soprattutto in campo energetico, possono rappresentare l'opportunità di rivestire un ruolo primario nel contesto euro-mediterraneo, come si cercherà di dimostrare nel seguito.

⁴⁹² LAZZARO Lucia, "La Turchia nello scenario delle politiche euro-mediterranee", cit.

4.2.2 Il ruolo della Turchia nel nuovo scenario geopolitico del Mediterraneo

Lo scenario geopolitico della sponda meridionale del Mediterraneo ha subito nell'ultimo anno mutamenti inaspettati che hanno travolto regimi durati decenni e ritenuti solidi fino a qualche mese prima anche da parte degli osservatori internazionali. Il sommovimento avviatosi con la "rivoluzione dei gelsomini" non si è ancora fermato e l'intero arco dei Paesi arabi sta conoscendo trasformazioni il cui esito è ancora incerto, con una generale instabilità dell'intera regione, che tuttavia stavolta trova le sue ragioni non nel conflitto israelo-palestinese, ma in ragioni endogene.

L'Europa, con Francia e Gran Bretagna in testa, e gli Stati Uniti, che hanno rivestito un ruolo non secondario nell'accelerare la caduta del colonnello Gheddafi, assistono agli avvenimenti con un misto di malcelata soddisfazione e di timore, poiché sebbene le rivolte popolari scoppiate in Tunisia, Egitto, Libia e, di lì, nella penisola arabica sino alla Siria abbiano assunto una connotazione laica e democratica, pure non è scongiurato il rischio di un'ascesa dell'estremismo islamico o di regimi militari.

Se si considera che la causa scatenante della ribellione popolare è stata la grave crisi economica che, dal crollo delle borse Usa nel 2008, ha attanagliato l'intero Nord-Africa, provocando l'aumento generalizzato di materie prime e alimentari, non si può non constatare che, evidentemente, le diversificate politiche europee attuate dal secolo scorso ed i cospicui

investimenti destinati ai PTM, abbiano totalmente fallito i loro obiettivi.

Ancora nel 2009 mancava la percezione della gravità della crisi e gli analisti ritenevano addirittura confortante l'andamento delle economie mediterranee di fronte alla crisi, soprattutto se paragonate alle cattive *performance* dell'Est Europa⁴⁹³. Risultava evidente, peraltro, che la Ue nel biennio 2008-2009 avesse esportato recessione tanto nella regione nord-africana quanto in Turchia⁴⁹⁴, in virtù della consistente contrazione dell'interscambio con l'Unione, che per tutti i Paesi PTM è il principale *partner* commerciale. Inoltre, pur potendosi individuare diverse forme di impatto della crisi sulle varie nazioni interessate, ovunque si registrava un calo delle rimesse e degli afflussi di investimenti diretti esteri, ma nel complesso l'FMI si esprimeva ritenendo che la crisi nelle zone mediterranee avesse avuto effetti transitori⁴⁹⁵. In effetti, indicatori quali l'andamento della crescita della popolazione, il tasso di crescita del PIL, il tasso di crescita della forza lavoro e il reddito procapite per le economie meridionali ed orientali del Mediterraneo, nel periodo di tempo che va dal 2000 al 2009, hanno registrato una *performance* economica positiva⁴⁹⁶, ma la crescita è prioritariamente connessa alla produzione di idrocarburi e ai flussi turistici e, per quanto incoraggianti, tali dati avrebbero dovuto essere letti in parallelo con quelli che

⁴⁹³ ZALLIO Franco (2009), "Nuove opportunità in Turchia e nella regione euro-mediterranea", in "Paesi mediterranei e crisi economica. Comprendere le evoluzioni in corso, «Paralleli». Istituto Euromediterraneo del Nord Ovest, Novembre 2009

⁴⁹⁴ Si ricordi che il 2009 ha costituito un anno di arretramento dei dati di *import-export* per la Turchia, che tuttavia nel 2010 ha fatto registrare un PIL superiore all'8%, con un'aspettativa di crescita nel medio periodo intorno al 6,5%. Si veda al riguardo il capitolo 1.

⁴⁹⁵ ZALLIO Franco (2009), "Nuove opportunità in Turchia e nella regione euro-mediterranea", cit.

⁴⁹⁶ Cfr. *World Development indicators 2009*, <http://www.worldbank.org>

segnalavo l'intensa crescita della popolazione in età lavorativa che acuisce il bisogno già ora drammatico di posti di lavoro e ha riflessi sui flussi migratori verso l'Europa; la riduzione del potere d'acquisto, dovuto ai provvedimenti di aggiustamento strutturale delle finanze nazionali, che hanno comportato anche una maggiore polarizzazione sociale e povertà, all'interno di contesti politici immobili ed autoritari.

E' mancato, pertanto, il richiamo ai dati di lungo periodo, che da tempo preconizzavano un incremento del divario di sviluppo fra le economie del Nord e del Sud del Mediterraneo, proprio come effetto dell'introduzione delle logiche del libero scambio e della globalizzazione. Fin dal 2005, risultava evidente che, quali effetti della globalizzazione, la marginalizzazione economica e la destabilizzazione politica - sostenuta da interessi internazionali sovrapposti ai già complessi equilibri politici e sociali della regione - si veda la crisi irrisolta tra palestinesi ed israeliani, i bagni di sangue in Algeria, il Sahara occidentale, il sud del Libano, nonché le politiche repressive dei fondamentalismi - non avrebbero fatto che alimentare i germi di un'instabilità politica e uno stato di guerra permanenti⁴⁹⁷. Non essendosi generata una fruttuosa associazione fra liberalizzazione degli scambi e trasformazione economica e nel miglioramento della competitività industriale, le differenze tra le due sponde del

⁴⁹⁷ GALLINA Andrea (2005), *Economie Mediterranee. Tra globalizzazione e integrazione meso-regionale*, Troina, Ed. Città Aperta, 2005. Rammenta lo studioso, "All'epoca della conferenza di Barcellona gli indicatori economici segnalavano chiaramente l'insufficienza degli investimenti diretti esteri, la fuga di capitali e l'aumento del ritardo della regione nella crescita della produzione e delle capacità tecnologiche. Ciò portava ad un aumento del debito estero -come già osservava Susan George, alla caduta drammatica dei redditi e dell'occupazione, ad un inasprimento della condizione di povertà e dei fenomeni migratori. Il tutto con un impatto negativo sui sistemi produttivi della regione mediterranea nel suo complesso".

Mediterraneo⁴⁹⁸, nonché quelle all'interno di ciascun gruppo di paesi⁴⁹⁹, si sono inesorabilmente accresciute ed, in questo contesto, gli apporti finanziari dell'Europa sono divenuti più un compenso per mitigare i costi sociali della liberalizzazione che uno stimolo alla modernizzazione delle economie del sud-Mediterraneo⁵⁰⁰. Inoltre, con la nuova "Politica di Vicinato" l'Unione Europea ha scelto nuovamente la via del bilateralismo e dell'aiuto economico condizionato al rispetto delle norme e degli standard europei che, come si è accennato, può comportare l'abbandono da parte dei Paesi mediterranei di ogni logica regionalista e solidaristica, sulla base della quale erano nate le speranze di un'area di prosperità condivisa.⁵⁰¹

Considerato che il differenziale demografico tra Europa ed Africa, oggi è superiore a 5 punti percentuali, il che, in termini pratici significa che, tra il 2005 ed il 2020, mentre in Europa si assisterà ad un calo complessivo degli abitanti, nell'Africa del Nord nasceranno circa 50 milioni di persone in più e nell'Africa

⁴⁹⁸ Una ricerca condotta dall'istituto Innocenzo Gasparini per la Ricerca economica dell'Università Bocconi di Milano e dal Consiglio Superiore di Ricerca spagnolo denunciava già nel 2006 l'aumento degli "indici di polarizzazione" fra le due sponde del bacino Mediterraneo tali da suscitare diffusi malcontenti e potenziali conflitti fra la popolazione. Si veda DE LUCA Antonietta, "Geopolitica e ricerca: uno studio spagnolo sui paesi del Mediterraneo", 14 gennaio 2006, su <http://www.shvoong.it/internet-and-technologies/universities-research-institutions/106918-geopolitica-ricerca-uno-studio-spagnolo/>.

⁴⁹⁹ Aliboni individua fra i PTM tre gruppi di Paesi e di relative economie, su cui la crisi ha avuto effetti diversi: "L'impatto della crisi può essere sintetizzato distinguendo le economie mediterranee in tre gruppi. Il primo comprende i due grandi paesi petroliferi: Algeria e Libia; [...] il secondo gruppo include i due paesi più sviluppati e maggiormente integrati nell'economia internazionale: Israele e Turchia; [...] il terzo gruppo comprende gli altri paesi mediterranei" a varia performance. ALIBONI Roberto – COLOMBO Silvia (a c.) (2010), *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, cit. p. 24.

⁵⁰⁰ RHEIN Eberhard (1995), "Le Pari Euro-Mediterranean", in BISTOLFI R. (1995) (a c.), *Euro-Méditerranée. Une région à construire*, Publisud, Parigi. Lo stesso autore, già nel 1993 rilevava che "L'écart effectif (en termes absolus) des revenus et du niveau de vie n'a cessé de se creuser en faveur de la Communauté", pur annotando che il mancato decollo delle economie mediterranee non poteva essere interamente attribuito alla Comunità ed a fattori esterni, ma alle condizioni di arretratezza socio-politiche e culturali interne ai PTM. RHEIN E. (1993) "La politique méditerranéenne de la Communauté Européenne", in «*Confluences*», n. 7, estate 1993.

⁵⁰¹ GALLINA Andrea (2005), *Economie Mediterranee - Tra globalizzazione e integrazione meso-regionale*, cit. Sull'argomento si veda l'intero capitolo quattro del volume.

Subsahariana ben 120 milioni in più⁵⁰², che alimenteranno i flussi migratori, il rischio e le difficoltà insite nel processo di integrazione esistono sia per la UE che per i paesi mediterranei.

Pertanto, è stato suggerito che, anche al fine di favorire il mantenimento e la valorizzazione delle diversità culturali, evitando che la crescita di economie di mercato sia attuate mediante controproducenti processi di standardizzazione ed omologazione ad aree e culture diverse, il modello da seguire sia la individuazione di meso-regioni che possano riscoprire un *pattern* di integrazione orizzontale e policentrica fra economie similari, generando interscambi complementari. In tale quadro, si genererebbero delle aree di sovrapposizione, con Paesi che, per posizione e caratteristiche, dovrebbero fungere da ponte o cerniera fra due mesoregioni⁵⁰³.

Mentre, quindi, l'Unione, come si è visto, ha iniziato recentemente ad indirizzare l'assistenza finanziaria, attraverso un maggior coinvolgimento degli investimenti privati e delle strutture informali o organizzate della società civile, non solo al libero scambio, ma anche a quella che è stata definita *deep integration*⁵⁰⁴, sono stati sinora sperimentati diversi tentativi di accordi preferenziali che da bilaterali sono divenuti sub regionali.

⁵⁰² "Quale sviluppo per il Mediterraneo?", Istituto Progetto Sud – Ist. Per la Cooperazione nei Paesi in via di Sviluppo, Terzo Workshop, Il Cairo, 28 e 29 novembre 2005.

⁵⁰³ Il primo ad avanzare questa teoria è stato Amoroso. Si veda AMOROSO B. (1996) *Terzo rapporto sul Mediterraneo. Ripensare l'Europa, Ripensare il Mediterraneo*, Federico Caffè Centre, Roskilde. Egli individuava quattro meso-regioni della UE, - Baltica, Mitteleuropea, Danubiana e Mediterranea – riteneva che, relativamente al Mediterraneo sarebbero state destinate a fungere da cerniera in particolare le regioni del Midi francese, le regioni peninsulari d'Italia, il sud della Spagna, l'intera Grecia e il Portogallo. La nostra posizione recupera tale impostazione, ma propone, per usare la terminologia di Amoroso, un ulteriore "anello di solidarietà", rendendo la Turchia cerniera tra la sponda sud-orientale del Mediterraneo e il Nord Mediterraneo, che a sua volta farebbe da ponte con la Mittel Europa.

⁵⁰⁴ Per *deep integration* si intende l'avvicinamento normativo e regolamentare in aree prioritarie (concorrenza, investimenti, standard, appalti pubblici, proprietà intellettuale, ecc.), che secondo taluni potrebbe moltiplicare l'interscambio di 3 o 4 volte. ALIBONI Roberto – COLOMBO Silvia (a c.) (2010), *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, cit. p. 16.

Tra i numerosi accordi preferenziali va segnalato il già citato Accordo di Agadir per la creazione di un'area di libero scambio tra i paesi arabi del Mediterraneo, che è stato concluso nel 2004 da Egitto, Giordania, Marocco e Tunisia, ed è entrato in vigore nel 2006; altri accordi come quello che nel 1989 diede vita all'Unione del Maghreb Arabo (Uma) – con l'obiettivo di costituire un'area di libero scambio e poi un mercato unico – non hanno avuto successo e sono rimasti solo sulla carta, mentre la *Great Arab Free Trade Area* (Gafta), ha invece registrato un buon successo sul piano della liberalizzazione tariffaria tra i paesi aderenti, raggiunta nel 2005. E' altresì stata adottata un'unica Convenzione regionale sulle regole di origine che rimpiazzerà i Protocolli annessi ai diversi accordi di libero scambio nell'attuale zona pan-euro-mediterranea (che copre l'Ue, l'Efta, la Turchia e gli altri paesi mediterranei) e permetterà l'estensione del cumulo dell'origine ai paesi balcanici ⁵⁰⁵.

In questo quadro, è nostra convinzione che sinora non sia stato riconosciuto alla Turchia un ruolo adeguato alle sue potenzialità. Pur avendo stretto, oltre all'unione doganale con l'UE, accordi di libero scambio - per l'area di nostro interesse - con Albania, Autorità Nazionale Palestinese, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Efta, Egitto, ex-repubblica jugoslava di Macedonia (Fyrom), Georgia, Giordania, Israele, Marocco, Montenegro, Siria e Tunisia, essa è esclusa nella definizione fornita dagli organismi finanziari internazionali sia dal Nord Africa, sia dal Medio Oriente.

⁵⁰⁵ Ivi, pp. 18-19. Come precisa l'autore, Il cumulo dell'origine è rilevante poiché, permettendo di localizzare le diverse fasi di un processo produttivo in diversi stati appartenenti a una regione, promuove le relazioni produttive tra i paesi di quella regione. All'apparenza puramente tecnica, la Convenzione offre perciò un grande potenziale per il progresso dell'integrazione economica.

