Obiettivo 2023
Il tortuoso cammino della Turchia verso l'Unione Europea

a cura di
Augusto D'Angelo

SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE
2018

Copyright © 2018

Sapienza Università Editrice
Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

www.editricesapienza.it
editrice.sapienza@uniroma1.it

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420

ISBN 978-88-9377-094-1

Pubblicato a novembre 2018

Quest'opera è distribuita
con licenza Creative Commons 3.0
diffusa in modalità *open access*.

In copertina: *Bosforo*, Turchia. Immagine di Maria Chiara Cantelmo (2011).

Indice

Introduzione di *Augusto D'Angelo* 1

"Una scelta strategica e un destino comune":
per una lettura storica del processo di adesione turco all'UE 7
Maria Chiara Cantelmo

1. Unione Europea e Turchia: una storia infinita 7
2. La Turchia kemalista tra democratizzazione e colpi di stato: 1960-1983 11
3. La "civilizzazione" della politica turca: 1983-2002 17
4. La "Nuova Turchia" dell'AKP: 2002-2016 24
5. Turchia versus UE, ovvero "il potere del guardiano" 36

La sfida identitaria tra Turchia e Unione Europea:
rischio o opportunità? 43
Giorgia Cantarale

1. Cultura e identità 43
2. Orientalismo e alterità in Europa 47
3. Radici europee 56
4. L'approccio massimalista 61
5. Prospettive turche 67
6. Titubanze ed euforie 74
7. La mobilitazione di Gezi 77

Conclusioni 81

Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy e il processo di adesione della Turchia all'Unione Europea (1995-2012) 85
Giovanni Lella

1. Dall'avvicinamento all'allontanamento: il dibattito francese sulla candidatura turca 85
2. Jacques Chirac, l'allargamento dell'Unione e il ruolo della Turchia 91
3. La spaccatura interna all'UMP: la rupture di Nicolas Sarkozy 96
4. L'impatto del rifiuto francese sull'avanzamento delle negoziazioni 103
5. Dopo Sarkozy, tra timidi rilanci e nuove tensioni 107

Conclusioni 110

La Dichiarazione Unione Europea-Turchia sui migranti: l'intergovernamentalismo come motore dell'integrazione europea e l'esternalizzazione della gestione delle frontiere come principio guida 113
Francesco Costantino

1. Le tappe che hanno portato alla Dichiarazione del 18 marzo 2016 113
2. Il contenuto dello Statement: gli obiettivi e i dettagli della Dichiarazione del 18 marzo 2016 116
3. La natura giuridica della Dichiarazione UE-Turchia de 18 marzo 2016 122
4. La compatibilità della Dichiarazione col diritto internazionale e le sue principali criticità: la "sicurezza" della Turchia e l'effettivo accesso dei richiedenti alle procedure d'asilo 125
5. Le ordinanze del Tribunale dell'UE in merito ai ricorsi effettuati da tre richiedenti asilo 133

Conclusioni: risultati raggiunti e questioni aperte 137

Ringraziamenti 141

Introduzione

Nel 2023 la Turchia compirà il centesimo anniversario della nascita della repubblica. La realtà statuale forgiata da Mustafa Kemal, che trasse ispirazione dai modelli nazionali europei, alle soglie del secolo di esistenza sembra sempre più allontanarsi dall'Europa. Le motivazioni appaio diverse, declinabili soprattutto nell'arco degli ultimi venticinque anni, arco di tempo in cui la Repubblica turca ha fatto i maggiori sforzi per adeguarsi ai criteri che la UE gli proponeva per schiuderle le porte.

Oggi questo tema sembra quasi superato nell'agenda politica della UE e forse ha pochi sostenitori affezionati anche in Turchia. Sembra passata un'epoca da quando in Europa ci si interrogava sulla eventualità o meno di aver già perso la Turchia, alla fine del primo decennio di questo nostro XXI secolo.

L'editoriale di un numero di "Limes" del 2010 iniziava proprio con questa domanda: "Abbiamo perso Ankara?"[1]. Qualche mese dopo Einaudi pubblicava un volume di Marco Ansaldo, già inviato in Turchia per il quotidiano "La Repubblica", che aveva come titolo *Chi ha perso la Turchia?*[2]

Le nuove strategie del partito di Erdoğan in politica estera interrogavano gli osservatori italiani ed europei. In molti studiavano il volume di Ahmet Davutoğlu sulla profondità strategica della nuova Turchia pubblicato ad inizio del nuovo secolo, nel 2001[3]. Una proposta che intendeva restituire alla Turchia un ruolo distinto da quello vissu-

---

1 *Pax ottomana o marcia turca*?, in "Limes", *Il ritorno del Sultano*, 4 (2010), p. 7.

