

AN ENDLESS ROAD: LA PROCEDURA DI ADESIONE DELLA TURCHIA ALL'UNIONE EUROPEA

A cura di ANNA FIORILLO

ABSTRACT

Il presente lavoro analizzerà il (tentato) processo di adesione della Turchia all'Unione Europea, partendo dall'Accordo di associazione CEE-Turchia del 12 settembre 1963, fino ad arrivare al Turkey 2021 Report della Commissione europea sui progressi di Ankara verso l'adesione, scomponendo sotto la lente storico-giuridica un percorso altalenante e complesso.

1. EVOLUZIONE

Con la nascita della Comunità Economica Europea nel 1957, la Turchia vide un'opportunità per avvicinarsi ancor di più agli europei e affermarsi come Stato incluso nel blocco occidentale.

Infatti, il 12 settembre 1963 fu firmato l'Accordo di Ankara¹, di natura economica e commerciale, entrato in vigore il 1 gennaio 1964, i cui obiettivi da realizzare furono ripartiti in tre fasi: una *fase preparatoria*, durante la quale la Turchia doveva rafforzare la propria economia con l'aiuto della Comunità; una *fase transitoria*, non superiore a dodici anni, volta alla progressiva attuazione di un'unione doganale e al riavvicinamento delle politiche economiche della Turchia a quelle della Comunità; infine, una *fase definitiva* basata sulla realizzazione dell'unione doganale e sul rafforzamento della coordinazione delle politiche economiche delle parti contraenti. Inoltre, con l'art. 28 dell'Accordo fu stabilito che, una volta raggiunto un sufficiente livello di sviluppo idoneo a soddisfare gli obblighi comunitari, la Turchia e la CEE avrebbero potuto dare inizio alle trattative di adesione. Nel novembre del 1970 furono, poi, firmati due Protocolli², nei quali furono stabilite le condizioni, modalità e ritmi di realizzazione della fase transitoria.

Tra il 1974 e il 1983, la Turchia visse un periodo di forti tensioni, prima con l'invasione di Cipro e poi con il colpo di stato del 12 settembre 1980 ad opera dei militari, che condizionarono il percorso d'integrazione. Per questo, il dialogo con l'Europa fu ripreso solo nel 1986.

Il 14 aprile 1987, Ankara presentò ufficialmente la richiesta di adesione alla Comunità Economica Europea, sulla base dell'art. 237 TCEE³. In risposta, il 20 dicembre 1989, la Commissione emise un parere, stabilendo che *"Turkey's economic and political situation, as far as the Commission can evaluate it in the last quarter of 1989, does not convince it that the adjustment problems which would confront Turkey if it were to accede to the Community could be overcome in the medium term, despite the positive features of the recent developments in Turkey"*⁴. Tale rifiuto fu dovuto all'instabilità politica, economica e sociale del Paese; a ciò si aggiunse che la Comunità stessa *"has been in a state of flux"*⁵, dati gli sforzi volti a consolidare le sue istituzioni e visti i propositi posti dall'Atto unico europeo del 1986.

Tutto questo, però, non determinò l'abbandono dell'obiettivo dell'adesione alla CEE. Infatti, un passo avanti si fece con la Decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione CE- Turchia, del 22 dicembre 1995, relativa all'attuazione della fase finale dell'unione doganale, adottata alla luce del Trattato di Maastricht del 1992, con la quale si eliminavano i dazi sugli scambi e, all'art. 8, fu stabilito che *"entro cinque anni a decorrere dall'entrata*

¹ *Accordo di associazione CEE-Turchia*, 1963, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. 217, 29.12.1964.

² *Protocollo addizionale e Protocollo finanziario, allegati all'accordo che crea un'Associazione CEE- Turchia*, 1970, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee N.L. 293/3, 29.12.1972.

³ Ogni Stato europeo può domandare di diventare membro della Comunità. Esso invia la sua domanda al Consiglio che, dopo aver chiesto il parere della Commissione, si pronuncia all'unanimità.

Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti del presente Trattato, da questa determinati, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.

⁴ *Commission opinion on Turkey's request for accession to the Community, II. Opening of Accession Negotiations*, SEC (89) 2290 final. Brussels: 20.12.1989.

