

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

a cura di
Augusto D'Angelo



Collana Materiali e documenti 38

Serie Studi politici

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 <i>Augusto D'Angelo</i>	1
“Una scelta strategica e un destino comune”: per una lettura storica del processo di adesione turco all'UE	7
<i>Maria Chiara Cantelmo</i>	
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
<i>Giorgia Cantarale</i>	
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
<i>Giovanni Lella</i>	
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
<i>Francesco Costantino</i>	
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 statale 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 2001³. 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 multi-etnico, multi-religioso e multi-culturale 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 contraddizione⁴.

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 continenti⁵, sia sul versante della sua politica estera⁶.

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 problematiche 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

“Una scelta strategica e un destino comune”: per una lettura storica del processo di adesione turco all’UE

Maria Chiara Cantelmo

1. Unione Europea e Turchia: una storia infinita

Digitando su *Google Scholar* le parole chiave “Turkey European Union” risulta che sul noto motore di ricerca della letteratura accademica sono indicizzati circa un milione e settecentomila tra libri, articoli e citazioni sul tema. È un dato banale, che rivela però con emblematica efficacia la diffusione, l’impatto e la popolarità degli studi dedicati alle relazioni tra Turchia ed Unione Europea. In particolare riguardo al percorso di integrazione turca nell’UE tutto sembra essere già stato detto e scritto (o meglio, ridetto e riscritto): la sterminata bibliografia italiana, turca e internazionale a disposizione è ben consolidata e affronta abbondantemente con diversi approcci gli aspetti più variegati, da quelli politico-istituzionali, a quelli economici, a quelli di natura culturale e identitaria¹.

L’ampiezza della produzione accademica è giustificata dal fatto che la vicenda dell’adesione turca conserva sempre la sua attualità, se non

¹ Per un’analisi complessiva dei rapporti fra Turchia ed UE cfr. S. Aydın-Düzgit, N. Tocci, *Turkey and the European Union*, London and New York, Palgrave Macmillan, 2015; B. Yeşilada, *EU-Turkey relations in the 21st century*, London, Routledge, 2012; C. Avranitopoulos (ed.), *Turkey’s accession to the European Union. An unusual candidacy*, Berlin, Springer-Verlag, 2009; A. Çarkoğlu, B. Rubin (ed.), *Turkey and the European Union. Domestic politics, economic integration and international dynamics*, London and Oregon, Frank Cass, 2003. Sugli aspetti di natura culturale e identitaria cfr. P.T. Levin, *Turkey and the European Union. Christian and secular images of Islam*, New York, Palgrave Macmillan, 2011; Netherlands Scientific Council for Government Policy, *The European Union, Turkey and Islam*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2004. Tra la bibliografia italiana si consiglia in particolare S. Trinchese (ed.), *Turchia d’Europa. Le ragioni di un ritorno*, Messina, Mesogea, 2012; M. Mistri, *La crisi dell’integrazione europea e la Turchia. Una analisi istituzionalista e una critica federalista*, Padova, Edizioni La Gru, 2010; A. Rosselli, *Sulla Turchia e l’Europa*, Chieti, Solfanelli editrice, 2006.

altro alla luce della cruciale collocazione geografica della Turchia ai confini dell'Unione Europea e della rapidità (talvolta preoccupante) che caratterizza gli sviluppi politici turchi. La questione è allo stesso tempo annosa, visto che la Turchia è finora il paese candidato con cui l'UE ha condotto i negoziati più lunghi ed infruttuosi in assoluto. La lentezza del processo di integrazione è tale che persino in un momento di grande vivacità nelle relazioni bilaterali, alla fine degli anni Novanta, quella tra la Turchia e l'Unione Europea appariva già come "una storia infinita"². Le fasi cicliche di avanzamento e di stallo nel percorso di adesione sono anch'esse oggetto di un'esauriente letteratura, che sottolinea sia il peso dei fattori domestici che hanno progressivamente rallentato lo slancio turco³, sia le carenze sempre più manifeste della politica di allargamento europea⁴.

L'ennesima sospensione dei negoziati avvenuta nel dicembre 2016 consente ragionevolmente di prevedere che nel 2023 la repubblica fondata da Mustafa Kemal Atatürk festeggerà il suo centenario senza essere ancora un membro a pieno titolo dell'Europa. Ciò nonostante il fatto che nel 2018 l'integrazione nell'Unione resti formalmente una delle preoccupazioni principali delle autorità turche: i rapporti con l'Europa mantengono una posizione di rilievo tra le questioni fondamentali della politica estera di Ankara, che considera tuttora l'ingresso nell'UE non semplicemente "una scelta strategica", bensì l'esito naturale della condivisione di un "destino comune"⁵. La priorità nuovamente assegnata negli ultimi anni all'obiettivo europeo sembrerebbe tra l'altro suggerita dal fatto che nel 2014 il presidente Recep Tayyip Erdoğan (all'epoca appena eletto) ha affidato il Ministero degli Esteri a Mevlüt Çavuşoğlu, precedentemente ministro degli Affari europei e capo negoziatore per l'adesione, nonché primo deputato turco ad aver ricoperto la carica di presidente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

² M. Müftüler-Baç, *The never-ending story: Turkey and the European Union*, in "Middle Eastern Studies" 34:4 (1998), pp. 240-58.

³ G. İçöz, *The interconnectedness of the past, the present and the future: where Turkey-EU relations have been, and where they are heading*, in "Journal of Contemporary European Studies" 24:4 (2016), pp. 494-508.

⁴ D. Phinnemore, E. İçener, *Holding the door half (?) open: the EU and Turkey 10 years on*, in "Journal of Contemporary European Studies" 24:4 (2016), pp. 446-62.

⁵ Come si spiega nella sezione delle FAQ (in inglese) sul sito del Ministero degli Esteri turco: <http://www.mfa.gov.tr/questions.en.mfa>.