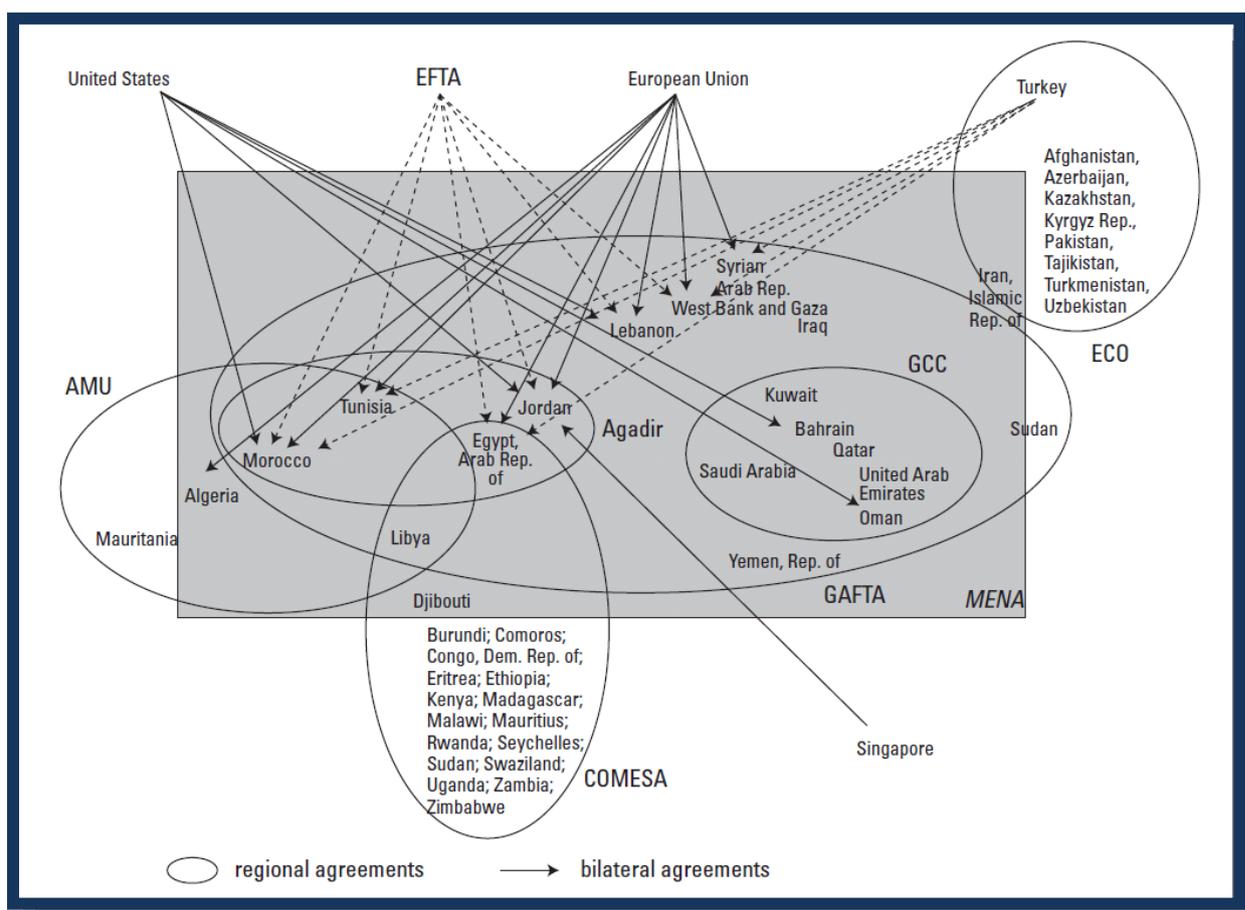
Se si osserva la trama di accordi preferenziali e sub-regionali che la Turchia ha intrecciato, appare oggi più evidente come “*un ruolo centrale nell’integrazione produttiva della regione potrà essere svolto dalla Turchia che – grazie ai costi ridotti e alla buona qualità dei suoi prodotti – potrebbe diventare un importante fornitore di input e beni intermedi per la produzione in altri paesi mediterranei di beni destinati a entrare a dazio zero sul mercato europeo.*”⁵⁰⁶. Inoltre, l’impatto della crisi sulla struttura produttiva e l’orientamento geografico della economia turca, a seguito della netta contrazione degli scambi con l’Europa, ha accelerato una diversificazione dei mercati di sbocco, con un incremento della quota verso Russia, Nord Africa, Vicino e Medio Oriente.⁵⁰⁷

Inoltre, la Turchia si sta trasformando in un fondamentale *hub* produttivo per il mercato europeo e come tale attrae consistenti investimenti, provenienti non soltanto dall’Europa, ma anche dal Golfo. Come sostiene Franco Zallio, se l’attivismo turco, osservato nei capitoli precedenti sia in campo politico che economico, ha dato da parte europea l’impressione del “*we are losing Turkey*”, diverse fattori possono indurre a considerazioni più tranquillizzanti. Infatti, la diversificazione, da parte di Ankara, dei mercati di sbocco, che costituisce una naturale tendenza da parte di tutti i Paesi in momenti di crisi, in relazione al Mediterraneo può generare in prospettiva benefici per l’intero quadrante euro-mediterraneo.

⁵⁰⁶ ALIBONI Roberto – COLOMBO Silvia (a c.) (2010), *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, cit. p. 19.

⁵⁰⁷ Nel 2009, in un quadro congiunturale negativo, che hanno causato un calo in termini assoluti dell’export turco del 30%, le esportazioni, per quanto riguarda il bacino mediterraneo sono più che raddoppiate verso l’Egitto; sono cresciute del 53% quelle verso la Libia, del 24% quelle con la Siria e del 18% con l’Algeria. ZALLIO Franco, “Nuove opportunità in Turchia e nella regione euro-mediterranea”, cit.

Figura 12 – Nord Africa e Medio Oriente: accordi commerciali preferenziali e sub regionali



Fonte: Banca Mondiale, *MENA Region 2008 Economic Developments and Prospects: Regional Integration for Global Competitiveness*, 2009

Agadir = Agadir Agreement for the Establishment of a Free Trade Zone between the Arabic Mediterranean Nations; **AMU** = Arab Maghreb Union; **COMESA** = Common Market for Eastern and Southern Africa; **ECO** = Economic Cooperation Organization; **Gafta** = Greater Arab Free Trade Agreement; **GCC** = Gulf Cooperation Council.

“Un ruolo più ambizioso della Turchia nella regione, sul piano tanto politico quanto economico, è nell’ordine delle cose e la crisi economica internazionale ne ha soltanto accelerato i progressi.

*Per la UE esso potrebbe offrire una opportunità per superare una delle principali debolezze delle relazioni euro-mediterranee [...] la scarsa integrazione economica tra i Paesi mediterranei*⁵⁰⁸, contribuendo ad un accrescimento degli scambi lungo la direttrice Sud-Sud e svolgendo, quindi, quel ruolo di meso-regione di collegamento fra le economie ancora fragili e disomogenee della sponda Sud e quelle avanzate della sponda Nord del bacino mediterraneo⁵⁰⁹. Potrebbe generarsi quindi una migliore collocazione dei Paesi mediterranei nella divisione del lavoro internazionale, mentre l'Unione Europea continuerebbe a rappresentare il mercato di sbocco finale: *“in questo modo un accresciuto ruolo della Turchia nelle relazioni economiche regionali non danneggerebbe il ruolo regionale della Ue, ma ne migliorerebbe i risultati*⁵¹⁰ e si verrebbe a concretizzare quella strategia che, nella teoria dei giochi, è definita come *win-win*, in cui tutti gli attori ottengono reciproci vantaggi.

La sfida, pertanto, risiede nella capacità dell'Europa di assumere decisioni con un'ottica di medio periodo e quindi nella scelta di non ostacolare l'ascesa della Turchia come co-attore regionale al suo fianco, favorendone al contrario la funzione di sostegno cooperativo alla maggiore integrazione della intera regione euro-mediterranea.

⁵⁰⁸ ZALLIO Franco (2009), “Nuove opportunità in Turchia e nella regione euro-mediterranea”, cit.

⁵⁰⁹ Bruno Amoroso, nel volume già citato, parlava, con lessico più da umanista che da economista, di “anelli di solidarietà” a sottolineare la funzione di volano e di catalizzatore che i Paesi situati nelle aree di cosiddetta sovrapposizione possono virtuosamente indurre.

⁵¹⁰ ZALLIO Franco (2009), “Nuove opportunità in Turchia e nella regione euro-mediterranea”, cit.

4.2.3 Possibili aspetti della mediazione turca nel quadrante sud-orientale del Mediterraneo

E' evidente che, dal punto di vista dell'Unione Europea, l'azione della Turchia nel bacino sudorientale del Mediterraneo va intesa come cooperazione funzionale e settoriale, negli ambiti che rivestono interesse strategico per essa. Nel seguito ne citiamo almeno due, che consideriamo fondamentali per il futuro delle relazioni euro-mediterranee.

Politica energetica

E' opinione diffusa che la partita energetica, che vede le risorse geograficamente concentrate in modo tale da assicurarne il controllo ad un ristretto gruppo di Paesi, nel Medio Oriente e in Russia, potrà verosimilmente giocarsi nel Mediterraneo⁵¹¹. Si è già rilevato che petrolio e gas naturale sono le uniche merci per le quali la bilancia dei Paesi produttori mediterranei sia in attivo, rappresentando oltre il 12 % del fabbisogno mondiale. L'Unione Europea è la principale importatrice del greggio e del gas proveniente da Algeria, Libia, Egitto e Siria e, a livello generale, attraverso il Mediterraneo transita il 20-25% del commercio petrolifero⁵¹². Secondo l'*Observatoire Méditerranéen de l'Energie* (OME) la domanda totale di energia primaria nella regione è

⁵¹¹ LUCIANI G. (2004), "Le relazioni energetiche nel Mediterraneo", in ZALLIO F. (a c.), *L'Europa e il Mediterraneo. Partners o vicini scomodi?*. ISPI - Egea, 2004 e CALENZO Gaetano (2006), "In cerca di sicurezza. L'Europa e il Mediterraneo nella nuova geopolitica dell'energia", in *Quaderni ISSM* (Istituto di Studi sulle Società nel Mediterraneo, Consiglio Nazionale delle Ricerche, n. 102, 2006. Le riserve petrolifere sono per il 75,2% localizzate nei Paesi OPEC, il 14,6% in Paesi non Opec e il restante 10,2% nell'ex Unione Sovietica.

⁵¹² MALANIMA P. (a c.) (2005), *Rapporto sulle economie del Mediterraneo 2005*, CNR-ISSM, Il Mulino, 2005.

inoltre destinata a crescere intorno al 3,8% annuo sino al 2025 in particolar modo nell'area meridionale ed orientale del bacino mediterraneo, sia per motivi demografici, sia per un maggiore sviluppo economico. In tale quadro, la Turchia dovrebbe divenire il secondo maggior consumatore di energia nel Mediterraneo. Il *mix* energetico, che vede oggi ancora prevalere il petrolio, prima dell'effettiva affermazione delle energie rinnovabili, tenderà nei prossimi anni a spostarsi verso il gas naturale, in quanto meno inquinante ed utilizzabile sia come sostitutivo della benzina, sia per l'energia elettrica. Le analisi dell'OME prevedono un incremento annuo del 3,7% della domanda di gas, anche in questo caso con la Turchia al secondo posto, dopo l'Italia⁵¹³.

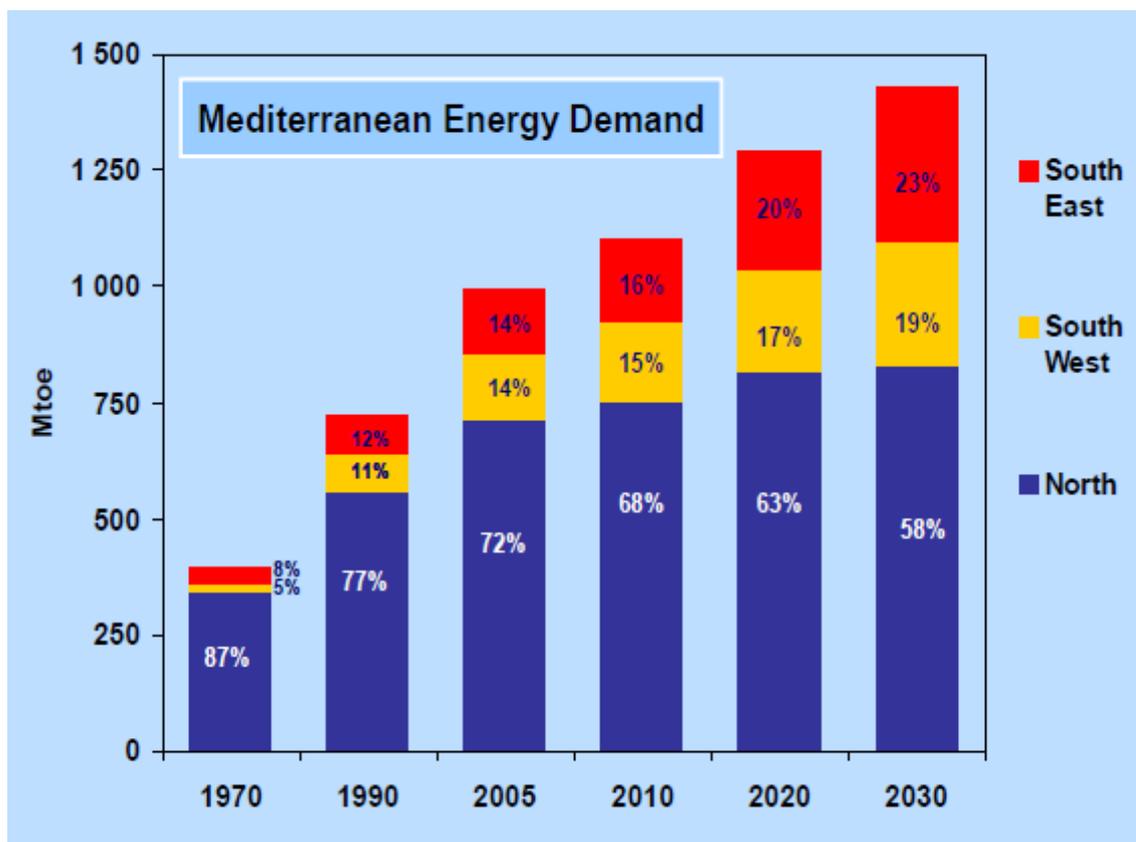


Figura 13: La domanda di energia nel Mediterraneo
Fonte: OME-MEP 2008

⁵¹³ BENOIT G - COMEAU A. (a c.) (2005), *A sustainable future for the Mediterranean. The Blue Plan's Environment and Development Outlook*, Earthscan, London, 2005.

Se, oltre ai dati assoluti di crescita del fabbisogno energetico, si considera il rapporto tra riserve e produzione, con gli attuali livelli di consumo i giacimenti mondiali sono destinati ad esaurirsi in poco più di quarant'anni, ma con notevoli differenze fra regione e regione, per cui le riserve dovrebbero esaurirsi molto più rapidamente in Nord America, in Asia ed in Eurasia – inclusi i ricchi giacimenti di Azerbaijan e Kazakhstan, mentre dovrebbero durare più del doppio della media globale (circa ottant'anni quindi) in Medio Oriente, con l'Arabia Saudita in testa.⁵¹⁴ Per quanto riguarda il gas naturale, il Paese che dispone dei giacimenti più ingenti qui è la Russia, ma anche l'Africa settentrionale (Algeria e Libia), l'Iran e il Qatar potranno svolgere in prospettiva un ruolo di primo piano, considerato che le riserve di gas in tali aree non sono ancora del tutto esplorate, ma sembrano in grado di durare tra gli ottant'anni e il secolo e di compensare anche il fatto che Egitto e Libia molto presto da esportatori si trasformeranno in importatori netti di greggio.⁵¹⁵

E' evidente che, considerato tale scenario, che vedrà un drastico aumento della competizione sullo scacchiere mondiale per il fabbisogno energetico, il Mediterraneo risulta regione fondamentale per la sicurezza energetica europea. Il rapporto è connotato da una stretta interdipendenza, su una base sostanzialmente paritetica, che vede i paesi mediterranei produttori di energia interessati soprattutto alla prevedibilità della domanda e degli investimenti, nonché al mantenimento di

⁵¹⁴ CALENZO Gaetano (2006), "In cerca di sicurezza. L'Europa e il Mediterraneo nella nuova geopolitica dell'energia", cit. p. 7

⁵¹⁵ Ivi, p. 8.

un certo livello di prezzi, ed i Paesi europei consumatori di energia interessati ad avere accesso costante a risorse energetiche diversificate a prezzi competitivi⁵¹⁶.