⁵ *_, I. General Considerations*, SEC (89) 2290 final. Brussels: 20.12.1989.

in vigore della presente decisione, la Turchia recepisce nel proprio ordinamento giuridico interno gli strumenti comunitari relativi all'eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi”.

L'anno successivo, con il Report on developments in relations with Turkey since the entry into force of the Customs Union, la Commissione rese noto che *“Turkey had adopted most of the legislation required for the smooth operation of the customs union but ... still had to adopt certain measures, e.g. establishment of an authority to monitor compliance with competition law or the adoption by the Turkish Parliament of the new customs code aligned on the EU's code. These measures should have been adopted before the entry into force of the customs union”*⁶. Per quanto concerne, invece, il processo di riforma democratica e la situazione dei diritti dell'uomo, dal suddetto Rapporto si evince che non vi erano stati particolari progressi, soprattutto riguardo la risposta alle azioni terroristiche del PKK e alle tensioni con Cipro che, secondo la Commissione, sarebbe dovuta essere conforme al rispetto dei diritti umani. Nonostante ciò, la Turchia continuava ad essere vista come un partner importante.

Tale posizione fu riconfermata con le conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo del 12 e 13 dicembre 1997, nel quale fu stabilita l'ammissibilità della Turchia all'adesione all'Unione Europea, nonostante la precarietà delle condizioni politiche ed economiche. Da un punto di vista pratico, a Lussemburgo si dispose una Strategia rafforzata di preadesione, con lo scopo di allineare gli Stati candidati il più possibile alla legislazione europea, alla cui base vi era il *partenariato per l'adesione*, che sanciva gli obiettivi che i Paesi si impegnavano a raggiungere nel breve e medio termine con l'assistenza tecnica e finanziaria dell'Unione.

Proprio sulla base del Consiglio europeo di Lussemburgo e alla luce dell'art. 28 dell'Accordo di Ankara e dei criteri di Copenaghen, nel dicembre del 1998 fu stilato il primo Report della Commissione sui progressi della Turchia verso l'adesione, nel quale fu dichiarato che *“On the political side, the evaluation highlights certain anomalies in the functioning of the public authorities, persistent human rights violations and major shortcomings in the treatment of minorities. The lack of civilian control of the army gives cause for concern”*.⁷ Da un punto di vista economico, invece, alla Turchia furono riconosciuti gli sforzi fatti per adeguare la propria legislazione, nonostante alcune lacune in materia di mercato interno. Il rapporto si concluse con l'impossibilità della Commissione di esprimere opinioni future sulle capacità turche di allinearsi agli standard dell'*acquis*, avendo Ankara ancora molta strada da percorrere.

Il 10 dicembre 1999 si tenne, poi, il Consiglio europeo di Helsinki, durante il quale furono stabiliti gli obiettivi che l'Unione si poneva per gli anni duemila, tra cui l'allargamento. In questa occasione la Turchia fu riconosciuta come candidato ufficiale e, insieme agli altri Stati candidati, fu esortata a risolvere ogni controversia in materia di confini e questioni connesse entro la fine del 2004, anche rivolgendosi alla Corte internazionale di giustizia.

Successivamente, la Commissione redasse una raccomandazione⁸ sui progressi della Turchia, contenente anche una strategia 'a tre pilastri' per spianare la via dell'adesione: uno a sostegno del processo di riforme politiche; il secondo concernente le condizioni per i negoziati di adesione; il terzo, invece, volto a rafforzare un dialogo politico e culturale tra i popoli dell'Unione e della Turchia. Pur riconoscendone i progressi, la Commissione giudicò come insufficiente l'adattamento della legislazione interna all'*acquis* europeo, riferendosi soprattutto ai diritti fondamentali, quali il diritto d'espressione, i diritti delle donne e quelli delle minoranze.

Nonostante ciò, durante il Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 dicembre 2004 fu stabilito che i negoziati di adesione potessero essere avviati dal 3 ottobre 2005, con un continuo monitoraggio dell'Unione circa i progressi nell'ambito delle riforme politiche necessarie. Per quanto concerne, invece, i partenariati di adesione,

⁶ *Report on developments in relations with Turkey since the entry into force of the Customs Union* (presented by the Commission), I. Functioning of the Customs Union, COM (96) 491. Brussels, 30.10.1996.

⁷ *Regular Report from the Commission on Turkey's progress towards accession*, Conclusion, COM (98) 711. Brussels, 17.12.1998.