2 M. Ansaldo, *Chi ha perso la Turchia. Viaggio al termine dell'Europa fra nuovi Lupi grigi e scrittori sotto scorta*, Torino, Einaudi, 2011.

3 A. Davutoğlu, *Stratejik Derinlik: Türkiye'nin Uluslararası Konumu*, İstanbul, Küre Yayınları, 2001.

to nell'Alleanza Atlantica, con l'ambizione di aspirare ad una nuova dimensione di protagonismo nell'era globale, sfruttando la collocazione geopolitica e investendo sulla capacità di penetrazione culturale ed economica verso il suo Oriente da un lato, e resuscitando i rapporti ereditati dal mondo ottomano tanto all'interno del mondo arabo che nei Balcani dall'altro. Sembrava tornato in auge un modello imperiale multietnico, multireligioso e multiculturale che richiamava quello ottomano. Davutoğlu nel suo volume insisteva sull'aspetto ricordando come gli ottomani considerassero la varietà come una ricchezza e non come una fastidiosa contraddizione[4].

Gli anni recenti hanno cambiato, e molto, lo scenario internazionale: la guerra in Siria, il tentato golpe del 15 luglio 2016, il progressivo attrito con gli Stati Uniti, l'inedito avvicinamento alla Russia di Putin disegnano un panorama complicato. Su tale fronte si cercano risposte e schemi interpretativi sia dal punto di vista della politica interna del grande paese a cavallo di due continenti[5], sia sul versante della sua politica estera[6].

Il tema del rapporto con l'Europa, però, resta centrale. Ed è per questo che appare utile l'insieme di letture che vengono fornite in questo volume, che prende spunto da un Progetto di Avvio alla Ricerca della Sapienza Università di Roma bandito nel 2016, dal titolo *Obiettivo 2023. Il tortuoso cammino della Turchia verso l'Unione Europea*. Al tema si guarda da quattro prospettive diverse.

Maria Chiara Cantelmo fornisce una lettura storica del processo di adesione turco alla UE, mettendo in luce come i negoziati fra il paese a cavallo tra Europa ed Asia e l'organizzazione continentale che si è andata progressivamente costruendo a partire dal secondo dopoguerra appaiano i negoziati più lunghi e meno fruttuosi della storia della UE. I turchi presentarono domanda di adesione alla CEE nel 1959. Il percorso si è arrestato più volte, spesso in concomitanza dei golpe che hanno caratterizzato la vita della democrazia turca a partire dal 1960 (pochi mesi dopo la richiesta di adesione) per giungere allo stop più recente, dopo il tentativo di golpe del 2016 contro il regime di Erdoğan. Eppure per la Turchia, ancora oggi, l'ingresso nella UE non appare solo "una scelta strategica" ma appare come l'esito naturale della condivisione

4 Ivi, p. 92.

5 V. Giannotta, *Erdoğan e il suo partito. AKP. Tra conservatorismo e riformismo*, Roma, Castelvecchi Editore, 2018.

6 A. Gasparetto, *La Turchia di Erdoğan e le sfide del Medio Oriente: Iran, Iraq, Israele e Siria*, Roma, Carocci, 2018.

di un "destino comune". Si tratta dell'"Obiettivo 2023", che per il centenario punta a far raggiungere traguardi politici e sociali da grande nazione e grande potenza, includendovi l'adesione alla UE.

Giorgia Cantarale ricostruisce, invece, la sfida identitaria tra le due protagoniste della vicenda incompiuta dell'adesione e cerca di coglierne gli aspetti di rischio e quelli di opportunità. Interpreta le difficoltà progressivamente emerse nei negoziati come rivelatrici di un atteggiamento europeo teso ad usare "due pesi e due misure". Ricostruisce quali sono le posizioni di maggiore avversione alla conclusione del processo di adesione, rilevando come determinante l'aspetto di carattere culturale e religioso. Il kemalismo e le sue evoluzioni, come l'islam politico, sarebbero non integrabili in un continente che ha nel binomio cristianesimo/laicità i pilastri della sua identità. Eppure si fa notare che, almeno fino a qualche tempo fa, l'eventuale adesione era guardata come foriera di aspetti positivi per la UE, dal punto di vista economico, strategico e demografico.