RISERVE DI PETROLIO (dati alla fine del 2005):

| | miliardi di barili | quota sul totale (%) | rapporto riserve/ produzione (anni) |
|---|---------------------------|-----------------------------|--|
| Azerbaigian | 7,0 | 0,6 | 42,4 |
| Federazione Russa | 74,4 | 6,2 | 21,4 |
| Iran | 137,5 | 11,5 | 93,0 |
| Kazachstan | 39,6 | 3,3 | 79,6 |
| Totale ex-Unione Sovietica | 122,9 | 10,2 | 28,4 |
| Totale ex-Unione Sovietica (esclusa Russia) | 48,5 | 4,0 | n.d. |
| Totale Medio Oriente | 742,7 | 61,9 | 81,0 |
| Totale OPEC | 902,4 | 75,2 | 73,1 |
| Totale non-OPEC | 298,3 | 24,8 | 19,7 |
| TOTALE MONDIALE | 1200,7 | 100,0 | 40,6 |

Fonte: BP 2006

Tabella 12

RISERVE DI GAS NATURALE (dati alla fine del 2005):

| | miliardi di metri cubi | quota sul totale (%) | rapporto riserve/ produzione (anni) |
|-------------------------|-------------------------------|-----------------------------|--|
| Azerbaigian | 1370 | 0,8 | > 100 |
| Federazione Russa | 47820 | 26,6 | 80 |
| Iran | 26740 | 14,9 | > 100 |
| Kazachstan | 3000 | 1,7 | > 100 |
| Turkmenistan | 2900 | 1,6 | 49,3 |
| Totale Europa e Eurasia | 64010 | 35,6 | 60,3 |
| Totale Medio Oriente | 72130 | 40,1 | > 100 |
| TOTALE MONDIALE | 179830 | 100 | 65,1 |

Fonte: BP 2006

Tabella 13

⁵¹⁶ ALIBONI Roberto - COLOMBO Silvia (a c.) (2010), *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, cit. p. 25.

Diviene a questo punto cruciale la questione delle modalità di trasporto e del potenziamento delle infrastrutture per lo stoccaggio e la distribuzione di petrolio e gas, al fine di assicurare un approvvigionamento continuo e sicuro.

Il petrolio, come noto, viaggia o via mare o via oleodotto. Attualmente la maggior parte del greggio attraversa giunge in Europa mediante trasporto marittimo, ma è difficile che tale modalità possa crescere per gli eccessivi rischi ambientali che essa comporta. Inoltre, gli stretti attraverso i quali le petroliere devono passare, Suez a sud, Bosforo e Dardanelli ad est e, in misura minore Gibilterra ad ovest, sono al massimo della loro capacità operativa e la Turchia, che in base alla Convenzione di Montreaux del 1936 è tenuta a garantire la piena libertà di transito senza pedaggio, visto che il traffico è decuplicato dal secolo scorso, chiede da tempo una rinegoziazione del trattato⁵¹⁷. Per quanto riguarda gli oleodotti esistenti e quelli in fase di progettazione, abbiamo dedicato già nel primo capitolo un paragrafo a quello che è stato definito il “*Grande Gioco del XXI secolo*” tra potenze internazionali e compagnie petrolifere per la ricerca di corridoi di trasporto nella regione transcaucasica e del mar Caspio⁵¹⁸, evidenziando – crediamo - in maniera sufficientemente chiara il ruolo di primo piano che la Turchia è destinata ad esercitare come *hub* di smistamento verso l’Europa delle risorse caucasiche e mediorientali e che la Commissione Europea ha riconosciuto ufficialmente già a fine 2008, con la

⁵¹⁷ CALENZO Gaetano (2006), “In cerca di sicurezza. L’Europa e il Mediterraneo nella nuova geopolitica dell’energia”, cit. p. 9

⁵¹⁸ Si veda il già citato BIANCHERI Boris (a c.) (2006), *La partita nel Caucaso*, ISPI – Quaderni di Relazioni Internazionali, n. 1, 2006. Molto puntuale e dettagliato, inoltre il dossier di TOSI Silvia, “Fonti energetiche e infrastrutture di trasporto”, in *ISPI Working Paper, Programma Caucaso e Asia centrale*, n. 4, 2006

pubblicazione della seconda *Strategic Energy Review* in cui propone cinque punti chiave per un “*Action Plan dell’Unione europea (Ue) su sicurezza energetica e solidarietà*”⁵¹⁹.

Tuttavia, tutti gli analisti concordano nel ritenere che, nel prossimo futuro, a fronte di una domanda sensibilmente in crescita, sarà l’approvvigionamento di gas a indirizzare i progetti e gli investimenti. Per trasportare il metano esistono al momento due tecnologie, il trasporto allo stato gassoso via gasdotti ed il trasporto via mare sotto forma di gas naturale liquefatto a -160°C (GNL). In questo caso, il costo maggiore da sostenere sta, come è intuibile, nel processo di liquefazione e quindi di rigassificazione prima di essere immesso nei gasdotti o metanodotti. La scelta fra le due tecnologie risiede sostanzialmente nella distanza fra i giacimenti e la destinazione finale, risultando più convenienti i gasdotti nei percorsi brevi, il GNL con percorrenze più lunghe.

Il più antico impianto per il trasporto del gas algerino in Italia ed Europa, passando per la Tunisia sino alla Sicilia, è il gasdotto Enrico Mattei (già Transmed), mentre il gasdotto Pedro Duran Farrel (già Maghreb-Europa), via Marocco e Gibilterra serve Spagna, Francia e Portogallo e il *Green Stream* va dalla Libia all’Italia. Esistono però due ulteriori progetti di gasdotti subacquei, ossia Medgaz che vede coinvolto un Consorzio di compagnie europee tra cui ENI, Total, Gaz del France e BP per trasportare il gas dall’Algeria alla Spagna senza attraversare il Marocco, e GALSI, che rinnova l’antica collaborazione tra ENI e Sonatrach per portare il gas dall’Algeria all’Italia senza il

⁵¹⁹ *Second Strategic Energy Review, An EU Energy Security and Solidarity Action Plan*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Euro-pean Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission of the European Communities, SEC (2008) 2794, SEC (2008) 2795.

passaggio attraverso la Tunisia. A nord una terza pipeline dovrebbe attraversare il Baltico⁵²⁰. Sul versante russo, che è attualmente il più grande fornitore di gas per l'Europa, un problema emerso recentemente risiede nel fatto che il 90% degli impianti diretti sul continente, oltre ad essere obsoleti poiché ereditati dall'epoca sovietica, attraversa l'Ucraina, con il rischio di interruzione del servizio che ciò comporta. Inoltre, le politiche spregiudicate attuate da Mosca con la rinazionalizzazione di Gazprom e il conflitto russo-georgiano hanno reso palese per l'Unione la necessità di una diversificazione al contempo del *mix* energetico e dei fornitori, mediante nuove *partnership* e investimenti infrastrutturali.

Come sintetizza Silvia Tosi, *“il concetto alla base della sicurezza energetica è quindi tradizionalmente connesso alla disponibilità fisica di risorse energetiche, declinata tanto nel senso di capacità produttiva inutilizzata [...] quanto nel senso di diversificazione geografica della produzione”*, oltre alla *“sicurezza fisica delle infrastrutture stesse, ovvero alla possibilità di far fronte ai rischi connessi all’instabilità locale e all’eventualità che gasdotti e oleodotti divengano potenziali obiettivi all’interno di conflitti regionali”*⁵²¹

In tal senso, il sistema costituito dall'oleodotto Baku-Tblisi-Cehyan (BTC) e dal gemello gasdotto *South Caucasus Pipeline* (SCP), oltre al gasdotto Baku-Tblisi-Erzurum rendono la Turchia un partner essenziale ed affidabile per l'UE e per la *Multiple Pipeline Strategy* americana; inoltre la possibilità di

⁵²⁰ CALENZO Gaetano (2006), “In cerca di sicurezza. L'Europa e il Mediterraneo nella nuova geopolitica dell'energia”, cit. p. 11.

⁵²¹ TOSI Silvia (2006), “Fonti energetiche e infrastrutture di trasporto”, cit. pp. 16-17.

raggiungere direttamente il Mediterraneo attraverso la vicina Turchia, evitando i *chokepoints* – ossia le strozzature geografiche naturali che ostacolano il trasporto via mare - è il fattore determinante che rende le infrastrutture che attraversano il Caucaso meridionale più appetibili anche per i Paesi produttori della regione. Ma la stessa Turchia, per divenire il quarto esportatore di gas (dopo Russia, Nord Africa e Norvegia) e in genere un *hub* energetico verso l'Unione Europea, ha programmato di accrescere gli investimenti nel trasporto e nello stoccaggio di GNL, costruendo depositi sotterranei insieme a società internazionali italiane ed europee e la società nazionale turca Botaş ha concluso un accordo per pompare il gas egiziano attraverso la *Arab Gas Pipeline*, che attualmente rifornisce Siria e Giordania, mediante un prolungamento tra Aleppo e la città turca di Kilis. Il gas egiziano verrebbe così immesso nelle reti nazionali e poi nel Nabucco, per giungere così in Europa⁵²². Su questo sfondo appare ancora più significativo il recente viaggio in Nordafrica del primo ministro turco Erdoğan, accompagnato dal ministro dell'energia Taner Yldiz, che ha rilasciato numerose dichiarazioni sulle potenzialità degli accordi commerciali tra Egitto e Turchia, l'esplorazione congiunta di possibili fonti energetiche nel Mediterraneo e soprattutto il completamento dei 1200 km del gasdotto egiziano *Arab Natural Gas* (un ramo del quale rifornisce anche Israele) entro la fine del 2011. Il ministro turco ha posto l'accento sulla doppia corsia di questa autostrada energetica: una porterà il gas dell'Azerbaijan attraverso la Turchia in Siria e Libano, l'altra che collegherà direttamente Egitto e

⁵²² TALBOT Valeria (2008), "La Turchia e i progetti di pipeline verso l'Europa", in *ISPI Policy Brief*, n. 110, ottobre 2008.

Turchia. E nei programmi turchi ci sono anche Tunisia e Libia, già oggetto delle ambizioni europee nella contesa energetica⁵²³.

Non è da omettere poi che, oltre a far parte dei progetti INOGATE e TRACECA, la Turchia è pienamente coinvolta in uno dei progetti tecnici promossi dalla UpM relativo alle energie rinnovabili e in particolare la proposta del Piano Solare Mediterraneo. che mira ad agire tanto sulla domanda quanto sull'offerta di energia. Comprende 165 iniziative di cooperazione nei settori del fotovoltaico (45% dei progetti), dell'energia eolica (26%), del solare termico (26%) e, in proporzione inferiore, delle biomasse e del geotermico. La ripartizione geografica dei progetti mostra che i principali paesi coinvolti sono Marocco (33 progetti), Tunisia (29), Turchia (29) e, a seguire, Egitto e Giordania con 20 progetti rispettivamente, con l'obiettivo di produrre 20GWatt di energia rinnovabile entro il 2020⁵²⁴.

“Si può ritenere che la chiave di volta del futuro equilibrio energetico regionale sarà la Turchia, la quale, confinando con un gruppo di Paesi che si affacciano sul mar Caspio - e che da un punto di vista geopolitico costituiscono potenzialmente la regione esterna di un «Mediterraneo allargato» - si presenta come il candidato naturale al ruolo di corridoio energetico”, potendo

⁵²³ DI FRAIA Paola (2011), “Turchia e Mediterraneo: il fattore energetico”, *Aspenia Online MidEast Flashpoints*, Aspen Institute, 28 settembre 2011. L'autrice rivela poi i retroscena della rottura diplomatica fra Turchia e Israele, la quale sarebbe legata solo in apparenza alla questione della Freedom Flotilla, ma in realtà sarebbe connessa a interessi energetici per l'accordo che i greco-ciprioti hanno concluso per avviare delle trivellazioni al largo di Cipro con la compagnia texana Noble Energy e le compagnie israeliane Avner Oil and Gas LP e Delek Drilling LP. L'autrice, in considerazione della delicatezza che la questione di Cipro riveste nelle relazioni con la Turchia, pone in guardia l'Unione dal prendere posizioni al riguardo ed ammonisce *“Intrecciandosi con il problema di Cipro, è chiaro che la contesa energetica – che può facilmente trasformarsi in un vero contenzioso – riguarda direttamente l'Europa.”* Su <http://www.aspeninstitute.it/aspensia-online/article/turchia-e-mediterraneo-il-fattore-energetico>

⁵²⁴ ALIBONI Roberto - COLOMBO Silvia (a c.) (2010), *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, cit. p. 28.

*ricevere gas naturale da Russia, mar Caspio, Iran, Iraq ed Egitto.*⁵²⁵

In questo quadro, poiché risulta evidente che i Paesi europei non potranno affrontare le nuove sfide connesse alla questione energetica autonomamente alla ricerca di vantaggi unilaterali, l'Unione dovrebbe adottare una strategia comune, quale la proposta della Commissione di una "Comunità paneuropea dell'energia", e fare della politica energetica parte integrante della sua politica estera e commerciale, operando su più contesti e con più *partner*, in particolare intensificando i contatti coi Paesi produttori, soprattutto quelli che si affacciano sul Mediterraneo.

*"L'idea principale che emerge è quella di un "ritorno" del Mediterraneo al ruolo di baricentro strategico fondamentale per l'equilibrio energetico e il Mediterraneo sarà sicuramente uno degli scacchieri decisivi nei quali, nel prossimo futuro, si misureranno le forze in campo e si decideranno gli esiti della partita"*⁵²⁶. Se Ankara sarà ancorata all'Europa in quanto membro dell'Unione o se l'Europa costituirà solo uno dei mercati di sbocco della Turchia potrebbe fare la differenza.

⁵²⁵ CALENZO Gaetano (2006), "In cerca di sicurezza. L'Europa e il Mediterraneo nella nuova geopolitica dell'energia", cit. p. 13.

⁵²⁶ Ivi, p. 16.

Pluralismo politico, democrazia e Islam

La circostanza che la Turchia sia l'unica democrazia dei Paesi di religione islamica, l'ha oggettivamente resa, se non un modello di riferimento, materia di confronto nella non ancora conclusa stagione delle rivoluzioni arabe.

Non è sfuggito a nessuno che, all'indomani dello scoppio della cosiddetta "primavera araba", il governo Erdoğan abbia subito mostrato di volersi porre come "grande mediatore", intraprendendo diversi viaggi in ciascuno dei Paesi coinvolti dai movimenti popolari⁵²⁷. Durante la crisi egiziana, il suo governo era stato il primo a schierarsi apertamente in sostegno dei rivoltosi, chiedendo una transizione rapida e la definitiva uscita di scena di Hosni Mubarak; nella Libia, le cui risorse energetiche come noto fanno gola a molti, la Turchia aveva tentato di inserirsi nelle decisioni della Coalizione internazionale promossa da Francia e Gran Bretagna, giocando la carta della propria appartenenza alla NATO. Erdoğan si era quindi fatto promotore di una sorta di *road map* fra Gheddafi, i ribelli e, appunto la Coalizione internazionale, prevedendo un intervento NATO di breve durata, riforme e la nomina di un presidente gradito al popolo. Poiché tuttavia il piano non mancava di ambiguità e non escludeva *a priori* l'uscita di scena della famiglia Gheddafi, il Cnt dei ribelli non ha inteso proseguire le trattative e l'iniziativa si è conclusa con un nulla di fatto. Inoltre, da mesi – come si è precisato in precedenza – la Turchia ha assunto posizioni via via

⁵²⁷ Si veda l'articolo "*La Turchia possibile mediatore delle crisi mediorientali*", Peace reporter, 26 aprile 2011, <http://it.peacereporter.net/articolo/28164/La+Turchia+possibile+mediatore+delle+crisi+mediorientali>

più dure contro le repressioni attuate sui dimostranti da Bashir-Al-Assad in Siria.