⁸ *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento. Raccomandazione della Commissione europea sui progressi ottenuti dalla Turchia sulla via dell'adesione*, COM (2004) 656 def. Bruxelles, 6.10.2004.

questi sono stati rivisti più volte, con modifiche nel 2003, 2005, 2006 e 2008, con corrispondenti rettifiche del programma nazionale di adozione dell'*acquis*⁹.

Dopo sette anni di scarsi progressi, nel maggio 2012 fu lanciata la *Positive EU-Turkey agenda*¹⁰ da Štefan Füle, Commissario europeo per l'allargamento e la politica europea di vicinato, ed Egemen Bağış, Ministro per gli affari dell'UE e Capo negoziatore della Turchia, per mantenere in vita il processo di adesione e per rafforzare la cooperazione in materie rilevanti, quali la mobilità e la migrazione, i diritti fondamentali e, ovviamente, l'adattamento turco alla legislazione europea, con la creazione di gruppi di lavoro ad hoc.

Un altro passo avanti è stato fatto con lo *EU-Turkey visa liberalisation dialogue*¹¹, volto all'eliminazione dell'obbligo del visto imposto ai cittadini turchi diretti nei Paesi dello spazio Schengen, alla cui base vi era la *Roadmap*, un documento concernente le modifiche legislative e amministrative richieste in materia di gestione dei confini e delle migrazioni, ordine pubblico e sicurezza e di diritti fondamentali che la Turchia doveva attuare. Un'altra condizione posta per implementare la liberalizzazione dei visti era un accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare, concluso, poi, nel 2014 e basato "sui principi di responsabilità condivisa, solidarietà e partenariato"¹².

2. ADEMPIMENTI E INSUCCESSI

A dieci anni di distanza dall'apertura dei negoziati, il Report della Commissione sui progressi della Turchia del 2015 stabilì che "14 chapters have been opened so far and one of these was provisionally closed. Preparations started for the opening of chapter 17- economic and monetary policy which would underpin the envisaged high level economic dialogue with Turkey. Opening benchmarks for Chapters 23 and 24 on the rule of law still need to be defined so as to provide Turkey with a roadmap for reforms in this essential area. Turkey can accelerate the pace of negotiations by advancing in the fulfilment of the benchmarks, meeting the requirements of the negotiating framework and by respecting its contractual obligations towards the EU"¹³.

Per quanto concerne i criteri politici, la Commissione evidenziò una tendenza negativa o, addirittura, la mancanza totale di progressi in materia di indipendenza del sistema giudiziario, di democrazia, come la trasparenza dei finanziamenti della campagna elettorale¹⁴, di governance e diritti umani, quelli d'espressione e associazione in primis.

In materia di sicurezza e lotta al terrorismo, la situazione peggiorò da luglio 2015 con azioni violente e attacchi da parte del PKK, ponendo fine alla risoluzione della questione kurda. Su questo punto, dal Report si evince che "Turkey is legitimate to defend itself against such terrorist violence, but measures taken need to be proportionate"¹⁵, facendo riferimento soprattutto alla mancata abolizione delle *Korucular*, forze paramilitari finanziate dallo Stato e impiegate per combattere il PKK, e alla poca trasparenza delle indagini sulle uccisioni extragiudiziali ad opera delle forze dell'ordine.

Circa la questione cipriota, la Commissione sottolineò l'esigenza di una soluzione pacifica e definitiva, soprattutto dopo il veto posto dalla Turchia all'ingresso di Cipro in varie Organizzazioni internazionali. Ancora,

⁹ Gli Stati candidati stilano un programma nazionale di adozione dell'*acquis* (NPAA) per verificare i propri progressi.

¹⁰ *Positive EU-Turkey agenda launched in Ankara*, MEMO/12/359. Brussels, 17 May 2012.

¹¹ European Commission, *Cecilia Malmström signs the Readmission Agreement and launches the Visa Liberalisation Dialogue with Turkey* (IP/13/1259), 16 December 2013.

¹² *Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia*. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 134/3. 7.5.2014.

¹³ EU Commission, *Turkey 2015 Report, Introduction*, SWD (2015) 216 final. Brussels, 10.11.2015.

¹⁴ Il 7 giugno 2015 vi furono le elezioni generali, ma non fu possibile formare un Governo per delle scadenze poste dalla Costituzione turca. Le elezioni furono ripetute nel novembre 2015, conclusesi con la vittoria dell'AKP (49,5%).