In effetti, almeno in linea di principio, anche la Turchia dell’AKP (*Adalet ve Kalkınma Partisi*: Partito della Giustizia e dello Sviluppo) è rimasta fedele al postulato kemaliano di “pace in patria, pace nel mondo” e convinta di “stare dalla parte giusta della storia”, cioè sostanzialmente dalla parte che guarda ad ovest⁶. D’altronde, da lì proveniva il modello di stato e di sviluppo che i kemalisti hanno adottato al momento della fondazione della repubblica e che ha reso la Turchia l’unico paese mediorientale a vocazione europea. All’indomani della Seconda Guerra Mondiale l’originaria scelta di Atatürk si tradusse in una naturale e precoce adesione della Turchia al blocco occidentale⁷. Pur senza mai riuscire a liberarsi dalla cosiddetta sindrome di Sèvres⁸, nel 1948 la Turchia fu quindi uno degli stati fondatori dell’Organizzazione europea per la Cooperazione economica e venne ammessa al Consiglio d’Europa (1950)⁹, ancora prima di entrare nel Patto Atlantico nel 1952. Sette anni più tardi il governo turco presentò richiesta di adesione alla CEE (costituitasi poco prima), inaugurando un rapporto pluridecennale con le istituzioni europee che si può agevolmente ricostruire attraverso le fonti ufficiali¹⁰.

Lo scopo di questo saggio non è tanto fornire la cronologia del percorso di adesione turco all’Unione Europea né di spiegarne l’avanzamento, quanto piuttosto offrirne una lettura diacronica in relazione al contesto storico e alle condizioni politiche domestiche della Turchia tra il 1960 e il 2016. Infatti, negli studi che si concentrano sul rapporto tra Ankara e Bruxelles risulta talvolta trascurata una contestualizzazione storica più ampia, che consideri con particolare attenzione i cambia-

⁶ Cfr. la sinossi dedicata alla politica estera turca nel sito sopracitato: <http://www.mfa.gov.tr/synopsis-of-the-turkish-foreign-policy.en.mfa>.

⁷ F.L. Grassi, *La Turchia e la scelta occidentale*, in “Nike” 5 (2008), pp. 181-97.

⁸ L’espressione fa riferimento al trattato di Sèvres del 1920, con il quale le potenze occidentali si spartirono i territori dell’Impero ottomano dopo la sua disfatta nel corso della Prima Guerra Mondiale. Nel 1923, in seguito alla guerra di indipendenza condotta da Mustafa Kemal, fu stipulato a Losanna un nuovo trattato che stabiliva i confini del neonato stato turco. La “sindrome di Sèvres” è il nome attribuito alle reazioni nazionaliste diffuse in Turchia, come espressione della fobia che i nemici stranieri complottino con i nemici interni per dividere il Paese: cfr. C. Marsili, *La Turchia bussata alla porta. Viaggio nel paese sospeso tra Europa e Asia*, Milano, Università Bocconi editore, 2011.

⁹ Per i dettagli sull’adesione turca cfr. <https://www.coe.int/it/web/portal/turkey>.

¹⁰ Ad esempio attraverso l’utile cronologia fornita sul sito del Ministero turco degli Affari europei (fonte principale di questo saggio per quanto riguarda la ricostruzione temporale dei rapporti Turchia-UE): <https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/chronology.pdf>.

menti attraversati dai regimi turchi in maniera indipendente, seppur contemporanea, al processo di integrazione europea.

Anche a causa di tale carenza, la crescente democratizzazione verificatasi in Turchia tra gli anni Novanta e Duemila viene tendenzialmente interpretata nella cornice dell'europeizzazione, enfatizzando cioè l'influenza positiva della condizionalità europea sulla vita politica turca¹¹. In realtà, la trasformazione democratica e le riforme liberalizzatrici adottate nel frattempo dai vari governi non sono dipese soltanto dall'armonizzazione ai criteri di Copenaghen o dalle circostanze internazionali. Il progresso democratico del paese è legato in maniera altrettanto significativa a una graduale evoluzione politica e a molteplici dinamiche interne, come ad esempio le vivaci istanze di democratizzazione e la pressione esercitata dagli attori domestici, le ricorrenti difficoltà economiche e la crisi complessiva del regime kemalista¹². La necessità di soddisfare i criteri per l'accesso all'Unione Europea, insomma, è stato soltanto uno tra vari fattori interni ed esterni, il cui effetto cumulativo è stato quello di intensificare la democratizzazione turca. Analogamente, il rallentamento del processo di integrazione nell'UE (che pure si è verificato dopo il 2010) non può certamente essere considerato l'unico motivo della deriva autoritaria del regime di Erdoğan, che è maturata sin dal terzo mandato elettorale dell'AKP tra il 2011 e il 2015.

Alla luce di queste premesse, verrà ricostruita a grandi linee la storia delle principali trasformazioni politiche attraversate dalla Turchia parallelamente al processo di adesione, con un approfondimento sull'epoca dell'AKP. Privilegiando la prospettiva e le fonti turche, si considererà l'arco temporale compreso tra il 1960 e il 2016; queste date ricoprono una duplice importanza sia dal punto di vista della situazione domestica, sia in relazione al tortuoso cammino della Turchia verso l'Europa. Nel 1960 si è infatti verificato il primo dei ricorrenti colpi di stato che, con cadenza pressoché decennale, hanno ripetutamente interrotto il corso della democrazia turca fino al fallito golpe del 15 luglio 2016. Allo stesso tempo, come già detto, meno di un anno prima dell'intervento militare del '60 la Turchia ha presentato la prima richie-

¹¹ M. Müftüler-Baç, *Turkey's political reforms and the impact of the European Union*, in "South European Society and Politics" 10:1 (2005), pp. 17-31.

¹² K. Ulusoy, *Turkey's reform effort reconsidered, 1987-2004*, in "Democratization" 14:3 (2007), pp. 472-90.

sta ufficiale di adesione alle istituzioni europee e avviato un percorso che sarebbe stato ancora una volta interrotto per effetto della massiccia repressione seguita al 15 luglio. Soltanto pochi mesi prima le prospettive di un'adesione turca erano apparse quanto mai promettenti, grazie all'accordo raggiunto tra le due parti per la gestione dei flussi migratori, di cui si tratta ampiamente in questo volume.