Senza doversi richiamare alla famosa tesi di Samuel Huntington, sovente richiamata in relazione alla “Profondità strategica” di Davutoglu, è indubbio che l'originale *mix* turco di sviluppo, laicità e islamismo viene ritenuto sempre più attraente nei Paesi del Nord Africa che hanno avviato un cammino di trasformazione⁵²⁸. Lo ha d'altronde affermato esplicitamente il leader del Movimento della rinascita islamica (Ennahda), Rashid Al-Ghannushi, rientrato in Tunisia dopo vent'anni di esilio a Londra, per partecipare alla nascita di un nuovo assetto istituzionale nel suo Paese di origine, dopo la caduta di Ben Ali.⁵²⁹ Secondo uno studio condotto dalla *Turkish Economic and Social Studies Foundation* (TESEV), *think tank* indipendente turco di studi economici e sociali, in sette Paesi arabi (Arabia saudita, Egitto, Giordania, Iraq, Libano, Palestina, Siria), il gradimento della Turchia tra la popolazione araba, tradizionalmente ostile agli eredi del colonialismo ottomano divenuti alleati dell'Occidente, è in notevole crescita. I dati rilevati riportano che il 66% del campione ritiene che la Turchia possa essere un modello per altri paesi, il 73% che è diventata più influente nella regione, il 78% che dovrebbe svolgere un ruolo politico ancora maggiore; entrando nei dettagli, la Turchia può essere un modello in virtù della sua identità islamica (15%), della sua ascesa economica (12%), del suo governo democratico (11%), del suo appoggio per la

⁵²⁸ Si veda GRAZIANO Marco, “Modello turco per il Nord Africa”, Il Sole 24 Ore, 18 febbraio 2011. www.ilsole24ore.com

⁵²⁹ Si veda l'articolo di MANCINI Giuseppe, “Turchia: un modello per il mediterraneo delle rivoluzioni?”, EaST Journal – Società, politica e cultura dell'Europa Orientale, 23 aprile 2011. Su <http://eastjournal.net/2011/04/23/turchia-un-modello-per-il-mediterraneo-delle-rivoluzioni/>

causa palestinese (10%). Il 66% degli intervistati apprezza la capacità della Turchia di conciliare democrazia e Islam e l'85% ne ha un'opinione favorevole⁵³⁰.

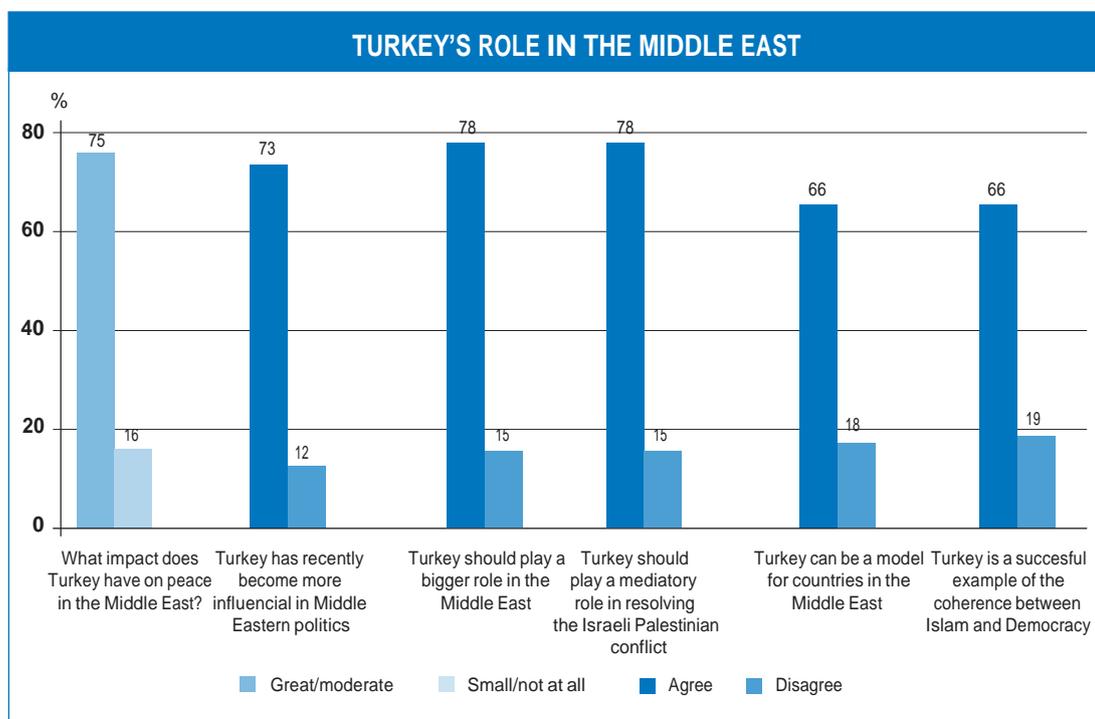


Grafico 15: La percezione della Turchia nel mondo arabo
Fonte: TESEV 2010

L'opinione che il mondo arabo ha avuto della Turchia è mutato ripetutamente durante il secolo scorso, in relazione alla interpretazione del passato ottomano, del laicismo kemalista e delle alleanze durante la Guerra fredda, ma sicuramente l'ascesa al potere nel 2003 dell'AKP ha segnato un punto di svolta e riconsiderazione, da parte araba, del vicino musulmano turco⁵³¹. I fattori di tale rinnovato *appeal* del Paese della Mezza Luna sono attribuiti concordemente alle scelte operate dall'AKP che ha

⁵³⁰ AKGÜN Mensur et al., *The perception of Turkey in the Middle East 2010 - Key Findings*, TESEV Foreign Policy Programme, Istanbul, 2 febbraio 2011, su http://www.tesev.org.tr/UD_OBJS/PDF/DPT/OD/YYN/OrtadoguENG_II.publication.pdf

⁵³¹ NAFI BASHEER M., "The Arabs and modern Turkey: a Century of changing perceptions", in *Insight Turkey*, Vol. 11, No. 1, 2009, pp. 63-68.

moderato il secolarismo anti-islamico e di origine kemalista, riallacciando i legami con il suo passato regionale e musulmano in nome di una politica “*zero problem*” coi vicini, nonché l'apparente successo dell'esperimento democratico in un'area in cui, invece, prevalgono i regimi autoritari, coniugato con un modello di economia ad alta produttività e orientata all'export in crescita sostenuta.

Naturalmente, come si è notato altrove, la diplomazia assertiva e multidimensionale del governo AKP non è sempre riuscita a trovare il tono giusto perché i suoi interventi risultassero risolutivi; “*this is perhaps through no fault of its own - as conflicts in the region are complex and entrenched - but Ankara has still not found a way to transform its regional prominence to effective diplomatic influence. [...] In other words, despite Turkey's clear popularity in the region, Turkish policy has still not found a way to effectively translate that popularity into more influence and more effective diplomacy nor how to leverage that popularity to play a leadership role in creating a middle east that is - in its own image - more stable and democratic.*⁵³²”

Ciò nonostante, il patrimonio di credibilità accumulato nell'ultimo decennio a guida AKP ha una sua rilevanza, se si considera che non solo la Tunisia ha esplicitamente guardato al modello turco nel dibattito per darsi una nuova costituzione, ma anche nel Paese più avanzato del Maghreb, il Marocco, re Mohammed VI non è stato travolto dall'ondata di ribellioni solo dopo aver varato una riforma costituzionale, approvata a luglio con referendum popolare. Inoltre, in entrambi i Paesi, che sono andati alle elezioni rispettivamente il 23 ottobre e il 25 novembre,

⁵³² SALEM Paul (2011), *Turkey's image in the Arab world*, TESEV Foreign Policy Program, may 2011

con un effetto a catena i voti espressi nelle urne hanno consegnato la vittoria a partiti islamico moderati, Ennahda in Tunisia e in Marocco il Partito Giustizia e Sviluppo (Pjd), che si richiama anche nel nome a quello di Erdoğan⁵³³. Sebbene molto più travagliato e ancora *in fieri*, anche il percorso della Libia post-Gheddafi e dell'Egitto, ove il voto di fine novembre costituisce un *test* essenziale per decretare la vittoria finale dei dimostranti di piazza Tahrir sui poteri militari⁵³⁴, prosegue poi nella medesima direzione.

La Turchia segue l'evolversi degli eventi con notevole interesse, consapevole del proprio ruolo, come conferma Mevlüt Çavuşoğlu, Presidente dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, esponente di spicco dell'AKP e deputato nella Grande Assemblea Nazionale, in una intervista con l'Aspen Institute, di cui riteniamo significativo riportare uno stralcio. Alla domanda su quale possa essere il ruolo della Turchia nel nuovo assetto dell'area mediterranea emerso a seguito delle rivolte, Çavuşoğlu ha risposto:

“The events in the Arab world are of major importance - not only because they affect peace and security in the region

⁵³³ I rapidi eventi che si sono succeduti negli ultimi mesi nei Paesi arabi sono stati ampiamente eseguiti dalla stampa nella consapevolezza della rilevanza che essi assumono nel modificare uno scenario geopolitico nel Mediterraneo immutato da decenni e per gli effetti che ciò può determinare anche in Occidente. Intendendo qui solo riportare le notizie, abbiamo quindi indicato solo alcuni fra i numerosi titoli di cronaca enumerabili. Si vedano gli articoli o le agenzie: “Voto in Tunisia, grande affluenza alle urne. In vantaggio partito filo islamico”, AdnKronos, 24 ottobre 2011, su <http://www.adnkronos.com>; “Voto Tunisia: partito islamico Ennahda rivendica vittoria”, Reuters, 24 ottobre 2011, su <http://it.reuters.com>; MOUALI Karima “Marocco al voto, gli Islamici puntano sull'effetto Tunisia”, Il Sole 24 ore, 25 novembre 2011, www.ilsole24ore.com; “Voto Marocco, vince il partito islamico”; TGC24, 26 novembre, 2011 su <http://www.tgcom24.mediaset.it/mondo/articoli/articolo1029253.shtml>

⁵³⁴ Omettiamo di riportare articoli sul conflitto libico e sul linciaggio del colonnello Gheddafi, mentre sul voto in Egitto si vedano gli articoli di GIORGIO Michele, “Egitto al voto sotto il tallone dei militari”, The Globalist Syndication, 29 novembre 2011, su http://www.globalist.it/Detail_News_Display?ID=3464&typeb=0&Egitto-al-voto-sotto-il-tallone-dei-militari; “Egitto, da oggi al voto. Piazza Tahrir resta gremita”, Euronews, 29 novembre 2011, su <http://it.euronews.net/2011/11/28/egitto-da-oggi-al-voto-piazza-tahrir-resta-gremita/> ed “Egitto al voto, la protesta non si ferma”, Il Sole 24 ore, 28 novembre 2011, www.ilsole24ore.com.

and beyond, but also because of our deep historic and cultural links and our close interdependence.

The current revolutions in the Arab world show that people in these countries, especially the young generation, want more dignity, more prosperity, more rights and more democracy, and that these universal values can empower even the weakest and most oppressed people and defeat even the strongest dictatorships.

As for Turkey, our approach to the developments has been from the very outset a principled one emphasizing the promotion of democracy, respect for human rights, rule of law and overall the accountability of the regimes. In all these pictures, Turkey stands as a factor of stability both inside and regionally and beyond. We support the reform dynamic in countries and remain ready and willing to share our own democratization experience with those wishing to benefit from it.”⁵³⁵

Come si può notare, il riferimento a democrazia, rispetto dei diritti umani, stato di diritto è un esplicito richiamo a quei principi di Copenhagen per aderire ai quali la Turchia ha dovuto affrontare consistenti riforme al proprio interno e la consapevolezza di poter condividere l’esperienza maturata con i Paesi del bacino mediterraneo che sono alla ricerca di nuovi assetti istituzionali è un elemento che dovrebbe indurre una seria riflessione in Europa.

Naturalmente, come si è osservato, la Turchia stessa deve consolidare le proprie conquiste e talune incertezze nella tutela dei diritti delle minoranze vanno tuttora rimossi, ma alla luce della credibilità di cui gode oggi la Turchia e che invece l’Europa ha perso, *“the view is overwhelmingly positive, and certainly gives*

⁵³⁵ GIANNOTTA Valeria (2011), “Turkey: the new asset of the Mediterranean. Interview with Mevlüt Çavuşoğlu”, *Aspenia Online MidEast Flashpoints*, Aspen Institute, 5 luglio 2011

Turkey unprecedented opportunities—and perhaps responsibilities [...]. As the people of the region [...] are very positively inclined toward Turkey, and this implies that they would be favourable to a broader Turkish role [...] and toward helping the societies of the region move more steadily toward democratic change and economic development”⁵³⁶

Naturalmente, viste le numerose e per noi sfuggenti sfaccettature dei movimenti islamici, il concetto di Islam moderato è tutto da decifrare, e la possibilità di conciliare Islam e democrazia, che è la scommessa attualmente vincente della Turchia verso la quale sembrano indirizzarsi anche i Paesi che hanno dato vita alla primavera araba, resta da verificare, ma è un dato che il mondo arabo stia palesando una complessità non riconducibile a semplicistiche contrapposizioni fra mondo occidentale e mondo musulmano, che devono indurre a più attente valutazioni da parte dell’Unione come istituzione e da parte dei suoi Paesi membri. Amplificato eccessivamente il rischio immigrazione, paventato lo scontro di civiltà, restano invece da individuare nuove possibilità di declinazione dei concetti di stato di diritto e diritti umani, in grado di conciliare le nostra sensibilità con quelle di culture e religioni diverse, senza più pretese di egemonia culturale.

⁵³⁶ SALEM Paul (2011), *Turkey's image in the Arab world*, cit. p. 7.

CONCLUSIONI

Quando ci apprestiamo a scrivere le conclusioni del nostro lavoro, molte situazioni hanno subito profonde e rapide trasformazioni nell'Unione Europea e nel Mediterraneo e lo scenario geopolitico è sensibilmente mutato. L'Europa, la cui moneta è stata fatta oggetto della speculazione, è ripiegata su se stessa in cerca di una soluzione che sempre con maggiore evidenza si sta spostando dal terreno economico-finanziario a quello politico; nella sponda sud-orientale del Mediterraneo l'onda lunga della primavera araba è lungi dall'essere passata e al posto dei regimi abbattuti, coi movimenti di piazza o col sostegno della coalizione internazionale, devono ancora consolidarsi nuove e più democratiche istituzioni, ancora a rischio di rigurgiti dei vecchi regimi militari e autoritari.

Ciò nonostante, e forse proprio alla luce di tali eventi, talune considerazioni sono opportune.

La capacità delle istituzioni europee di irradiare valori e principi universali, vale a dire il cosiddetto “*normative power*”⁵³⁷, insito fin dalle origini del progetto europeo e reso esplicito con i criteri di Copenhagen nel 1993, ha costituito un innovativo modello di *governance* post-nazionale, che ha per la prima volta mutato le logiche stato-centriche westfaliane e, in un certo senso, costituisce una componente “ontologica” dell'Unione Europea. “*In doing so, the European Union does not simply offer prescriptions or teaches lessons to others, but parades its own model to the world*

⁵³⁷ Si vedano sull'argomento SJURSEN Helene (2006), “The EU as a “normative power”: How can this be?”, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No 2, p 235-236 e MANNERS Ian (2008), “The Normative Ethics of the European Union”, in *International Affairs*, Vol 84, No 1, Pp. 45-60.

*and, hence, its power of example*⁵³⁸. In tal senso, è stato sostenuto, i semi più fertili della normatività europea non risiedono in un comportamento intenzionale o in un piano di azione precostituito per diffondere determinate norme di condotta a livello globale o regionale, ma in un processo spontaneo di emulazione che essa ha saputo ispirare ai margini dell'Europa e fuori di essa, favorendo la nascita di altri processi di integrazione regionale. Ciò sarebbe avvenuto prima e indipendentemente, per quanto l'Europa intrinsecamente è e non per quanto essa *fa*.⁵³⁹

Questo ragionamento ci conduce ad uno slittamento dal concetto di condizionalità, cui abbiamo più volte fatto riferimento, come al meccanismo mediante il quale l'Unione Europea "induce" i processi di riforme in linea coi criteri di Copenhagen, nei Paesi candidati o vicini ad essa, a ciò che Rifkin ha definito "il sogno Europeo"⁵⁴⁰.

La condizionalità, in relazione alle macropolitiche di allargamento, è connessa a logiche intergovernative di tipo razionale, fondate sulla valutazione di costi/benefici tanto da parte dell'Unione, quanto da parte dei Paesi che ad essa intendono aderire, ma sulla base di un potere contrattuale (*bargaining power*) non eguale fra le parti. Ciò, per quanto riguarda la Turchia, come si è illustrato, ha evidentemente posto notevoli difficoltà, per la disforme percezione dei vantaggi e

⁵³⁸ MANNERS Ian, (2008) "The Normative Ethics of the European Union", cit. p. 45.