Giovanni Lella ricostruisce, invece, quale è stata l'evoluzione del dibattito in Francia a proposito del processo di adesione della Turchia. Da un iniziale gradimento del progressivo, e prevedibilmente lungo, percorso di convergenza della Turchia verso le istituzioni europee – espresso da De Gaulle, e proseguito fino a Chirac – si era passati alla necessità strategica di rafforzare politicamente quel ponte tra Europa e Turchia che rendesse saldamente ancorata quest'ultima nello spazio euro-atlantico. Il punto di svolta viene invece individuato nel 2007, con l'approdo di Nicolas Sarkozy alla presidenza. In quella fase, secondo Lella, "l'avanzamento della candidatura turca subisce un arresto improvviso e diventa oggetto di dibattito e di polemica elettorale". La prospettiva è divenuta ancora più problematica a partire dall'enucleazione in un gruppo di paesi di recente adesione dell'Europa orientale progressivamente critici verso le istituzioni dell'Unione, e col manifestarsi in più paesi – anche occidentali – di sentimenti euroscettici che hanno trovato espressione politica in movimenti della destra, spesso anche estrema. La presidenza Macron ha sostanzialmente escluso ogni possibilità di riaprire il negoziato per l'adesione della Turchia, immaginando piuttosto una forma di partenariato privilegiato.

L'analisi da una prospettiva giuridico-internazionale della dichiarazione tra UE e Turchia a proposito dei migranti è proposta da Francesco Costantino. Egli ripercorre le tappe che hanno condotto all'accordo del 18 marzo 2016. La Dichiarazione, attraverso un finanziamento

di tre miliardi di euro (per un terzo a carico del bilancio UE e per il resto a carico degli stati membri) ha come scopo quello di supportare il governo turco nella gestione dei migranti in fuga dalla Siria o in transito da altri paesi, in regime di protezione temporanea. Il contributo illustra le problematicità della Dichiarazione, sulla natura giuridica della quale non c'è unanimità in dottrina, e l'effettiva compatibilità dello strumento col diritto internazionale. Si evidenzia la problematicità della qualificazione della Turchia come paese terzo sicuro, da un lato, e l'effettivo accesso dei richiedenti alle procedure, dall'altro. La Dichiarazione, comunque, ha ottenuto i risultati per i quali era stata adottata. I dati presentati sono emblematici in questo senso, e per tale motivo il 14 marzo 2018 la Commissione europea ha deciso di liberare una seconda quota di tre miliardi a favore della Turchia. Si è così adottato un modello di difesa dai migranti guidato dal principio di una sostanziale esternalizzazione del controllo delle frontiere della UE, che potrà essere progressivamente implementato nell'accordo tra i paesi confinanti ed i singoli paesi membri della UE.

Le prospettive da cui gli studiosi hanno guardato alla vicenda del processo in atto tra Turchia e UE sono utili a comprendere aspetti decisivi dell'evoluzione problematica di tale rapporto.

Non si può certo dimenticare, però, che la fase internazionale di cui siamo spettatori è fluida e non priva di eventi scarsamente prevedibili. A metà settembre è stato siglato un accordo tra Russia e Turchia per fermare la prevista offensiva del regime di Damasco nella provincia di Idlib, ultima roccaforte dell'opposizione al presidente al-Assad. L'accordo evidenzia il progetto di Mosca di continuare il rapporto con Ankara, evitando un riavvicinamento della Turchia al tradizionale alleato statunitense, e cercando di rafforzare gli sforzi russi di stabilizzazione in Siria. In questa stagione la strategia turca appare per più di un verso non esente da contraddizioni. Ankara continua a far parte della Nato, ma vive una fase di profondo attrito con gli Stati Uniti per un insieme di aspetti: il rifiuto statunitense di estradare il predicatore Fethullah Gülen, accusato da Erdoğan di essere l'ispiratore nel tentato golpe del luglio 2016; le sanzioni recentemente imposte dal presidente Trump a causa della detenzione del pastore americano Andrew Brunson da parte delle autorità turche; l'appoggio americano ai curdi in Siria. La creazione, grazie all'appoggio USA, di un territorio semi-indipendente per i curdi a ridosso del confine meridionale turco è considerato dai vertici turchi come una minaccia alla stabilità del paese.

Al tempo stesso la Turchia ottiene ingenti finanziamenti dall'Europa per il contenimento delle migrazioni ed il controllo della frontiera esterna, ma ha con essa rapporti tesi per il tramonto della prospettiva di adesione all'UE. Un punto fermo nel rapporto tra l'Europa e la Turchia non c'è, ed è per questo che vale la pena misurarsi su un tema che, nella sua complessità, continua a mantenere un aspetto di ineludibilità.

Augusto D'Angelo