Con ogni probabilità la costante evoluzione della situazione turca, senz'altro più veloce dei tempi di edizione di una collettanea, renderà le conclusioni di questo saggio incomplete già al momento della sua pubblicazione; tuttavia, riteniamo che la lettura storica e i parametri interpretativi qui proposti possano mantenere la loro validità a prescindere dai rivolgimenti politici che seguiranno. In definitiva, intendiamo infatti sottolineare il peso delle variabili congiunturali interne (sviluppi politici domestici, fattori economici, attitudini delle varie personalità politiche, etc.) nei mutevoli rapporti della Turchia con l'Europa, fermi restando gli elementi strutturali che hanno esercitato e conserveranno ancora un'influenza di lungo periodo sulla politica estera turca (posizione geografica, esperienze storiche, ideologia ufficiale dello stato, etc.)¹³.

2. La Turchia kemalista tra democratizzazione e colpi di stato: 1960-1983

Sotto molti punti di vista, la fondazione della Repubblica turca nel 1923 può essere contestualizzata nella cornice dei processi di decolonizzazione verificatisi nello stesso periodo in altri paesi musulmani, sebbene l'Impero ottomano non sia mai stato formalmente sottoposto a un regime coloniale. Tuttavia, erano state la superiorità economica, tecnologica e militare dell'Occidente e l'ingerenza dei paesi europei negli affari ottomani a spingere l'impero verso una modernizzazione di tipo difensivo sin dagli inizi del XIX secolo¹⁴. Il modello di modernizzazione europeo basato sui valori liberali e secolari fu abbracciato

¹³ Cfr. M. Aydın, *Determinants of Turkish foreign policy: historical framework and traditional inputs*, in "Middle Eastern Studies" 35:4 (1999), pp. 152-86.

¹⁴ Si pensi in particolare alle *Tanzimat* (riforme) promulgate nell'Impero ottomano tra il 1839 il 1871 allo scopo di modernizzare l'apparato burocratico-amministrativo e militare in base all'esempio europeo: cfr. E.J. Zürcher, *Porta d'Oriente. Storia della Turchia dal Settecento a oggi*, Roma, Donzelli editore, 2016, pp. 57-82.

con maggiore determinazione dai Giovani Turchi¹⁵, al potere tra il 1908 e il 1918. Questo gruppo di giovani burocrati ed ufficiali, ammiratori del positivismo e della Rivoluzione francese, hanno ispirato direttamente il pensiero e l'azione di Mustafa Kemal e degli altri leader del movimento di indipendenza turco. Paradossalmente, la guerra di liberazione condotta contro gli occupanti europei tra il 1920 e il 1922 ebbe l'obiettivo di costituire proprio sul modello europeo un nuovo stato-nazione, che potesse prendere parte alla pari nel consesso delle civiltà contemporanee¹⁶. Nonostante le profonde continuità con l'epoca ottomana, la Turchia di Atatürk è stata quindi la creazione coscientemente occidentale di un gruppo di uomini di formazione europea, che guardavano all'Europa allo stesso tempo come un esempio e un nemico¹⁷.

Dopo la proclamazione della repubblica l'élite dirigente turca (che si identificava ormai con i principi del kemalismo) adottò una politica estera prudente e realistica, invertendo rapidamente la rotta dal mantenimento di buoni rapporti con l'Unione sovietica al ravvicinamento con l'Occidente¹⁸. Nel giro di pochi anni, mentre si andavano consolidando i totalitarismi europei, i kemalisti instaurarono a loro volta un regime autoritario a partito unico, che essi avvertivano pragmaticamente come una soluzione spiacevole ma necessaria per completare il processo di modernizzazione e rafforzare la neonata repubblica. L'autoritarismo kemalista fu però sempre un autoritarismo "imbarazzato"¹⁹,

¹⁵ Sui Giovani Turchi cfr. E.J. Zürcher, *The Unionist factor: the role of the Committee of Union and Progress in the Turkish national movement. 1905-1926*, Leiden, E.J. Brill, 1984. In realtà, il primo movimento ideologico moderno della storia turca è quello dei Giovani Ottomani i quali, negli anni Settanta dell'Ottocento, auspicarono una sintesi tra il liberalismo politico europeo e i valori islamici: cfr. Ş. Mardin, *The genesis of Young Ottoman thought: a study in the modernization of Turkish political ideas*, Syracuse, Syracuse University Press, 2000.

¹⁶ L'obiettivo di raggiungere e anzi superare il "livello delle civiltà contemporanee" veniva costantemente ribadito da Atatürk nel corso dei suoi appelli alla nazione; si veda per esempio il discorso tenuto in occasione del decimo anniversario della repubblica il 29 ottobre 1933 (disponibile sul sito del Parlamento turco): https://www.tbmm.gov.tr/kultursanat/mka_onuncuyil_nutuk.htm.

¹⁷ Cfr. E.J. Zürcher, *How Europeans adopted Anatolia and created Turkey*, in "European Review" 13:3 (2005), pp. 379-94; A. Albanese Ginammi, *La nascita dello Stato turco come risultato di un lungo processo di europeizzazione dell'Impero ottomano*, in "Storia e problemi contemporanei" 72 (2016), pp. 13-28.

¹⁸ Per una sintesi della politica estera turca nell'epoca dello stato a partito unico cfr. Zürcher, *Porta d'Oriente*, cit., pp. 244-50.