⁵³⁹ PUSCAS Ioana (2009), "Re-thinking 'Normative Power Europe' from a Historical Perspective: Non-European Integration and the 'Normative Shift'", in *Alternatives.Turkish Journal of International Relations*, Vol. 8, No. 3, Fall 2009. All'Unione Europea hanno sicuramente fatto riferimento organismi come il MERCOSUR in America Latina o L'ASEAN nell'area pacifica. Secondo la studiosa. "*The EU, in the trajectory of its becoming a normative power did experience a stage in which its 'normativeness' consisted of what the EU is, per se, not only what it does. The normative power of the European Union, intrinsic in its ontological foundation, was already able to produce a normative change in the world, in actors' behavior, even before the EU itself acknowledged and acclaimed its mission to the others.*"

⁵⁴⁰ RIFKIN Jeremy (2004), *The European dream: how Europe's vision of the future is quietly eclipsing the American dream*, Polity press, Cambridge.

svantaggi derivanti dalla piena *membership* di Ankara, da parte dei vari Paesi membri e delle rispettive opinioni pubbliche, pur in presenza di inequivocabili indicatori di ordine geopolitico, in base ai quali l'ingresso della Turchia in Europa, più che essere opportuno, sarebbe altamente auspicabile. In sostanza, il timore per l'impatto demografico, le condizioni di lavoro e di *welfare*, le politiche di immigrazione, il terrorismo islamico e le differenze religiose e culturali, hanno influito negativamente sulle scelte dei governi dei Paesi membri, nonostante, per altro verso, la Turchia rivesta un ruolo strategico per la difesa e la sicurezza energetica europea e, indiscutibilmente, si sia impegnata nel condurre una impressionante mole di riforme per rispettare le condizioni poste dall'Europa con l'*acquis communautaire*.

Manners identifica cinque valori fondanti – pace, libertà, democrazia, stato di diritto, e rispetto dei diritti umani - cui vanno aggiunti quattro valori sussidiari, ovvero la solidarietà sociale, la non discriminazione, lo sviluppo sostenibile e la *good governance*, come costitutivi della identità europea⁵⁴¹. Da questo punto di vista – anche considerati determinati limiti e il fatto che le riforme attuate in Turchia sono ancora recenti - tenuto anche conto che, in occasione dell'allargamento del 2004, alcuni dei Paesi aderenti erano lungi dal corrispondere ai criteri di Copenhagen ben più di quanto sia oggi la Turchia, si potrebbe affermare pertanto che essa è già “europea”, nel senso che a tale termine attribuisce la teoria costruttivista, di assimilazione di norme, valori, scopi e politiche dell'Unione Europea a livello sistemico delle istituzioni e degli atteggiamenti culturali, anche

⁵⁴¹ MANNERS I.(2002), “Normative power Europe: a contradictin in terms?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n. 2, pp. 235-258.

grazie agli agenti domestici di democratizzazione che hanno negli anni operato “dal basso”⁵⁴². Ciò andrebbe a dirimere la *vexata quaestio*, ripetutamente avanzata nel tempo soprattutto dai governi francesi e tedeschi⁵⁴³, se l’ingresso della Turchia in Europa rappresenterebbe la fine dell’Europa stessa o, viceversa, se esso costituirebbe la più evidente conferma del potere normativo che l’Unione incarna.

Ciò nonostante, in un momento in cui le istituzioni europee sembrano aver perduto la loro identità, come si è indicato, si è profilata una situazione per cui “*although Turkey offers large long-term economic and security incentives to the EU, it is those very notions of pan-European identity that aided CEEC states, which are obstructing Turkish prospects*”⁵⁴⁴. Pertanto, è realistico supporre che, nonostante la lunga attesa alle porte dell’Europa, le prospettive di un accesso della Turchia nel 2014-2015 – anche alla luce della grave crisi in atto nell’eurozona – siano destinate ad essere disattese, provocando sicuramente un’ulteriore perdita di credibilità delle istituzioni europee nella già disillusa opinione pubblica turca e nel suo gruppo dirigente, che ha già dato segnali di volersi muovere su scenari più ampi, regionali e multidimensionali.

Se, quindi, nella presente fase, l’Europa è tornata a definire se stessa non per i valori e i principi universali su

⁵⁴² KUBICECK Paul (2005), *The European Union and Democratization ‘From Below’ in Turkey*, Paper presented for the biannual conference of the European Union Studies Association, Austin TX, March 31-April 2 2005.

⁵⁴³ La contrarietà all’ingresso della Turchia in Europa palesata da Merkel e Sarkozy, ha autorevoli precedenti nelle affermazioni del cancelliere Kohl e del presidente Giscard d’Estaing.

⁵⁴⁴ ARMITAGE Timothy Peter, “Europa, It’s My Utopia? The Theoretical Proposals and Conceptual Implications of the Prospect of Turkish Accession to the European Union”, in *Diario Europeo, Culture, prospettive e progetti per l’Europa*, 29 dicembre 2010 su <http://www.diarioeuropeo.it/pages/idee.asp> L’autore conclude il suo lavoro con un simpatico gioco di parole, definendo l’Unione per la Turchia una “EU-topia”.

menzionati, ma con la tradizionale individuazione di un “noi” contrapposto agli “altri”, il ruolo da sempre riconosciuto alla Turchia di “ponte fra civiltà” torna in primo piano, alla luce della stagione di rivoluzioni che sta agitando la sponda sud del Mediterraneo. Tempo fa il Commissario europeo Olli Rehn ebbe ad affermare: *“A Turkey where the rule of law is firmly rooted in its society and state will prove that, contrary to prejudices, European values can successfully coexist with a predominantly Muslim population. Such a Turkey will be a most valuable crossroads between civilizations”*⁵⁴⁵.

In questo caso, la questione della “Europeizzazione” della Turchia, si innesta nelle politiche di relazioni esterne che, sin dalla sua fondazione, l’Unione Europea – già Comunità Europea - ha intrecciato con la sponda meridionale ed orientale del bacino mediterraneo. Al riguardo, i diversi approcci tentati negli anni, hanno mostrato tutti i limiti di una impostazione fondamentalmente economica, che non è riuscita a colmare ed anzi ha visto accentuare i divari esistenti fra Nord e Sud del Mediterraneo, sia per un difetto di unitarietà di azione dei Paesi membri per quanto riguarda le politiche energetiche, sia per gli interessi divergenti delle parti in materia di stabilità e sicurezza della regione, in relazione al conflitto israelo palestinese e, più recentemente, al terrorismo islamico.

Ciò nonostante, la zona mediterranea dispone oggi di un potenziale di crescita notevole, grazie alle ricadute positive del petrolio, nonché degli investimenti, e quindi delle delocalizzazioni, da parte di investitori stranieri che sembrano, nonostante l’instabilità ancora presente nell’area, credere che in un futuro

⁵⁴⁵ RHEN Olli. “EU and Turkey: Ahead of Historic Accession”. SPEECH/98/534.

molto prossimo possa verificarsi una completa crescita sia politica che economica. L'Unione perciò ha l'occasione di ridurre le dissimmetrie economiche esistenti, sostenendo gli sforzi dei Paesi del Nord-Africa di condurre a compimento uno sviluppo industriale utile a ridurre la loro dipendenza dalla sola produzione di idrocarburi, diversificando le loro economie, fornendo adeguata assistenza in campo tecnico e della ricerca e conferendo loro maggiore stabilità.⁵⁴⁶ In tal senso, che sia l'Unione per il Mediterraneo con i suoi progetti concreti, o siano gli organismi di diplomazia parlamentare e di dialogo civile che sono cresciuti negli anni, o, ancora, siano gli strumenti finanziari della Politica di Vicinato, ciò di riflesso, favorendo una crescita più omogenea e duratura, può ridurre taluni elementi di criticità per l'Europa, come i flussi migratori, i traffici illegali ad essi connessi e l'instabilità politica della regione.

A tal fine, l'Unione deve valorizzare le formidabili potenzialità, in termini di risorse umane, per lo più giovani e sovente con buon livello di scolarità, che hanno mostrato tutta la loro energia scardinando sistemi politici che sembravano consolidati, realizzando una integrazione economica che passi prioritariamente dallo sviluppo della dimensione umana, in tutti i suoi vari aspetti, accogliendo le diversità culturali e religiose. Ciò facendo, probabilmente i due approcci razionalistico e costruttivista verrebbero a convergere, tanto per l'adesione della Turchia, quanto per il miglioramento delle relazioni euro-mediterranee.

⁵⁴⁶ CLAUDE G. (2008), "Du bon usage de l'Union pour la Méditerranée", in *Politique internationale*, 2008, n. 121, online su http://www.politiqueinternationale.com/revue/read2.php?id_revue=121&id=757&content=texte

Probabilmente, però, un mutamento di strategia che implichi una coesione economica e sociale e la cooperazione in un'Europa allargata, in cui trovino spazio la Turchia ed il Mediterraneo, significa assicurare coerenza alle fasi della costruzione europea e interrogarsi sulla congruenza socio-economica e, pertanto, socio politica del progetto⁵⁴⁷, il che significa ripensare l'Europa stessa.

⁵⁴⁷ BISTOLFI R. (1995) (a c.), *Euro-Méditerranée. Une région à construire*, Publisud, Parigi.

BIBLIOGRAFIA

VOLUMI E MONOGRAFIE

AKÇAM T. (2005), *Nazionalismo turco e genocidio armeno. Dall'Impero ottomano alla repubblica*, Guerini e associati, Milano

AKGÜN Mensur et al., *The perception of Turkey in the Middle East 2010 - Key Findings*, TESEV Foreign Policy Programme, Istanbul, 2 febbraio 2011

ALCARO Riccardo, *Le Missioni PESD. Operazioni strutture capacità*, Servizio Studi del Senato della Repubblica, Servizio Affari Internazionali, XV Legislatura, n. 49, Luglio 2006

ALEXANDER Yonah, Edgar H. BRENNER e Serhat Tutuncuoglu KRAUSE (2008), *Turkey: terrorism, civil rights, and the European Union*, Routledge, New York and Oxford

ALIBONI R. (a c.) (2008), *L'iniziativa dell'Unione per il mediterraneo: Aspetti politici*, Osservatorio IAI, Senato della Repubblica, Servizio studi, Servizio Affari Internazionali XV Legislatura, n. 85, gennaio 2008

ALIBONI R. (2000), "I rapporti tra Europa e Mediterraneo; il quadro istituzionale e politico", in GOMEL Giorgio – ROCCAS Massimo (a c.), *Le economie del Mediterraneo*, Atti dell' "Incontro di lavoro sulle economie del Mediterraneo", Roma, Banca d'Italia, 6 aprile 2000

ALIBONI Roberto – COLOMBO Silvia (a c.) (2010), *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, Osservatorio di Politica Internazionale, Rapporti IAI, giugno 2010

AMOROSO B. (1996) *Terzo rapporto sul Mediterraneo. Ripensare l'Europa, Ripensare il Mediterraneo*, Federico Caffè Centre, Roskilde

ANSALDO Marco, "In medio oriente nulla si decide senza Erdoğan", in *(Contro)rivoluzioni in corso. Primavera araba o inverno mediterraneo?*, Limes, 3/2011

ANTONSICH Marco (2006), "Prove di regionalizzazione nel mar Nero. Il caso della Black Sea Economy Cooperation", in BIANCHERI Boris (a c.), *La partita nel Caucaso*, ISPI – Quaderni di Relazioni Internazionali, n. 1, 2006, pp. 4-14.

AYDIN Mustafa (2006), "Turkey's policies towards the South Caucasus and its integration in the EU", in BIANCHERI Boris (a c.), *La partita nel Caucaso*, Quaderni di Diritto internazionale, ISPI, n. 1 Aprile 2006, pp. 50-62

BALDACCI Osvaldo et al.(2008), *Il processo di pace in Medio Oriente dopo la conferenza di Annapolis*, Centro Studi Internazionali (Ce.S.I.), Servizio Studi Centro Affari Internazionali del Senato della Repubblica, XV Legislatura, n. 86, 2008

BALKIR Canan e Allan M. WILLIAMS, (a c.) (1993), *Turkey and Europe*, Pinter Publishers, Londra,

- BENOIT G – COMEAU A. (a c.) (2005), *A sustainable future for the Mediterranean. The Blue Plan's Environment and Development Outlook*, Earthscan, London
- BIAGINI A. (2005), *Storia della Turchia contemporanea*, Bompiani, Milano
- BIANCHERI Boris (a c.) (2006)., *La partita nel Caucaso*, ISPI – Quaderni di Relazioni Internazionali, n. 1, 2006
- BILLION Didier (1997), *La politique extérieure de la Turquie, une longue quête d'identité*, l'Harmattan, Paris,
- BISTOLFI R. (1995) (a c.), *Euro-Méditerranée. Une région à construire*, Publisud, Parigi
- BRAUDEL F. *Il Mediterraneo*, Bompiani, Milano, 1987
- BURGIO Giuseppe, (2009), *Il Mar Nero e i suoi rapporti col resto del Mediterraneo*, Freebook EDUP, Roma, 2009
- CALCHI NOVATI G. e DI CASOLA M. A. (a cura di) *L'Europa e I ruoli della Turchia*. Giuffrè, Milano
- CALENZO Gaetano (2006), “In cerca di sicurezza. L'Europa e il Mediterraneo nella nuova geopolitica dell'energia”, in *Quaderni ISSM* (Istituto di Studi sulle Società nel Mediterraneo, Consiglio Nazionale delle Ricerche, n. 102, 2006
- COLONNELLA Carlo, (2010), *Il settore energetico turco*, Consolato Generale d'Italia, Ufficio Commerciale Istanbul,
- COMMISSIONE per la pubblicazione dei documenti diplomatici del Ministero degli Esteri, a c. dell'istituto Poligrafico Zecca dello Stato – Libreria dello Stato, vol. III, Undicesima serie (1948-1953), Roma, 2007.
- CONFALONIERI Maria Antonietta (2001), “La trappola di un negoziato senza fine”, in CALCHI NOVATI G. e DI CASOLA M. A. (a cura di) (2001), *L'Europa e I ruoli della Turchia*, Giuffrè, Milano
- DARWISH Alan, *Il popolo kurdo ed il diritto all'autodeterminazione*, Edizioni Cultura della Pace, Firenze 1997
- DIEZ Thomas (a c.) (2002), *The European Union and the Cyprus conflict: modern conflict, postmodern union*, Manchester University Press
- DI PERI R. (a c.) (2008) *La Turchia contemporanea tra realtà e rappresentazione*, Quaderni de “I Paralleli”, Istituto Euromediterraneo del Nord Ovest
- Dossier di documentazione- Scheda Paese politico-parlamentare n. 2*, Servizio Studi - Dipartimento Affari esteri, Camera dei Deputati, XVI Legislatura, 21 novembre 2011
- FRANKLIN Daniel P. – BAUN Michael J. (1995), *Political culture and constitutionalism: a comparative approach*, Armonk, New York, M. E. Sharpe
- GALLINA Andrea (2005), *Economie Mediterranee. Tra globalizzazione e integrazione meso-regionale*, Troina, Ed. Città Aperta, 2005
- GALLETTI Mirella, *I curdi nella storia*, Editore Vecchio Faggio, Chieti, 1990