¹⁵ EU Commission, *Turkey 2015 Report, Political criteria and enhanced political dialogue, Fight against terrorism*. SWD (2015) 216 final. Brussels, 10.11.2015.

nell'ambito delle relazioni con la Grecia, lo Stato candidato fu esortato a evitare ogni azione o minaccia capace di compromettere i rapporti di buon vicinato.

In campo economico e commerciale furono, invece, individuati alcuni progressi, nonostante il permanere di lacune in ambito monetario e fiscale, riconoscendo la Turchia come un'economia di mercato funzionante e capace di poter far fronte alle pressioni concorrenziali

Riguardo il recepimento dell'*acquis*, i progressi più notevoli si sono verificati in materia di libera circolazione delle merci, diritto della proprietà intellettuale, servizi finanziari, politiche aziendali e industriali, scienza e ricerca, salute e tutela dei consumatori. L'adattamento dei restanti capitoli, invece, era ad un punto morto, anche in settori centrali come quelli della giustizia, delle politiche sociali o dell'ambiente, nonostante le linee guida e il supporto offerti dall'Unione.

Dopo un tentato colpo di stato dei militari nel giugno 2016, nel novembre dello stesso anno il Parlamento europeo votò una risoluzione per sospendere le negoziazioni perché *"The Turkish Governments repressive measures under the state of emergency are disproportionate and in breach of basic rights and freedoms protected by the Turkish Constitution, of democratic values upon which the European Union is founded"*¹⁶, legittimata dal paragrafo 5 del Negotiating Framework del 2005, in base al quale, in caso di violazione dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, la Commissione può raccomandare la sospensione dei negoziati di adesione.

Un'altra risoluzione¹⁷ volta a bloccare il processo di adesione della Turchia è stata votata il 13 marzo 2019; nel documento in questione lo Stato candidato viene accusato di reprimere i diritti fondamentali di espressione, associazione, libertà religiosa e delle minoranze e di portare avanti relazioni troppo conflittuali con Cipro e la Grecia.

Dopo lo stato di emergenza dovuto al fallito colpo di stato e il Referendum costituzionale del 2017, che ha visto il passaggio da un sistema parlamentare a uno presidenziale, il Turkey 2019 Report ha evidenziato dei peggioramenti nell'ambito delle libertà, delle istituzioni democratiche, dei diritti civili, con licenziamenti di massa, aumento del potere della polizia, campagne diffamatorie nei confronti di difensori dei diritti umani. La Commissione ha chiarito che *"The enforcement of rights is hindered by the fragmentation and limited independence of public institutions responsible for protecting those rights and freedoms as well as by the lack of an independent judiciary"*¹⁸.

Rispetto alle relazioni con Cipro, la Turchia è stata condannata per le continue azioni illegali nel Mediterraneo orientale e nel Mar Egeo ed esortata a rispettare i diritti sovrani di Cipro di esplorare e sfruttare le sue risorse naturali in conformità con il diritto internazionale e dell'UE; riguardo la Grecia, come nel 2015, Ankara è stata sollecitata a evitare ogni azione o minaccia capace di compromettere i rapporti di buon vicinato.

In merito all'economia, invece, nel Report è espressa la profonda preoccupazione per il funzionamento del mercato interno turco, affetto da continui cali, e per l'indipendenza delle istituzioni economiche, soprattutto dopo il passaggio al sistema presidenziale. Rispetto all'integrazione dell'*acquis*, sedici capitoli sono stati aperti e uno di questi è stato temporaneamente chiuso.

La Commissione ha concluso che *"Turkey's accession negotiations have therefore effectively come to a standstill and no further chapters can be considered for opening or closing and no further work towards the modernisation of the EU-Turkey Customs Union is foreseen."*¹⁹

La situazione non è tanto cambiata, stando a quanto è riportato nel Turkey 2021 Report; a parte qualche progresso economico rallentato dall'epidemia di COVID-19, ancora una volta è evidenziata la debolezza delle

¹⁶ European Parliament, *Resolution on EU-Turkey relations*, 2016/2993(RSP). 24.11.2016.

¹⁷ *Resolution on the 2018 Commission Report on Turkey*, (2018/2150(INI)). 13.3.2019.