¹⁹ A. İnsel, *Otoritarizmin sürekliliği* [La continuità dell'autoritarismo], in "Birikim" 125/126 (1999), pp. 143-66.

proprio a causa di quel legame che i seguaci di Mustafa Kemal conservavano (almeno teoricamente) con gli ideali liberali e democratici appresi dall’Occidente illuminista. Significativamente, nel novembre 1945 İsmet İnönü, compagno d’armi di Atatürk e suo successore alla Presidenza della Repubblica, ammise che l’unico difetto della democrazia turca era l’assenza di un partito avversario a quello di governo (ovvero il CHP, Partito Repubblicano del Popolo: *Cumhuriyet Halk Partisi*) e incoraggiò la transizione verso il multipartitismo²⁰. Il processo di democratizzazione intrapreso dal regime kemalista nel Secondo dopoguerra è quindi, in primo luogo, il risultato di tendenze e dinamiche interne di lungo corso, anche se la formulazione della dottrina Truman e l’inclusione nel Piano Marshall hanno indubbiamente accelerato il cambiamento politico della Turchia²¹.

In questa fase l’integrazione nelle istituzioni europee era un progetto che non apparteneva soltanto alla classe dirigente kemalista e all’Esercito, in quanto eredi della missione politica di Atatürk e guardiani della repubblica. Al contrario, essa era il frutto di una scelta unanime (e densa di anti-comunismo) di tutte le forze politiche turche, incluse quelle dell’opposizione conservatrice/islamica di centro-destra, che era arrivata per la prima volta al potere nel 1950 con il Partito Democratico di Adnan Menderes. Fu infatti proprio il governo di Menderes a presentare la richiesta di adesione alla Comunità economica europea il 31 luglio 1959, con l’approvazione del nuovo presidente Celal Bayar, primo civile a ricoprire la massima carica dello stato nel paese. Pochi mesi più tardi, il 27 maggio 1960, una giunta militare guidata dal generale Cemal Gürsel depose il governo, dando voce al malcontento di alcuni settori dell’establishment kemalista per le politiche autoritarie e la crisi economica divenute sempre più manifeste durante il decennio del Partito Democratico.

²⁰ Nel discorso di apertura dei lavori parlamentari tenuto il 1° novembre 1945: H. Yılmaz (ed.), *Yasama yılı açılışlarında Cumhurbaşkanlarının konuşmaları. 1 Mart 1924-12 Aralık 1987* [Discorsi dei Presidenti della Repubblica all’apertura dell’anno legislativo. 1 marzo 1924-12 dicembre 1987], vol. 1 della serie *Tarihe düşünülen notlar* [Pezzi di storia da ricordare], Ankara, TBMM Başkanlığı Yayınları, 2011; cfr. in particolare p. 125. Precedentemente, Atatürk stesso aveva incoraggiato per due volte (nel 1924 e nel 1930) la fondazione di un partito di opposizione per poi scioglierlo immediatamente, a causa dell’ampio consenso che stava inaspettatamente raccogliendo tra la popolazione.

²¹ Cfr. A.F. Biagini, *Storia della Turchia contemporanea. La nascita della Repubblica laica, l’entrata nella NATO, le tensioni con l’UE, la svolta autoritaria*, Firenze, Giunti editore, 2017, pp. 144-50.

L'intervento del 1960 è stato per molto tempo oggetto di interpretazioni contrastanti da parte della storiografia turca poiché, da una parte, i golpisti patrocinarono la stesura della Costituzione oggettivamente più liberale che la Repubblica turca abbia mai conosciuto. Dall'altra, introdussero le istituzioni che per decenni avrebbero fortemente limitato lo svolgimento democratico della vita politica (ad esempio il Consiglio per la Sicurezza nazionale) e formalizzarono l'ingerenza militare sulle autorità civili, avviando di fatto la tradizione golpista. Tra gli elementi ricorrenti di tale tradizione c'è anche il carattere filoccidentale delle giunte militari, che nei primissimi comunicati successivi al golpe hanno puntualmente ribadito la fedeltà agli accordi presi dalla Turchia in sede internazionale e il suo impegno a fianco dell'Occidente²².

Il golpe del '60 costituisce un interessante caso di studio anche per notare il nesso tra la politica estera e l'economia, nonché la loro rilevanza nei cambiamenti politici più decisivi attraversati dal regime turco. Tali cambiamenti, infatti, si sono solitamente verificati in momenti di crisi economica, precludendo all'introduzione di riforme che integrassero la Turchia nel mercato globale o la riallineassero alle tradizionali relazioni filoccidentali. Come esempio emblematico dell'importanza e dell'interconnessione tra politica estera ed economica, basterà ricordare che dopo il colpo di stato del 27 maggio gli unici ministri condannati a morte insieme al premier Menderes furono proprio quelli delle finanze e degli esteri, chiaro segno della rottura auspicata dai golpisti. Ancora nell'epoca dell'AKP l'esperienza in questi due settori costituirà una preziosa credenziale politica, come dimostra il caso di Abdullah Gül, esponente di spicco del partito di Erdoğan: provenendo dalle fila della Banca islamica per lo Sviluppo, tra il 2003 e il 2007 egli ricoprirà la carica di ministro degli Esteri per diventare poi il primo presidente islamico della Repubblica turca.

Il clima nonostante tutto più liberale inaugurato dalla carta costituzionale del 1961 favorì la nascita di numerose organizzazioni politiche e sindacali, così che i due decenni successivi conobbero anche un drammatico aumento del radicalismo e della violenza politica e settaria. Intanto, l'incapacità cronica dei vari partiti di assicurare stabilità al paese provocò la formazione di innumerevoli governi di coalizione,

²² Per un'analisi comparativa dei colpi di stato dal 1960 in poi risulta utile il volume di S. Aydın, Y. Taşkın, *1960'tan günümüze Türkiye tarihi* [Storia della Turchia dal 1960 ai giorni nostri], İstanbul, İletişim Yayınları, 2014.

che tuttavia non modificarono nella sostanza l'orientamento della politica estera turca.