- GIANNINI A. (1931), *Le costituzioni degli stati del vicino oriente*, Istituto per l'Oriente, Roma.
- GIANNOTTA Valeria (2010), *Dibattito identitario e politica estera dell'AKP*, Centro Italiano per la Pace in Medioriente
- GOMEL Giorgio – ROCCAS Massimo (a c.), *Le economie del Mediterraneo*, Atti dell' "Incontro di lavoro sulle economie del Mediterraneo", Roma, Banca d'Italia, 6 aprile 2000
- INSEL A. (1999), *La Turquie et l'Europe, une cooperation tumultueuse*, L'Harmattan, Parigi
- JOHNSON Boris, *The dream of Rome*; Harper Collins, 2006
- KALEAĞASI Bahadır, Deniz AKAGÜL e Semih VANER (1995), *La Turquie en mouvement*, Editions Complexe, Bruxelles
- KAYA Kemal (2009), "AKP and the secular pillars of Turkish republic", in AA.VV., *La Turchia contemporanea fra realtà e rappresentazione*, Collana Paralleli, Quaderni, Area Politica n. 6, Istituto Euromediterraneo del Nord Ovest, 2009, pp. 53-58.
- KINIKLIOGLU Suat (2006);, "The Anatomy of Turkish-Russian Relations," Sakip Sabanci International Research Paper
- L'Italia nella politica internazionale*. Rapporto IAI, Anno diciannovesimo: 1990-1991, Franco Angeli, Milano 1993
- LEMAIGNEN R., *L'Europe au Berceau. Souvenirs d'un technocrate*, Plon, Paris, 1964
- LEWIS, B. (2008), *Islam et laïcité. La naissance de la Turquie moderne*, Fayard, Paris, 1988
- LUCIANI G., *Le relazioni energetiche nel Mediterraneo*, in ZALLIO F. (a c.), *L'Europa e il Mediterraneo. Partners o vicini scomodi?* Egea, 2004
- MAGEN, A –MORLINO L., *International actors, democratization and the rule of law: anchoring democracy?*, New York – London, Routledge, 2009
- MALANIMA P. (a c.) *Rapporto sulle economie del Mediterraneo 2005*, CNR-ISSM, Il Mulino, 2005
- MAGGIORE Antonino (2008), "Il possibile contributo della Turchia alla Forza di Gendarmeria Europea", in *ISPI Policy Brief*, n. 75, 2008(2)
- MATVEJEVIC Predrag (1994), *Breviario mediterraneo*, Garzanti, Milano,
- MOLINARO Enrico (2006), *Nazione, religione e identità collettiva tra Europa e Mediterraneo*, in PFÖSTL Eva a c. (2006), *La creazione di una zona di pace e stabilità attorno all'Unione Europea*, Istituto di Studi Politici "S. Pio V", Apes, Roma, pp. 301-448
- NICOLIA Dino (2005), *La strategia euro-mediterranea. Prospettive politico-economiche per il Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano-Roma
- Nota congiunturale 2010*, Istituto nazionale per il Commercio Estero - Dipartimento per la Promozione degli Scambi del Consolato Generale d'Italia, Istanbul, marzo 2010

Nota congiunturale 2011, Istituto per il Commercio Estero, - Dipartimento per la Promozione degli Scambi del Consolato Generale d'Italia, Istanbul , Aprile 2011

ÖZBUDUN Ergun e GENÇKAYA Ömer Farouk, (2009), *Democratization and the politics of constitution-making in Turkey*, Budapest, Central European University Press, 2009

ÖZBUDUN Ergun(2005), "The Constitutional law", p. 28, in ANSAY TUGRUL, WALLACE Don, *Introduction to Turkish Law*, Kluwer Law International, Washington D.C., 2005, pp. 19-46

PANTALEO Nicola (2010), *Chi si affaccia dalla Sublime Porta? Continuità e innovazioni della politica estera turca*, Meridiani Relazioni Internazionali

PERI R. (a c.) (2008) *La Turchia contemporanea tra realtà e rappresentazione*, Quaderni de "I Paralleli", Istituto Euromediterraneo del Nord Ovest

Political Reforms of Turkey, del Ministero degli Affari Esteri, Segretariato Generale per gli Affari Europei, del febbraio 2004

RANDAL Jonathan C., *I Curdi. Viaggio in un Paese che non c'è*. Editori Riuniti, 1998

RHEIN Eberhard (1995), "Le Pari Euro-Mediterranean", in BISTOLFI R. (1995) (a c.), *Euro-Méditerranée. Une région à construire*, Publisud, Parigi

RIFKIN Jeremy (2004), *The European dream: how Europe' vision of the future is quietly eclipsing the American dream*, Polity press, Cambridge

RIZZI Franco (2004), *Un Mediterraneo di conflitti: storia di un dialogo mancato*, Melterni, Roma

RIZZI Franco (1997), *Unione Europea e Mediterraneo. Dal Trattato di Roma al dopo Barcellona (1957-1997)*, Nuova Italia Scientifica, Firenze-Roma, 1997

ROSAMOND Ben (2000), *Theories of European Integration*, Basingstoke, Palgrave McMillan.

ROSSELLI Alberto, *Sulla Turchia e l'Europa*, Solfanelli, Chieti, 2006

SANTORO Daniele, "La Turchia neogollista non è contro l'Occidente, anzi lo aiuta", in *(Contro)rivoluzioni in corso*, Limes 3/2011

SHIMMELFENNIG F. (2005), "The Community trap. Liberal norms, rhetorical action and the eastern enlargement of the European Union" in SHIMMELFENNIG F. – SEDELMEIER Ulrich eds., *The politics of European Union enlargement: theoretical approaches*, Routledge, New York, 2005

SEN Amartya, "Democracy and its global roots: why democratization is not the same as westernization", in KOGGEL Cristhine M (a c.), *Moral issues in global perspective. Moral and Political theory*, vol I, Broadview Press, Toronto, 2006, pp. 208-218

STEFANACHI Corrado (2006), "Il Caucaso nell'orizzonte strategico americano", in BIANCHERI Boris (a c.), *La partita nel Caucaso*, Quaderni di Relazioni Internazionali, ISPI, n. 1 aprile 2006, pp. 26-37

STEUNENBERG B., DIMITROVA A., “Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality”, in *EIoP – European Integration online Papers*, vol 11 (2007), n. 5

TALBOT V. (2004), *Turkey and the United States: a troubled alliance*, Quaderni Global Watch, Osservatorio ISPI-Bocconi sulle opportunità mondiali, n. 33, ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale), Milano, 2004

TESTA BAPPENHEIM Stefano, “Fenotipi della laicità costituzionale in Turchia”, in *Diritto & Religioni*, 2007(2), pp. 151-210

TOCCI Nathalie (1999), *Divisions between EU institutions over Turkey’s status in the enlargement process*, Commentary Centre for European Policy Studies, October 1999

TOCCI, N. - KOVZIRIDZE, T. (2004) “Cyprus”, in B., EMERSON M., HUYSEUNE M., KOVZIRIDZE T., NOUTCHEVA G., TOCCI N. e VAHL M., *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*

TORBAKOV Igor (2007), *Making sense of the current phase of Turkish-Russian relations*, Washington DC, The Jamestown Foundation Occasional Papers

VEGETTI Matteo (2009), “Una geopolitica immaginaria del Mediterraneo”, in *Impresa & Stato*, Rivista della Camera di Commercio di Milano, n. 87, inverno 2009-2010, pp. 19-26

WOLFOWITZ Paul, *Turgut Özal Memorial Lecture*, 15 marzo 2002

WULZER Paolo, “Le relazioni fra Italia e Tunisia”, in PIZZIGALLO Matteo (a c.) (2011), *Il ponte sul Mediterraneo. Le relazioni fra L’Italia e i Paesi arabi*, Ed. Apes, Roma

ZALLIO Franco (2009), “Nuove opportunità in Turchia e nella regione euro-mediterranea”, in “*Paesi mediterranei e crisi economica. Comprendere le evoluzioni in corso, «Paralleli»*. Istituto Euromediterraneo del Nord Ovest, Novembre 2009

ZANGHI’ Claudio (2010), *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2010

ZURCHER, E. J. (2007), *Storia della Turchia, Dalla fine dell’Impero ottomano ai giorni nostri*, Donzelli, Roma

Articoli da Riviste specializzate e Papers

“*Il Dibattito interno alla Turchia sul processo di adesione alla Unione Europea*”, Osservatorio di Politica Internazionale dello IAI per il Parlamento Italiano, n. 1, 9 dicembre 2008

“*Turkey needs a brand new Constitution. The proposed package of amendments has fundamental flaws and falls short of addressing democratic deficits*”, TUSIAD - Turkish Industry & Business Association; 29 marzo 2010

- AGNE' Hans, "European Union Conditionality: Coercion or Voluntary Adaptation?", *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, vol. 8(1), 2009
- AKAGUL D., "Association CEE-Turquie: à la recherche d'une nouvelle dynamique", in *Revue du Marché Commun*, n. 303, Janvier 1987
- AKMAN Canan Aslan, *Beyond the ballot box: Turkish democracy under tension between idealism and populism*, Paper Prepared for Presentation at the Annual Conference of the Canadian Political Science Association , 1-3 June, 2010, Concordia University, Montreal, Quebec
- AKTURK Sener, "Turkish-Russian Relations after the Cold War (1992-2002)", in *Turkish Studies*, n. 7(3), settembre 2006, pp. 337-364
- ARATO Andrew (2010), "The Constitutional Reform Proposal of the Turkish Government: The Return of Majority Imposition", *Constellations – An international journal of critical and democratic theory*, vol 17(2), pp. 345–350.
- ARMITAGE Timothy Peter, "Europa, It's My Utopia? The Theoretical Proposals and Conceptual Implications of the Prospect of Turkish Accession to the European Union", in *Diario Europeo, Culture, prospettive e progetti per l'Europa*, 29 dicembre 2010
- BARACANI Elena, "The Impact of the EU's Democratic Anchoring on the Settlement of the Cyprus, Crisis", Standing Group on International Relations, Sixth Pan-European International Relations Conference, Torino, 12-15 Settembre 2007
- BARACANI Elena (2010), "Paesi candidati: Turchia. Turchia ed Unione Europea", in *Diario Europeo. Culture, prospettive e progetti, per l'Europa*, Focus Europa Oggi, Bologna, n. 1/2010, pp. 70-78
- BENLI Mesut Hasan, "Golpe in Turchia, 27 anni dopo", (traduzione di Fabio Salomoni), Osservatorio Balcani-Caucaso, 13 settembre 2007
- BERTOLID Roberta (2011), "La Turchia al Parlamento Europeo", *Balcani-Caucaso*, 18 gennaio, 2011
- BEURDELEY L. (2005), 'L'Union européenne et ses périphéries: entre intégration et nouvelle politique de voisinage', in *Revue du Marché commun et de L'Union européenne*, 2005, n. 492, ottobre-novembre, p. 567-582
- BIRCH Nicholas, "Turchia: la questione di Cipro in prima linea", Osservatorio Balcani-Caucaso, 3 marzo 2010
- BOURGAUD N., ((2009), *L'Intégration de la Turquie dans l'Union Européenne*, in FMES - Fondation Méditerranéenne d'Études Stratégiques,
- BRAGHIROLI Stefano (2011), *Merhaba Turkey! Güle güle! An Empirical Assessment of MEPs' Voting Behaviour on Turkey and Turkish Membership*, paper presentato a Istanbul presso la Bahçeşehir University
- CAPPUCCIO L. (2005), *Le condizioni costituzionali di adesione all'Unione Europea*, relazione tenuta al Convegno annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa", sul tema "Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali: alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni" (Capri, 3 e 4, giugno 2005)

- CLAUDE G. (2008), “*Du bon usage de l’Union pour la Méditerranée*”, in *Politique internationale*, 2008, n. 121
- COPPIETERS Bruno et al. (2004) “Europeanization and Secessionist Conflicts: Concepts and Theories”, in COPPIETERS B., EMERSON M., HUYSEUNE M., KOVZIRIDZE T., NOUTCHEVA G., TOCCI N. e VAHL M., *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery*, in *JEMIE, Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, n1/2004
- DI FRAIA Paola (2011), “Turchia e Mediterraneo: il fattore energetico”, *Aspenia Online MidEast Flashpoints*, Aspen Institute, 28 settembre 2011
- DÜZGİT Senem Aydın, “Constitutional Referendum in Turkey: What next?”, *CEPS (Centre for European Policy Studies) Commentary*, 23 settembre 2010
- ERALP Atila (2009), *The role of temporality and interaction in the Turkey-EU relationship*, in *New Perspective on Turkey*, n. 40, pp. 149-170
- EVANS-PRITCHARD A. (2004), “*Turkish Army Crucial to EU Power Hopes*”, in «The Age Australian», dicembre 2004.
- FENILI E. – NENCI F. (2007), “Il ruolo della Turchia nella politica UE”, in *East – Europe and Asia Strategies*, n. 12, luglio 2007
- FRAPPI Carlo (2006), “La politica estera turca e l’Iraq del Nord”, in *ISPI, Policy Brief*, n. 45, 2006(12),
- FRAPPI Carlo (2006), “Nagorno-Karabakh: il congelamento di un conflitto”, *ISPI Policy Brief*, n. 32, marzo 2006
- FRAPPI Carlo (2008), “La Turchia e la Piattaforma per la Stabilità e Cooperazione nel Caucaso”, *ISPI Policy Brief*, n. 106, novembre 2008
- FUMAGALLI Matteo (2008): *Le nuove direttrici della politica estera turca: un radicale cambiamento rispetto alla westpolitik di Ankara?*, ICTS – Italian Center for Turkish Studies, Working Papers Series, n. 03/2008
- FUMAGALLI Matteo, “Lo stallo euro-turco”, in *Nomos e Khaos*, Rapporto Nomisma 2006 sulle prospettive economiche e strategiche, Osservatorio Scenari Strategici e di Sicurezza, Roma, 2007, pp. 579-590
- GENÇKAYA Ö.F. (1993), “The Black Sea Economic Co-operation Project: A Regional Challenge to European Integration”, in «*International Social Science Journal*», 45, 1993, 4, pp. 549-557
- GIANNOTTA Valeria (2011), “Turkey: the new asset of the Mediterranean. Interview with Mevlüt Çavuşoğlu”, *Aspenia Online MidEast Flashpoints*, Aspen Institute, 5 luglio 2011
- GÖNENÇ Levent, “The 2001 Amendments to the 1982 Constitution of Turkey”, in *Ankara Law Review*, Vol 1, n. 1, Estate 2004. pp. 89-109
- GRIGOYAN S. “Armenian-Turkish Protocols will be ratified”, in *ISPI Commentary*, 19 ottobre 2009
- HILL Fiona, TASPINAR Omer, “Russia and Turkey in the Caucasus: Moving Together to Preserve the Status Quo?”, in *Russie.Nei.Visions*, n. 8, Institut Français des Relations Internationales, gennaio 2006

- HILL Fiona, TASPINAR Omer, "Turkey and Russia: Axis of the Excluded?", in *Survival: Global Politics and Strategy*, 48(1), primavera 2006, pp. 81-92
- KABOGLU Ibrahim Ö, "Le contrôle juridictionnel des amendements constitutionnels en Turquie", in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 27, gennaio 2010
- KHADER Bichara, "De l'«Union Méditerranéenne» au «Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée » : Européanisation d'une idée française ", *Géostratégiques*, vol 21., novembre 2008, pp. 31-90
- KEYMAN E. FUAT, (2009), "Turkish Foreign Policy in a globalizing world", in *Turkish Policy Quarterly*, vol. 8(1), pp. 35-42
- KHADER Bichara, "De l'«Union Méditerranéenne» au «Processus de Barcelone: Union pour la Méditerranée» : Européanisation d'une idée française", *Géostratégiques*, vol 21., novembre 2008, pp. 31-90
- KIBAROGLU Mustafa (2005), "Turchia, Stati Uniti e NATO: un'alleanza all'interno di un'alleanza", in *ISPI Policy Brief*, n. 30, 2005(12)
- KIRISCI Kemal, "The Kurdish question and Turkey: future challenges and prospects for a solution", in *ISPI Working Paper*, n. 24, Dicembre 2007
- KUBICEK Paul. (2004), *European Union Expansion and the Spread of Democratic Norms: A Comparative Analysis*, Paper presented at the workshop "Implications of enlargement for the rule of law and constitutionalism in post-communist legal orders", European University Institute, Florence 28-29 November 2003
- KUBICEK Paul (2005), *The European Union and Democratization 'From Below' in Turkey*, Paper presented for the biannual conference of the European Union Studies Association, Austin TX, March 31-April 2 2005
- KUBICEK Paul (2004), "Turkey's place in the 'New Europe', in *Perceptions*, Summer/Autumn 2004, pp. 45-58
- KUNERALP Selim (2000), "Joining the European Union: a process under way", in *Il Politico*, 2000(3), pp. 355-362
- LAGRO Esra (2007), *The temporality of enlargement: comparing East Central Europe and Turkey*, Conferenza Biennale della *European Studies Association* (EUSA), Montreal, Canada, 17- 20 marzo 2007
- LANNON E. (1996), "La déclaration interministérielle de Barcelone, acte fondateur du partenariat euro-méditerranéen", in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.398, pp.358-367
- LARRABEE Stephen F. (2011), "Turkey's Eurasian agenda", in *The Washington Quarterly*, n. 34:1, winter 2001, pp. 103-120
- LARRABEE Stephen F. (2010), "Turkey's new geopolitics", in *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 52, n°2, Aprile-Maggio 2010, pp. 157-180
- LARRABEE Stephen L., "Turkey's Eurasian agenda", in *The Washington Quarterly*, n. 34:1, winter 2001, pp. 103-120
- LAZZARO Lucia (2009), "La Turchia nello scenario delle politiche euro-mediterranee", *ICTS, Italian Centre for Turkish Studies*, 29 aprile 2009