¹⁸ EU Commission, *Turkey 2019 Report, Introduction*, SWD (2019) 220 final. Brussels, 29.5.2019.

¹⁹ *Annex I – Relations between the EU and Turkey*, SWD (2019) 220 final. Brussels, 29.5.2019.

istituzioni democratiche, la corruzione dilagante e la conduzione di una politica estera assertiva, che contrasta con le priorità dell'Unione nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune, disegnando uno scenario che, a quanto pare, non tende a cambiare e che poco si adatta ai requisiti previsti dall'art. 49 TUE, la cui osservanza rappresenta la condizione necessaria per divenire uno Stato membro, insieme alla capacità di assumere gli obblighi politici, economici e monetari risultanti dall'adesione.

3. COSA RIMANE?

L'ingresso della Turchia nell'UE avrebbe evidenziato ancor di più che si può essere uniti nella diversità, ma la svolta autoritaria del Paese ha definitivamente messo un punto ai progressi e alle riforme richieste. A questo punto, è necessario chiedersi se vale ancora la pena di andare avanti con questo processo.

Forse, sarebbe meglio concentrare l'attenzione su altri Stati candidati meglio adeguatisi agli standard e, soprattutto, ai valori europei elencati all'art.2 TUE, quali il rispetto della dignità umana e dello stato di diritto, della democrazia, dell'uguaglianza, della non discriminazione, della tolleranza e della giustizia, e, data la sua posizione geopolitica, fare di Ankara semplicemente un partner strategico, con cui lavorare su questioni di mutuo interesse, come il contenimento della minaccia rappresentata dall'invasione russa in Ukraina agli inizi del 2022; ma la situazione è ancora incerta e la posizione di Erdoğan lo è altrettanto.

4. BIBLIOGRAFIA

- *Accordo di associazione CEE-Turchia*, 1963, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. 217, 29.12.1964.
- *Protocollo addizionale e Protocollo finanziario, allegati all'accordo che crea un'Associazione CEE- Turchia*, 1970, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee N.L. 293/3, 29.12.1972.
- *Commission opinion on Turkey's request for accession to the Community*, SEC (89) 2290 final. Brussels: 20.12.1989.
- Consiglio dell'UE, *Decisione n. 1/95 del Consiglio di Associazione CE-Turchia relativa all'attuazione della fase finale dell'unione doganale*, (96/142/CE). 22 dicembre 1995.
- European Commission, *Report on developments in relations with Turkey since the entry into force of the Customs Union*, COM (96) 491. Brussels, 30.10.1996.
- Consiglio europeo di Lussemburgo, *Conclusioni della presidenza*, DOC/97/24. Lussemburgo, 12 e 13 dicembre 1997.
- *Regular Report from the Commission on Turkey's progress towards accession*, Conclusion, COM (98) 711. Brussels, 17.12.1998.
- Consiglio europeo di Helsinki, *Conclusioni della presidenza*, www.europarl.europa.eu/summits/hel1_it.htm. Helsinki, 10 e 11 dicembre 1999.
- *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento. Raccomandazione della Commissione europea sui progressi ottenuti dalla Turchia sulla via dell'adesione*, COM (2004) 656 def. Bruxelles, 6.10.2004.
- Consiglio europeo di Bruxelles, *Conclusioni della presidenza*, 16238/1/04 REV 1. Bruxelles, 16-17 dicembre 2004.
- *Positive EU-Turkey agenda launched in Ankara*, MEMO/12/359. Brussels, 17 May 2012.
- European Commission, *Cecilia Malmström signs the Readmission Agreement and launches the Visa Liberalisation Dialogue with Turkey* (IP/13/1259), 16 December 2013.
- *Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia*. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 134/3. 7.5.2014.
- EU Commission, *Turkey 2015 Report*, SWD (2015) 216 final. Brussels, 10.11.2015.
- European Parliament, *Resolution on EU-Turkey relations*, 2016/2993(RSP). 24.11.2016.
- U. Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Cacucci, Bari, 2016.
- European Parliament, *Resolution on the 2018 Commission Report on Turkey*, (2018/2150(INI)). 13.3.2019.
- EU Commission, *Turkey 2019 Report*, SWD (2019) 220 final. Brussels, 29.5.2019.
- EU Commission, *Turkey 2021 Report*, SWD (2021) 290 final/2. Strasbourg, 19.10.2021.