Il 12 settembre 1963 fu siglato ad Ankara un accordo di associazione con la CEE²³, primo passo per garantire la piena adesione della Turchia alla Comunità europea; esso prevedeva sì la progressiva attuazione dell'Unione doganale, ma la libera circolazione dei cittadini turchi nei paesi membri venne momentaneamente rimandata con una clausola contenuta nel Protocollo Addizionale del novembre 1970²⁴. In ogni caso, negli anni Settanta il governo turco coltivò delle relazioni privilegiate con l'Europa piuttosto che con l'altro alleato occidentale, cioè gli Stati Uniti; il governo statunitense, del resto, avrebbe persino imposto un embargo militare alla Turchia dopo il suo intervento nell'isola di Cipro nel 1974. Nel pieno della Guerra Fredda, l'opinione pubblica turca cominciava peraltro a contestare apertamente quella che veniva percepita come una subordinazione agli interessi americani, e la rivendicazione di una Turchia pienamente indipendente fu tra gli slogan di maggior successo del Sessantotto turco.

La polarizzazione ideologica e i fermenti politici che serpeggiavano anche tra i ranghi dell'Esercito spinsero i vertici militari a consegnare un memorandum al governo il 12 marzo 1971. Pur discostandosi dalle forme di intervento tradizionali, il pronunciamento militare del '71 può essere considerato un vero e proprio colpo di stato, che determinò le dimissioni del primo ministro in carica e la costituzione di un governo tecnico di transizione. Gli esecutivi che si susseguirono fino alla fine del 1973 ebbero soprattutto l'obiettivo di realizzare alcune riforme socio-economiche e di contenere il radicalismo politico, emendando la Costituzione del '61 in senso autoritario. Nonostante l'aumento della repressione e la reiterata proclamazione della legge marziale, è interessante notare che all'indomani del memorandum vennero stipulati ed entrarono in vigore ulteriori accordi con la CEE²⁵, mentre nel 1974 la Delegazione europea presso la Turchia stabilì i suoi uffici ad Ankara²⁶.

²³ Il testo dell'accordo è disponibile online: https://www.ab.gov.tr/_117_en.html.

²⁴ Per un'analisi del problema della libera circolazione cfr. M.R. Tınç, *1963 Ankara Agreement and Schengen agreement: free movement of Turkish citizens*, in "Türkiye Adalet Akademisi Dergisi" 19:5 (2014), pp. 207-41.

²⁵ Ad esempio, nel settembre 1971 venne raggiunto un accordo temporaneo per ridurre gradualmente gli obblighi doganali e nel giugno del '73 fu stipulato un protocollo complementare per l'allargamento.

²⁶ Il sito della Delegazione è <https://www.avrupa.info.tr/en/meet-eu-delegation-turkey>.

Ciò testimonia in parte la relativa indipendenza tra le diverse fasi di democratizzazione (o regresso autoritario) del regime turco e l'avanzamento del processo di integrazione nell'UE, anche perché negli anni Settanta le preoccupazioni dell'Europa non erano ancora indirizzate preliminarmente verso il problema della democrazia e dei diritti.

L'intervento del 12 marzo non riuscì né a risolvere la grave recessione economica e la paralisi dell'esecutivo, né ad arginare la violenza dilagante nel paese: il 12 settembre 1980 l'Esercito, sotto la guida del capo di stato maggiore Kenan Evren, realizzò un colpo di stato lungamente preparato ed instaurò una giunta militare che rimase al potere per tre anni (un fatto fino ad allora senza precedenti). Il nuovo regime bandì tutti i partiti esistenti, repressi duramente qualsiasi forma di opposizione e ristrutturò radicalmente il sistema politico, l'economia e l'ideologia ufficiale. Nel 1982 i golpisti emanarono anche una nuova Costituzione (tuttora in vigore benché largamente emendata), che si basava sul rafforzamento autoritario dello stato e sulla restrizione delle libertà dei cittadini²⁷.

Nel contesto del 12 settembre l'orientamento internazionale della Turchia ha ricoperto un'importanza tale da suscitare numerosi interrogativi, soprattutto in relazione al presunto sostegno degli Stati Uniti alla giunta. L'analisi dei documenti accessibili negli archivi statunitensi²⁸ dimostra che l'amministrazione Carter seguiva con grande attenzione le vicende in corso in Turchia, avamposto della Nato ai confini con l'URSS e con l'Iran khomeinista. Nel complesso, si può affermare che Washington si aspettava l'intervento militare e che non fece niente per sventarlo, dal momento che non costituiva una minaccia agli interessi statunitensi. D'altra parte, la giunta di Evren privilegiò la difesa dell'ordine e dell'egemonia nazionale, adottando una prospettiva securitaria che comportò un naturale avvicinamento turco agli Stati Uniti. Gli USA, infatti, si sono tendenzialmente dimostrati più tolleranti nei confronti delle politiche autoritarie in nome della stabilità della Turchia, della cooperazione militare e dei comuni interessi difensivi²⁹.

²⁷ Cfr. Y. Sabuncu, *Anayasaya giriş* [Introduzione alla Costituzione], Ankara, İmaj Kitabevi, 2014.

²⁸ M.A. Okur, *Türkiye-ABD ilişkilerinin 12 Eylül kavşağı: Amerikan belgeleri darbe hakkında ne anlatıyor?* [Le relazioni tra Turchia e Stati Uniti al bivio del 12 settembre: i documenti americani cosa raccontano sul colpo di stato?], in "Uluslararası Hukuk ve Politika" 40:10 (2014), pp. 67-93.