- LUDLOW N. Piers, "A welcome change: the European Commission and the challenge of enlargement. 1958-1973", in *Journal of European Integration History*, vol 11, n. 2, pp.31-46
- LUONGO Giuliano, "La crisi del Nagorno-Karabakh: ricostruzione storica e prospettive", *Eurasia – Rivista di studi geopolitici*, 3 agosto 2011
- MANCINI Giuseppe, "Turchia: un modello per il mediterraneo delle rivoluzioni?", *EaST Journal – Società, politica e cultura dell'Europa Orientale*, 23 aprile 2011
- MANNERS Ian (2008), "The Normative Ethics of the European Union", in *International Affairs*, Vol 84, No 1, Pp. 45-60.
- MANNERS I.(2002), "Normative power Europe: a contradiction in terms?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n. 2, pp. 235-258.
- MANOLI P. (2005), "Limiting Integration: Transnational Exchanges and Demands in the BSEC Area", in «*Agora Without Frontiers*», 10, 2005, 4, pp. 268-29
- MARCHESANI Francesca, "La percezione dell'Islam nell'Unione Europea e il dibattito sul secolarismo in Turchia: due facce della stessa medaglia", in *Eurasia - Rivista di Studi geopolitici*, 25 gennaio 2011
- MARCOU J., (2005), "État et état du droit en Turquie", in *Pouvoirs*, 2005/4, n° 115
- MARTINO Francesco (2001), "Turkey: why the constitutional reform process matters", *Osservatorio Balcani & Caucaso*, 28 giugno 2001
- MORLINO Leonardo, MAGEN Amichai (2004), "EU Rule of Law Promotion in Romania, Turkey and Serbia-Montenegro: Domestic Elites and Responsiveness to Differentiated External Influence", Paper prepared for the Workshop on "Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies and Instruments", CDDRL, SIIS Stanford (USA), October 4-5,
- MÜFTÜLER-BAC Meltem (2002), "Turkey in the EU's Enlargement process: Obstacles and challenges", in *Mediterranea Politics*, vol 7(2), summer 2002, pp. 79-5.
- MÜFTÜLER BAC Meltem (2005), "Turkey's Political Reforms and the Impact of the European Union", *South European Society & Politics*, Vol. 10, No. 1, March 2005, pp.16–30.
- MÜFTÜLER BAÇ Meltem (2011), "Democracy, multiculturalism and European identity", in *RECON Online Working Paper Series*, 2001/20, ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo
- MURINSON, A. (2006), "The Strategic Depth Doctrine of Turkish Foreign Policy". in *Middle Eastern Studies*, 42(6), 945-964
- NAFI BASHEER M., "The Arabs and modern Turkey: a Century of changing perceptions", in *Insight Turkey*, Vol. 11, No. 1, 2009, pp. 63-68
- OGUZLU Tarik (2007), "The Future of Turkey's Westernization: A Security Perspective", in *Insight Turkey*, vol 9, n. 3, 2007

- OGUZLU Tarik (2008), "Middle Easternization of Turkey's Foreign Policy: Does Turkey Dissociate from the West?", *Turkish Studies*, vol. 9, n. 1, 2008, pp. 1-30
- OLSEN, J. (2002) "The Many Faces of Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40(5), pp. 921-952
- ONDER Nilgun, "The Turkish project of globalization and new regionalism", in *Alternatives. Turkish Journal of International Relations*, vol 7, n.ri 2 e 3, Estate-Autunno 2008, pp. 86-110
- ÖZSUNAY Ergun, "The permissible scope of legal limitation on the freedom of religion or belief in Turkey" in *Emory International Law Review*, vol. 19(2), 2005, pp. 1087-1128
- Quale sviluppo per il Mediterraneo?", *Istituto Progetto Sud – Ist. Per la Cooperazione nei Paesi in via di Sviluppo, Terzo Workshop, Il Cairo, 28 e 29 novembre 2005*
- PRIDHAM G. (2002), "EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States – Formality and Reality", *Journal of Common Market Studies*, vol 40(3) 953-73
- PUSCAS Ioana (2009), "Re-thinking 'Normative Power Europe' from a Historical Perspective: Non-European Integration and the 'Normative Shift'", in *Alternatives. Turkish Journal of International Relations*, Vol. 8, No. 3, Fall 2009
- RAMAT Paolo (2002), *Introduzione*, in A. BIAGINI (a cura di), *Il "sistema" Mediterraneo: radici storiche e culturali, specificità nazionali*, Roma (CNR)
- RAMOINO Pier Paolo, *La NATO e il Mediterraneo. Geopolitica dei comandi o comandi della politica. (Qualche considerazione di storia, di organica e di strategia)*, intervento al Convegno Internazionale di studi "1949-2009: sessant'anni di Alleanza Atlantica tra continuità e trasformazione", Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 11-12 marzo 2009
- RHEIN E. (1993) "La politique méditerranéenne de la Communauté Européenne", in «*Confluences*», n. 7, estate 1993
- ROBINS Philip (2007), *Between the Eu and the Middle East: Turkish Foreign Policy under AKP Government 2002-2007*, ISPI (Istituto di Politica Internazionale) Working Papers, n. 11, Milano, 2007
- ROSSELLI Alberto, *La politica diplomatica turca nella seconda guerra mondiale*, articolo online sul sito dell'autore.
- SALEM Paul (2011), *Turkey's image in the Arab world*, TESEV Foreign Policy Program, may 2011
- SALES Eric, "La Cour constitutionnelle turque", in *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger*, n. 5, 2007, pp. 1263-1290
- SALOMONI Fabio, *BTC: la geopolitica del petrolio*, in *Osservatorio Balcani-Caucaso*, 16 luglio 2007
- SANTIN Ilenia (2011), "La diplomazia di Bruxelles in Nagorno-Karaback", *Osservatorio Balcani & Caucaso*, 8 settembre, 2011

- SANTIN Ilenia (2011), “*Karabakh, sempre lontani dalla pace*”, Osservatorio Balcani & Caucaso, 30 giugno 2011
- SCHIMMELFENNIG Frank, ENGERT Stefan, KNOBEL Heiko (2002), *Conditions of conditionality. The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in Europe in Non-Member States*, Paper prepared for Workshop 4, “Enlargement and European Governance”, ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22-27 March 2002
- SJURSEN Helene (2006), “The EU as a “normative power”: How can this be?”, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No 2, p 235-236
- SJURSEN Helena (2002), "Why expand? The question of legitimacy and justification in the EU's enlargement policy," in *Journal of Common Market Studies* 40(3), pp. 491-513
- SÖZEN AHMET (2010), “A Paradigm Shift in Turkish Foreign Policy: Transition and Challenges” in *Turkish Studies*, 11(1), 2010
- TAGLIONI Monica, “*Turchia: dimissioni in massa dei capi delle Forze Armate*”, su *International Business Times*, 30 luglio 2011
- TALBOT V. “Nell’urna la riforma della Costituzione”, *ISPI Commentary*, 6 giugno 2011
- TALBOT Valeria (2010), “La crisi dell’UpM e il futuro della cooperazione euro-mediterranea”, *ISPI Commentary*, 7 luglio 2010
- TALBOT Valeria (2010), “La Turchia e i progetti di pipeline verso l’Europa”, in *ISPI Policy Brief*, n. 110, ottobre 2008
- TALBOT V. (2008), “La Turchia riscopre il Medio Oriente”, in *ISPI Policy Brief*, n. 83, 2008
- TALBOT V., “Un modello turco per il Grande Medio Oriente?”, in *ISPI Policy Brief*, N. 5, 2004
- TALBOT Valeria (2006), “Il ruolo della Turchia nella sicurezza europea”, in *ISPI Policy Brief*, n. 33, 2006(5),
- TANLAK Pinar (2002), “Turkey-Eu relations in the post-Helsinki phase and the Eu Harmonization law adopted by the Turkish Grand National Assembly in August 2002”, in *Sussex European Institute Working Papers*, n. 55, Ottobre 2002
- TOSI Silvia, “Fonti energetiche e infrastrutture di trasporto”, in *ISPI Working Paper, Programma Caucaso e Asia centrale*, n. 4, 2006
- Turkey, *Contract Enforcement and Judicial Systema in Central and Eastern Europe*, Varsavia, giugno 2005
- TURUNÇ Garip (2004), "La Turquie et l'Europe: une relation embrouillée", in *Mondes en Développement*, Vol.32 (4), n°128, pp. 89-113
- UTKULU Utku - SEYMEN Dylen, “Trade and competitiveness between Turkey and the EU. Time series evidence”, in *Yapy Kredi Economic Review*, vol. 17, 2006(1), pp. 18-39.
- VACCANI M. – VILLAFRANCA A. (2007), “Politica energetica: il paradosso europeo”, in *EAST Europe and Asia Strategies*, n. 12, 2007.

VALSANIA Marco *“Turchia ai ferri corti con Obama”*, Il Sole 24 Ore, 5 marzo 2010

WALKER W. Joshua (2007), “Learning strategic depth: implication on Turkey’s new foreign policy doctrine”, in *Insight Turkey*, vol. 9 n. 3, sept. 2007

WARHOLA James W., MITCHELL William A., “The Warming of Turkish-Russian Relations: Motives and Implications”, in *Demokratizatsiya*, 14(1) , Inverno 2006, pp. 127-143

YAZICI Serap, *A Guide to Turkish Public Law and Legal Research*, online su Globalex

YILDIRIM-ÖZTÜRK Mehtap - ERGÜN Çağdas Evrim, “Redevelopment of the Turkish Constitution”, *The Legalweek.com*, 24 giugno 2004

Agenzie stampa ed Articoli di quotidiani

“Ancora frizioni fra Siria e Turchia: «Consegnateci i terroristi», Daily Hurriyet, 27 giugno 2011

“Ankara fa la voce grossa con Cipro”, EaST Journal - Società, politica e cultura dell’Asia Centrale, 19 luglio 2011

“Ankara moves to amend ban on insults to Turkey”, New York Times, 6 novembre 2007

“Armeni, Ankara minaccia gli Usa di rompere il contratto per 100 caccia F-35”, Il Sole 24 Ore, 13 ottobre 2007

“Cameron gioca la carta della Turchia”, Presseurop, 28 luglio 2010

“Cresce la tensione fra Siria e Turchia, Euronews, 23 giugno 2011

“Critica, ma senza rompere, l’Europa pone scadenze alla Turchia”, Asianews, 8 novembre 2006

“Egitto al voto, la protesta non si ferma”, Il Sole 24 ore, 28 novembre 2011

“Egitto, da oggi al voto. Piazza Tahrir resta gremita”, Euronews, 29 novembre 2011

“Erdoğan alla UE: «Stop inaccettabile», Corriere della Sera, 29 novembre 2006

European Parliament urges Turkey to remove 301-like laws”, Today’s Zaman, 22 aprile 2008

“EU’s Report on Turkey biased, says Turkish Prime Minister”, Hürriyet Daily News, 11 Febbraio 2010

«Fu genocidio»: sui massacri degli Armeni, Stati Uniti contro Turchia”, Il Sole 24 Ore, 11 ottobre 2007

“Immigrazione: al via 'muro' greco-turco”, ANSA, 5 agosto 2011

“L’eccidio dimenticato che pesa su Ankara”, Il Sole 24 Ore, 20 aprile 2007

“L’UE congela parzialmente le trattative con la Turchia”, La Repubblica, 11 dicembre 2006

“La Turchia comincia ad ammettere la ‘questione armena’ in *Pagine di Difesa -Testata giornalistica di politica internazionale e della Difesa*, 25 settembre 2006

“La Turchia minaccia l’UE: «Se presidenza a Cipro, romperemo le relazioni »”, Corriere della Sera, 18 settembre 2011

“La Turchia minaccia lo stop delle relazioni con l’Ue se la presidenza di turno nel 2012 andrà a Cipro”, Il Sole 24 ore, 18 settembre 2011

“La Turchia possibile mediatore delle crisi mediorientali”, Peace reporter, 26 aprile 2011

“La Turchia verso il referendum per le riforme costituzionali”, Asianews, 12 luglio 2010

“New EU warning on Turkey reforms”, BBC News, 27 settembre 2006

“Olli Rehn: Turkey membership ‘vital’ for EU”, EURACTIV, 23 Ottobre 2007

“Pamuk: la Turchia rinuncia al processo”, Corriere della Sera, 22 gennaio 2006

“Parigi vieta la parola ‘adesione’, Il Sole 24 ore, 11 dicembre 2007

“Preparations Underway for EU Full Membership, not for Partnership, Turkish FM”, Turkish weekly, 10 agosto 2010

“President says Turkey against foreign intervention in Syria”, Today’s Zaman, 21 novembre 2011

“Referendum in Turchia su elezione diretta Presidente”, Euronews, 21 ottobre 2007

“Si aggrava crisi umanitaria al confine Siria-Turchia”, Euronews, 20 giugno 2011

“Scontro Francia-Turchia su genocidio Armeni”, Corriere della sera, 13 ottobre 2006

“Siria Turchia: carri armati al confine”, ANSA, 23 giugno 2011

“Test cruciale per la Turchia di Erdogan”, Il Sole 24 ore, 12 settembre 2010

“Turchia, battaglia sulla costituzione”, Euronews, 10 giugno 2011

“Turchia congelerà le relazioni con l’Ue se Cipro avrà la presidenza di turno”, La Repubblica, 18 settembre 2011

“Turchia, Erdogan “azzerà” le forze armate Ora la riforma della costituzione”, Il fatto quotidiano, 6 agosto 2011

“Turchia: Erdogan e Baycal, apriremo archivi massacri armeni: Governo ed opposizione dipesisti a far luce su ‘genocidio’”, ANSA, Ankara, 8 marzo 2005.

“Turchia. Erdoğan vince ma non stravince”, Osservatorio Balcani & Caucaso, 13 giugno 2011,

“Turchia, Gül eletto presidente dal Parlamento”, Italiaestera. Il Giornale degli Italiani all'estero, 28 agosto 2007

“Turchia, Gül eletto Presidente. I militari disertano il giuramento”, Il Sole 24 Ore, 28 agosto 2007

“Turchia. Il Parlamento approva l'elezione diretta del Presidente”, Corriere della Sera, 10 maggio 2007

“Turchia-Russia: accordo tra gli imprenditori dei due paesi per aumentare gli scambi commerciali”, Agenzia Nova, Ankara, 6 ottobre 2010

“Turchia: summit del consiglio supremo di difesa dopo le dimissioni dei vertici militari”, Istanbulavrupa, 1 agosto 2011

“Turchia-Ue: avvicinamento a passo di lumaca”, Osservatorio Iraq, 10 novembre 2010

Turkey moves to amend speech law”, BBC News 7 novembre 2007

Turkey's insult law must go, EU commissioner says” Digital journal, 6 novembre 2007

“UE-Turchia: accelerazione a negoziati dopo sblocco del nodo di Cipro”, L'Occidentale, 9 novembre 2010

UE: Turchia, accordo sofferto primo passo verso l'Europa, ANSA, 17 dicembre 2004

“Voto in Tunisia, grande affluenza alle urne. In vantaggio partito filo islamico”, AdnKronos, 24 ottobre 2011

“Voto Marocco, vince il partito islamico”, TGCOM24, 26 novembre, 2011

“Voto Tunisia: partito islamico Ennahda rivendica vittoria”, Reuters, 24 ottobre 2011

BORDONI Gianluca Sadun, *Turchia, prove di costituzione*, Today's Zaman, 14 settembre 2007

BOZKURT Abdullah (2008), *“Top court overrules legislative power”*, Today's Zaman, 6 giugno 2008

BRIVIO Enrico *“Parigi blocca la Turchia sul capitolo monetario”*, Il Sole 24 Ore, 26 giugno 2007

CAIZZI Ivo, *“Turchia nella UE, scontro Obama-Sarkozy”* Corriere della Sera, 6 aprile 2009

CERRETELLI Adriana, *“La presidenza portoghese: avanti con la Turchia”*, Il Sole 24 ore, 29 giugno 2007

CIOROIANU Adrian (2010), *Ahmet Davutoglu a cavallo tra due mondi*, Adevărul, 14 maggio 2010, (traduzione Agenzia Presseurop)

COLOMBO G., (2004), *“L'economia turca, il Fmi e la Ue, un triangolo virtuoso?”*, in *ISPI Policy Brief*, n. 11, settembre 2004

DA ROLD Vittorio, *Turchia, Orhan Pamuk torna sotto processo”*, Il Sole 24 ore, 15 maggio 2009

DE LUCA Antonietta, "Geopolitica e ricerca: uno studio spagnolo sui paesi del Mediterraneo", 14 gennaio 2006

de MONTBRIAL, Thierry "Debating the borders of Europe," International Herald Tribune, 21 May 2004

GORIO Nino, "L'eccidio dimenticato che pesa su Ankara", Il Sole 24 Ore, 20 aprile 2007

GIORGIO Michele, "Egitto al voto sotto il tallone dei militari", The Globalist Syndication, 29 novembre 2011

GÖZEN Ramazan, *Turkey's need for a new constitution*, TRT – Turkish Radio world, 15 luglio 2010

GRAZIANO Marco, "Modello turco per il Nord Africa", Il Sole 24 Ore, 18 febbraio 2011

GUNEY Irem, "Turkey's 2007 Progress Report-The music plays on", *The journal of Turkish Weekly*, 7 novembre 2007

JENKINS Garreth, "Una nuova costituzione civile per la Turchia?", al-Ahram Weekly, 6 settembre 2007

MELONI Chantal (2011), "Rapporto Palmer: come giustificare il blocco di Gaza", Nena News, 5 settembre 2011

MEOTTI Giulio (2011), *Turchia laica, un debole ricordo, 'grazie' all'islamismo di Recep Erdogan*, 9 giugno 2011, Il Foglio

MOUALI Karima "Marocco al voto, gli Islamici puntano sull'effetto Tunisia", Il Sole 24 ore, 25 novembre 2011

MUHLIS KAÇAR, *Syria's operations close to border may spark clash with Turkey*, Today's Zaman, 19 giugno 2011

ROMANO S. – ZALLIO F., "La Turchia orfana di Atatürk", in *Osservatorio sul mondo*, Settembre 2007

SEMO Marc, *La Turquie est la solution pour 80 % des défis qui se posent à l'Union*, Libération.fr., 27 aprile 2009

THUMANN Michael, *Tutti gli oleodotti portano a Cehyan*, Die Zeit, 30 settembre 2009

Human Rights World Watch Report, 1990

Human Rights Watch World Report 1992

World Development indicators 2009

Documenti ufficiali

"A secure Europe in a better world. European Security Strategy", European Council, di Brussels, 12 dicembre 2003

Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia - Protocollo n. 1: protocollo provvisorio - Protocollo n. 2: protocollo

finanziario - Atto finale - Dichiarazioni *GUCE* n. 217 del 29/12/1964 pag. 3687 – 3688

Accordo tra la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e la Repubblica di Turchia relativo ai prodotti di competenza della Comunità europea del carbone e dell'acciaio - Atto finale – Dichiarazioni (GU L 293 del 29.12.1972, pagg. 63–66).

Annual Reports on the implementation of MEDA programme, Commission of the European Communities, COM (2000), 472, Bruxelles, 2000

“Appel de Rome pour l’Union pour la Méditerranée de la France, l’Italie et l’Espagne”, Roma, 20 dicembre 2007

Apertura dei negoziati con la Turchia - Risoluzione del Parlamento europeo sull'apertura dei negoziati con la Turchia, Parlamento Europeo, 27 settembre 2005, P6_TA(2005)0350

Brussels European Council, 16/17 December 2004 - Presidency Conclusions, document 16238/1/04 REV 1

Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati, Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU, 12 dicembre 1974, n. 3281 – XXIX

Cipro e l'adesione all'Unione Europea, Nota informativa n. 1 del Gruppo di Lavoro del Segretariato generale del Parlamento Europeo, Task Force Allargamento, Lussemburgo, 1 marzo 2000, PE 167.284/rev.6

Commission Opinion on Turkey's request for accession to the Community, Commission of the European Communities. Brussels 20 December 1989, SEC (89) 2290 final

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Commission of the European Communities , COM (2003) 104, 11 marzo 2003

Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament: An Energy Policy for Europe, Brussels, 01 luglio 2007,

Communication from the Commission to the European Neighbourhood Policy Strategy Paper, Commission of the European Communities, COM (2004) 373, 12 maggio 2004

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Raccomandazione della Commissione europea sui progressi ottenuti dalla Turchia sulla via dell'adesione, Bruxelles, 6 ottobre 2004, COM/2004/0656 def.

Conclusions on Turkey (extract from the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament "Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011", COM(2010)660 final),

Copenhagen European Council - Presidency Conclusions, Copenhagen, 21 and 22 June 1993, SN 180/1/93 REV 1

Copenhagen European Council - Presidency Conclusions, Copenhagen, 12 and 13 December 2002

Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey and repealing Decision. 2008/157/EC

Council Decision of 23 January 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with Turkey, 2006/35/EC,

Council Decision of 19 May 2003 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey. 19 maggio 2003

Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey. 8 marzo 2001

Council of European Union, 2590th Council Meeting General Affairs and External Relations Press Release 10189/04

Decisione del Consiglio sui principi, le priorità, gli obiettivi intermedi e le condizioni contenute nel Partenariato di Adesione con la Repubblica di Turchia, 8 marzo 2001,

Decisione del Consiglio sui principi, le priorità, gli obiettivi intermedi e le condizioni contenute nel Partenariato di Adesione con la Repubblica di Turchia, 19 maggio 2003

Decisione del Consiglio sui principi, le priorità, gli obiettivi intermedi e le condizioni contenute nel Partenariato di Adesione con la Repubblica di Turchia, 23 gennaio 2006 e 18 febbraio 2008

Decisione del Consiglio sui principi, le priorità, gli obiettivi intermedi e le condizioni contenute nel Partenariato di Adesione con la Repubblica di Turchia, 18 febbraio 2008

Decisione n. 1364/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 settembre 2006 che stabilisce orientamenti per le reti transeuropee nel settore dell'energia

Declaration by Turkey on Cyprus, Ministry of Foreign Affairs, Republic of Turkey, 29 July 2005

Documento di Strategia del 2005 sull'ampliamento, Commissione delle Comunità Europee, 9 novembre 2005, COM(2005) 561 def..

Enlargement Turkey: Declaration by the European Community and its Member States, Council of Europe, Brussels, 21 september 2005, 12541/05 (Presse 243)

"Frontex Risk Analysis Network", FRAN Quarterly, Issue 3 July-September 2010 Reference number 536/11.01.2011

Gazzetta Ufficiale GUCE, serie C numeri vari

Gazzetta Ufficiale GUCE, serie L numeri vari

Green paper :Towards a European strategy for the security of energy supply, (COM/2000/0769 final)

Green paper: On Energy Efficiency or Doing More With Less, (COM(2005) 265 final).

Green paper: A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy, Brussels, 8 marzo 2006, COM(2006) 105 final

Helsinki European Council: Presidency Conclusions, Press Release: Brussels (11-12-1999) - Nr: 00300/99

Issues arising from Turkey's Membership Perspective, Commission Staff Working Document – Brussels, 6.10.2004, SEC(2004) 1202

Luxembourg European Council - Presidency Conclusions, Luxembourg, 12 and 13 December 1997

Negotiating Framework, Luxembourg, 3 October 2005

Nota tecnica n. 7 *La Turchia e le relazioni con l'Unione Europea*, della Task Force “Allargamento” del Segretariato del Parlamento Europeo, Lussemburgo, 10 febbraio 2000, PE 167.407/rév.3

Nota informativa n. 23 *“I problemi giuridici dell'ampliamento dell'Unione europea”*. Task Force del Segretariato del Parlamento Europeo, Lussemburgo

“Per un nuovo ordine economico internazionale” Risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 3201 e 3202 - S VI, 1 Maggio 1974

Political Reforms of Turkey, Ministero degli Affari Esteri, Segretariato Generale per gli Affari Europei, Ankara, 2004

Political Reforms of Turkey, Ministero degli Affari Esteri, Segretariato Generale per gli Affari Europei, Ankara, 2007

Protocollo addizionale e protocollo finanziario, firmati il 23 novembre 1970 e allegati all'accordo che crea un'Associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, e relativo ai provvedimenti da prendere per la loro entrata in vigore - Atto finale - Dichiarazioni - GUCE n. L 293 del 29/12/1972 pag. 0004 - 0056

Rapporto della Commissione Indipendente sulla Turchia, *“Turchia in Europa: più che una promessa?”*, settembre 2004,

Rapporto della Commissione Indipendente sulla Turchia, *“Turchia in Europa: rompere il circolo vizioso”*, settembre 2009,

Regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio, del 23 luglio 1996, relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro-mediterraneo

Regolamento (CE) n. 718/2007 della Commissione del 12 giugno 2007 che attua il Regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA) - Gazzetta ufficiale dell'Unione europea Serie L 170, 29.06.2007

Regolamento CE n. 1085/2006 del Consiglio del 17 luglio 2006 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA) - Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, serie L 210 del 31 luglio 2006

Regolamento CE n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006 recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento

europeo di vicinato e partenariato, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, serie L 310 , 9 novembre 2007

Relazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio, Al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sull'attuazione delle Reti Transeuropee dell'Energia nel periodo 2007-2009, Brussel, 4 ottobre 2010 (COM(2010) 203

Report on the implementation of the European Security Strategy – Providing security in a changing world, European Council, Brussels, 11 e 12 December 2008

Second Strategic Energy Review, An EU Energy Security and Solidarity Action Plan., Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Euro-pean Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission of the European Communities, SEC (2008) 2794, SEC (2008) 2795

Turkey 1998 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession, n.d.

Turkey 1999 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession, 13 ottobre 2009.

Turkey 2000 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession, Brussels, 8 November 2000

Turkey 2001 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession, Brussels, 13 November 2001, SEC (2001) 1756

Turkey 2002 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession, Brussels, 9 October 2002, SEC (2002) 1412

Turkey 2003 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession, n.d

Turkey 2004 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession, Brussels,, 6 October 2004, SEC (2004) 1201

Turkey - 2005 Progress Report, European Commission, Brussels, 9 novembre 2005, SEC (2005) 1426

Turkey 2006 Progress Report, European Commission, Brussels,, 8 November 2006, SEC (2006) 1390

Turkey 2007 Progress Report, European Commission, Brussels, 6 November 2007, SEC (2007) 1436

Turkey 2008 Progress Report, Brussels,, 5 November 2008, SEC (2008) 2699,

Turkey 2009 Progress Report, Brussels,, 14 October 2009, SEC (2009) 1334

Turkey 2010 Progress Report, Brussels,, 9 November 2010, SEC (2010) 1327

Sitografia

E' riportata nel seguito la homepage dei siti consultati, mentre i link specifici sono indicati nelle note al testo.

Siti istituzionali e riviste

<http://aei.pitt.edu/>
<http://conventions.coe.int/>
<http://documenti.camera.it/>
<http://ec.europa.eu/energy/>
<http://ec.europa.eu/enlargement/>
<http://eiop.or.at/>
<http://eur-lex.europa.eu/>
<http://europa.eu.int/eur-lex/>
<http://europa.eu/documents/>
<http://europa.eu/rapid/>
<http://it.euronews.net/>
<http://medlab.euromedi.org/>
<http://ojs.uniroma1.it/>
<http://siteresources.worldbank.org/>
<http://summit2010.osce.org/>
<http://trends.gmfus.org>
<http://www.aa.com.tr/>
www.abgs.gov.tr/
<http://www.affarinternazionali.it/>
<http://www.albertorosselli.it/>
<http://www.anayasa.gen.tr/>
<http://www.aspeninstitute.it/>
<http://www.bancaditalia.it/studiricerche/>
<http://www.bilkent.edu.tr/>
<http://www.bsec-organization.org/>
<http://www.ceps.eu>
<http://www.cipmo.org/1>
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/>
<http://www.consilium.europa.eu/>
<http://www.constitution.org/>
<http://www.defenselink.mil/>

<http://www.ecmi.de/jemie>
<http://www.eastonline.it/>
<http://www.ena.lu/>
<http://www.eubusiness.com/>
<http://www.euractiv.com/>
[http://www.europarl.europa.eu/enargement.](http://www.europarl.europa.eu/enargement)
<http://www.euturkey.org.tr/>
<http://www.fmes-france.org/>
[http://www.forumcostituzionale.it.](http://www.forumcostituzionale.it)
[http://www.frontex.europa.eu.](http://www.frontex.europa.eu)
<http://www.globalsecurity.org/>
<http://www.governoitaliano.it/>
<http://www.hazine.gov.tr/>
<http://www.ice.gov.it/>
<http://www.ilo.org/>
<http://www.invest.gov.tr/>
<http://www.legalweek.com/>
<http://medlab.euromedi.org/>
<http://www.mfa.gov.tr/>
[http://www.mondimpresa.it,](http://www.mondimpresa.it)
<http://www.nyulawglobal.org/Globalex/>
<http://www.paginedidifesa.it/>
<http://www.parlamento.it/>
<http://www.sant.ox.ac.uk/a>
<http://www.senato.it/>
<http://www.strategicsinternational.com/>
<http://www.tesev.org.tr/>
www.turkishstudies.it
<http://www.tusiad.org/Default.aspx>
<http://www.worldbank.org>
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

Quotidiani ed agenzie stampa

<http://news.bbc.co.uk/>
<http://eastjournal.net/>
<http://findarticles.com/>
<http://graphics8.nytimes.com/>
<http://istanbulavrupa.wordpress.com/>
<http://it.ibtimes.com/>
<http://it.peacereporter.net/>
<http://it.reuters.com>
<http://www.agenzianova.com>.
<http://www.ansa.it/>
<http://archiviostorico.corriere.it/>
<http://www.adnkronos.com>
<http://www.asianews.it/>
<http://www.balcanicaucaso.org/>
<http://www.banchedati.ilsole24ore.com/>
<http://www.corriere.it/>
<http://www.digitaljournal.com>
<http://www.eurasia-rivista.org/>
<http://www.europamica.it/>
<http://www.expatica.com/>
<http://www.globalist.it/>
<http://www.hurriyetdailynews.com/>
<http://www.ilfattoquotidiano.it>
<http://www.ilsole24ore.com/>
<http://www.italiaestera.net>
<http://www.liberation.fr/>
<http://www.loccidentale.it/>
<http://www.medarabnews.com/>
<http://www.nena-news.com/>
<http://www.nytimes.com/>
<http://www.osservatorioiraq.it/>
<http://www.paginedidifesa.it/>
<http://www.presseurop.eu/>
<http://www.repubblica.it/>
<http://www.telegraph.co.uk/>

<http://www.tgcom24.mediaset.it/>

<http://www.theage.com.au/>

<http://www.todayszaman.com/>

<http://www.trt-world.com/>

<http://www.turkishweekly.net/>

<http://www3.lastampa.it/>