²⁹ D. Bazoğlu Sezer, *Turkey and the Western Alliance in the 1980s*, in *The political and socioeconomic transformation of Turkey*, a cura di A. Eralp, M. Tünay, B. Yeşilada, Westport, Praeger, 1993, pp. 215-29. Effettivamente il tema della sicurezza nazionale

La giunta tentò comunque di mantenere la continuità della politica estera kemalista e di perseguire l'ingresso nella CEE, manifestando una costante apprensione per la dimensione europea della situazione domestica³⁰. Nondimeno, dopo il 1980 i rapporti con i paesi europei peggiorarono a causa di diversi fattori, prima fra tutti l'incapacità turca di comprendere che l'Europa adottava politiche differenti da quelle americane e che il rispetto della democrazia e dei diritti era ormai diventato un tema di estrema rilevanza sulla scena internazionale³¹. Nel gennaio 1982 il Consiglio d'Europa sospese a tempo indeterminato la partecipazione turca; le proteste di alcuni stati membri presso la Commissione europea per i diritti umani e l'invio di commissioni di indagine in Turchia aprirono la strada a una grave crisi nelle relazioni bilaterali. Ciononostante, analogamente a quanto ancora accade, la tensione tra il governo di Ankara e la CEE non si tradusse in una rottura completa, né ridimensionò i rapporti di natura economica. Anche per questo motivo, nel triennio del regime militare i legami con l'Europa hanno costituito un reale stimolo per la transizione democratica, introducendo per la prima volta la dimensione dei diritti umani nella politica estera turca.

3. La “civilizzazione” della politica turca: 1983-2002

Le elezioni del novembre 1983 segnarono il ritorno a un governo civile e l'inizio di un decennio dominato dalla figura di Turgut Özal, leader del Partito della Madrepatria che occupò la poltrona di primo ministro per due mandati consecutivi (tra il 1983 e il 1989) e poi quella di presidente della Repubblica fino alla sua morte improvvisa nel 1993. Esponente della Nuova destra turca³², Özal fu l'autore della rivoluzione neoliberale che ha inserito la Turchia nel mercato globale e che era for-

si è rivelato determinante nell'approccio turco all'Europa: cfr. E.A. Avan, *Turkey's security understanding and its relation with the European Union in the 1990s*, in “*Turkish Studies*” 18:3 (2017), pp. 459-81; H. Kösebalaban, *Turkey's EU membership: a clash of security cultures*, in “*Middle East Policy*” 9:2 (2002), pp. 130-46.

³⁰ İ.D. Dağ, *Democratic transition in Turkey, 1980-83: the impact of European diplomacy*, in “*Middle Eastern Studies*” 32:2 (1996), pp. 124-41.

³¹ G. Erdem, *12 Eylül darbesi'nin Türkiye'nin Avrupa ile ilişkilerine etkileri: Avrupa Topluluğu ve Avrupa Konseyi'yle ilişkiler* [Gli effetti del golpe del 12 settembre sulle relazioni della Turchia con l'Europa: i rapporti con la Comunità europea e con il Consiglio europeo], in “*Ankara Avrupa çalışmaları dergisi*” 14:1 (2015), pp. 29-64.

³² Cfr. M. Ataman, *Özalizm: Türkiye'de yeniden yapılanma teşebbüsü* [L'özalismo: il tentativo di ristrutturazione della Turchia], in “*Liberal düşünce*” 19:5 (2000), pp. 53-63.

temente attesa sia negli ambienti militari ed imprenditoriali nazionali, sia in quelli internazionali. Una delle conseguenze della transizione al neoliberalismo spinto fu la crescita di una borghesia islamica anatolica³³ apertamente supportata da Özal, il quale non nascondeva la sua profonda devozione religiosa ed incoraggiò la visibilità dei gruppi musulmani sulla scena pubblica.

Il decennio özaliano è stato definito una “democrazia a bassa intensità”³⁴ a causa del carattere contraddittorio della democratizzazione e della progressiva liberalizzazione che sono sì avvenute, ma si sono accompagnate alla persistenza di un autoritarismo diffuso. Tale autoritarismo è risultato del tutto evidente nello stile di governo dello stesso Özal, che tuttavia ha cercato di ridurre l’ingerenza dei militari sulle autorità civili. Il processo di “civilizzazione” della vita politica ha consentito tra l’altro il miglioramento dei rapporti con la CEE, che furono ufficialmente ristabiliti nel settembre del 1986. Il 14 aprile dell’anno successivo il governo turco presentò richiesta di piena adesione alla Comunità, una richiesta che Bruxelles respinse dopo oltre due anni di valutazione ritenendo che fosse necessario completare il processo di unificazione del mercato interno prima di accogliere un nuovo membro. Ma le perplessità relative all’adesione turca continuavano a riguardare anche i problemi socio-politici e le infrazioni dei diritti fondamentali esistenti in Turchia la quale, a sua volta, faceva fatica ad accettare che la democrazia e i diritti umani potessero avere un’importanza maggiore delle questioni economiche. È stata questa una delle principali ragioni della diffidenza reciproca e della progressiva politicizzazione dei rapporti tra la Turchia ed i paesi europei nel corso degli anni Ottanta³⁵; del resto, per molto tempo le classi dirigenti turche non sono state in grado di formulare una politica di adesione lungimirante e sembrano essersi rivolte all’Europa soprattutto dietro la spinta dei problemi domestici³⁶.

³³ Si pensi all’impressionante successo economico sperimentato dopo il 1980 dalle “Tigri Anatoliche”, ovvero le piccole e medie imprese disseminate in Anatolia e possedute da imprenditori conservatori (i quali sono stati spesso definiti “calvinisti islamici”): Ö. Demir, M. Acar, M. Toprak, *Anatolian Tigers or Islamic capital: prospects and challenges*, in “Middle Eastern Studies” 40:6 (2004), pp. 166-88.

³⁴ Secondo la definizione proposta da Aydın, Taşkın, *1960’tan günümüze*, cit., p. 345.

³⁵ İ.D. Dağı, *Human rights, democratization and the European Community in Turkish politics: the Özal years, 1983-87*, in “Middle Eastern Studies” 37:1 (2001), pp. 17-40.

³⁶ A. Eralp, *Turkey and the European Community: prospects for a new relationship*, in *The political and socioeconomic transformation of Turkey*, cit., pp. 193-214.

Il processo di adesione ha subito un impulso più deciso negli anni Novanta, mentre la Turchia era alle prese con una grave crisi politica ed istituzionale coincidente, come di consueto, con una recessione economica altrettanto seria. La morte di Özal, infatti, determinò lo scioglimento del compromesso politico che aveva consentito al Partito della Madrepatria di governare come un'ampia coalizione di centro. Il panorama politico post-özaliano fu caratterizzato dalla carenza di valide proposte ideologiche, dall'adozione generalizzata di un discorso populista, dall'opportunismo dei vari partiti e da una competizione elettorale altamente personalizzata. Si riaprì l'epoca delle coalizioni fragili e inconsistenti, gravate peraltro dall'escalation del conflitto armato tra lo stato turco ed i nazionalisti curdi e dagli scandali sulla corruzione, che raggiunsero una dimensione tale da far auspicare un'operazione giudiziaria sull'esempio di Mani Pulite³⁷.

In questo contesto, il movimento islamico della Visione Nazionale fondato alla fine degli anni Sessanta da Necmettin Erbakan riuscì ad affermarsi sulla scena politica con un ampio sostegno popolare: nel giugno 1996 Erbakan, a capo del Partito del Benessere (*Refah Partisi*, RP), sarebbe diventato il primo politico islamico a ricoprire la carica di premier in Turchia. Come noto, il 28 febbraio 1997 il Consiglio per la Sicurezza nazionale (un organismo all'epoca dominato dai militari) costrinse Erbakan a firmare una serie di provvedimenti finalizzati a combattere il fondamentalismo religioso, che secondo le autorità militari era dilagato nel paese durante il governo di coalizione guidato dal RP. Le decisioni del 28 febbraio avrebbero di fatto spinto il primo ministro a dimettersi, rappresentando il culmine di un lento processo che è stato definito colpo di stato post-moderno³⁸. In questo caso, infatti, l'esecutivo non è stato rovesciato con un intervento militare diretto, bensì attraverso la collaborazione tra l'Esercito, le istituzioni e la società civile.

Il processo del 28 febbraio inaugurò una compagna repressiva contro i gruppi islamici che nei decenni precedenti erano diventati pro-

³⁷ In particolare, un incidente stradale avvenuto il 3 novembre 1996 presso la città di Susurluk rivelò le connessioni tra i servizi segreti e le forze di sicurezza turche con la mafia e le milizie ultranazionaliste; ne seguì uno scandalo che travolse una parte del governo e scosse definitivamente la legittimità dello stato turco. Cfr. M.M. Gunter, *Susurluk: the connection between Turkey's intelligence community and organized crime*, in "International Journal of Intelligence and Counter Intelligence" 11:2 (1998), pp. 119-41.

³⁸ H. Cevizoğlu, *Generalin 28 Şubat itiraftı. Postmodern darbe* [La confessione del generale sul 28 febbraio. Il colpo di stato postmoderno], Ankara, Ceviz Kabuğu Yayınları, 2012.

tagonisti della vita politica ed economica turca; tuttavia, quest'operazione di apparente de-islamizzazione della sfera pubblica ha avviato una fase di rinnovamento e liberalizzazione "forzata" del movimento islamico, piuttosto che sradicarlo. Nel tentativo di adattarsi alle nuove circostanze ed opportunità politiche, alcuni membri del Partito del Benessere presero le distanze dalla Visione Nazionale e nell'agosto del 2001 costituirono un nuovo partito, l'AKP. Il Partito della Giustizia e dello Sviluppo si è presentato sulla scena politica con un progetto di democrazia conservatrice³⁹ e un programma estremamente pragmatico, privo di qualsiasi rivendicazione di natura religiosa. Al contrario, esso suggeriva una continuità con il centrismo özaliano e con l'esperienza dei partiti democristiani europei, distaccandosi decisamente dall'ideologia delle formazioni islamiche antecedenti⁴⁰.

Sul versante domestico, il fulmineo successo dell'AKP è stato indubbiamente favorito dalla crisi irreversibile del regime post-1980 e dalla sfiducia dei cittadini turchi nei confronti dei partiti tradizionali, oltre che dalla legge elettorale in vigore⁴¹. In campo internazionale, il partito ha conquistato una straordinaria popolarità grazie al suo modello di democrazia islamica, potenzialmente esportabile negli altri paesi musulmani⁴². Nel *milieu* antiarabo ed antislamico generato dal trauma dell'11 settembre, l'AKP si è affermato come un autorevole esponente politico di quell'islam filoccidentale, moderato e liberale, che veniva nel frattempo propagandato all'interno della società civile

³⁹ Cfr. l'opuscolo-manifesto di Y. Akdoğan, *Muhafazakar demokrasi* [Democrazia conservatrice], Ankara, Ak Parti Yayınları, 2003.

⁴⁰ Cfr. M. Heper, *Islam, conservatism, and democracy in Turkey: comparing Turgut Özal and Recep Tayyip Erdoğan*, in "Insight Turkey" 15:2 (2013), pp. 141-56.

⁴¹ La giunta dell'80 aveva introdotto un sistema proporzionale con doppio sbarramento (sia a livello nazionale che di distretto elettorale) e una soglia del 10%; tale sistema, tuttora in vigore, tende a favorire i partiti di maggioranza e a creare delle sproporzioni nella distribuzione dei seggi.

⁴² Il consenso internazionale di cui ha goduto l'AKP può essere meglio compreso nella cornice del progetto per il Grande Medioriente (o Medioriente allargato), promosso dagli USA per favorire nella turbolenta regione l'adozione del modello neoliberale e propagandare la compatibilità tra i valori occidentali e quelli islamici: cfr. A. Günal, *Büyük Ortadoğu projesi ve Türkiye* [Il progetto per il Grande Medioriente e la Turchia], in "Ege Academic Review" 4:1 (2004), pp. 156-64. La nuova strategia fu adottata dai leader del G-8 durante il summit di Sea Island del 9 giugno 2004: cfr. il documento *Partnership for progress and a common future with the region of the Broader Middle East and North Africa* (disponibile nell'archivio digitale del Dipartimento di Stato americano: <https://2001-2009.state.gov/e/eeb/rls/fs/33375.htm>).

dal movimento religioso dell'imam Fethullah Gülen⁴³ (principale alleato di Erdoğan fino al 2013). In definitiva, il Partito della Giustizia e dello Sviluppo è apparso come l'attore più adatto per soddisfare le esigenze domestiche ed internazionali: normalizzare la democrazia turca, implementare le riforme strutturali da tempo richieste alla Turchia dalle organizzazioni economiche internazionali, condurre il processo di integrazione nell'Unione Europea che aveva preso slancio negli anni immediatamente precedenti.

Il 3 novembre 2002 la vittoria dell'AKP alle elezioni parlamentari rappresentò un vero e proprio terremoto politico e il coronamento delle trasformazioni attraversate dal paese nel cruciale ventennio 1980-2002. A posteriori, si può constatare nel 2002 si è davvero aperta una nuova epoca, dominata dall'AKP e dal suo leader Recep Tayyip Erdoğan. Nel periodo del golpe post-moderno, tra l'altro, Erdoğan (all'epoca sindaco di Istanbul) era stato condannato a dieci mesi di carcere, a causa di un discorso che aveva tenuto durante un comizio: privato dei diritti politici, avrebbe potuto formalmente guidare l'AKP ed entrare in Parlamento soltanto nel 2003, grazie ad un pacchetto di emendamenti costituzionali *ad hoc*, emanato nel frattempo proprio nell'ottica dell'armonizzazione turca alla legislazione europea.

Più in generale, i progressi maturati nel corso degli anni Novanta nel cammino di adesione della Turchia hanno indirettamente stabilito le premesse ed il clima politico che avrebbero poi consentito all'AKP di affermarsi come una forza riformista e democratica, riscuotendo un ampio consenso domestico e internazionale. Già nel giugno del 1990 la Commissione europea aveva adottato un Pacchetto di cooperazione allo scopo di espandere la *partnership* con la Turchia, mentre nel 1994 iniziò a verificare l'attuabilità dei parametri dell'Unione doganale, che erano stati sanciti dall'Accordo di Ankara. Le trattative culminarono nella delibera n° 1/95 del Consiglio di Associazione CE-Turchia⁴⁴, che nel vertice del marzo 1995 decise di implementare la fase finale dell'Unione doganale, dopo una transizione durata ben ventidue anni.

⁴³ Cfr. J. Lacey, “Turkish Islam” as “good Islam”: how the Gülen movement exploits discursive opportunities in a post-9/11 milieu, in “Journal of Muslim minority Affairs” 34:2 (2014), pp. 95-110.

⁴⁴ Decision n° 1/95 of the Ec-Turkey Association Council of 22 December 1995 on implementing the final phase of the Customs Union (96/142/EC): http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/december/tradoc_115267.pdf. Ulteriori dettagli sull'Unione doganale sono forniti sul sito del Ministero degli Affari europei: https://www.ab.gov.tr/customs-union_46234_en.html.

Il 13 dicembre 1995 la decisione fu ratificata dal Parlamento europeo e le barriere doganali furono finalmente abbattute il 1° gennaio 1996. I primi effetti dell'accordo di libero scambio si manifestarono naturalmente nel commercio bilaterale, in cui l'Europa si confermò il partner principale della Turchia⁴⁵. Nei decenni successivi proprio l'Italia avrebbe acquisito una posizione preminente nei rapporti economico-commerciali con Ankara⁴⁶, la cui causa è stata tradizionalmente appoggiata dal governo italiano sia nelle sedi istituzionali che in quelle informali (nonostante alcune incomprensioni reciproche vissute in particolare tra il 1997 e il 1999)⁴⁷.

Allo stesso tempo, l'Unione doganale rappresentò un passo fondamentale per l'allineamento del diritto turco a quella comunitario, con l'obiettivo ultimo di soddisfare l'*acquis* necessario a diventare un membro a pieno titolo dell'UE. In quest'ottica, su sollecitazione delle autorità europee, tra il 1995 e il 2002 il Parlamento turco approvò con non poca fatica alcuni emendamenti sostanziali alla Costituzione (i più consistenti dei quali risalgono al 2001 al 1995)⁴⁸ ed emanò un nuovo Codice civile. Tuttavia, restavano ancora in vigore e lo sarebbero rimaste per diversi anni numerose misure antidemocratiche, prime fra tutte quelle che consentivano alle Forze Armate di intervenire nella vita politica. Nel summit europeo tenutosi a Lussemburgo nel dicembre 1997 la Turchia (con grande disappunto dei suoi cittadini ed esponenti politici) non compariva ancora tra i paesi candidati, ma se ne decretò ufficialmente l'eleggibilità.

⁴⁵ Nel 1996 le importazioni dalla CEE aumentarono del 34.7% rispetto all'anno precedente, arrivando a ricoprire il 52.9% del totale delle importazioni turche; benché le esportazioni dalla Turchia verso l'Europa avessero intanto subito una crescita inferiore al 4%, esse rappresentavano comunque il 49.5% di tutto l'export turco. Dati forniti (in inglese) sul sito del ministero sopracitato: https://www.ab.gov.tr/111_en.html (cfr. paragrafo 5.d).

⁴⁶ Cfr. Marsili, *La Turchia bussava alla porta*, cit., pp. 247-62. Per uno studio storico dei rapporti tra Italia e Turchia cfr. E. Danacıoğlu, F.L. Grassi (ed.), *Italia e Turchia tra passato e futuro. Un impegno comune, una sfida culturale*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2009.

⁴⁷ Cfr. F.L. Grassi, *Roma-Ankara, che fare dopo il grande freddo?*, in "Limes" 1 (1998), pp. 191-200; le relazioni italo-turche sono state messe a dura prova soprattutto durante la permanenza del leader curdo Abdullah Öcalan a Roma tra il novembre 1998 e il gennaio 1999. Al di là di questo episodio, i rapporti bilaterali sono sempre stati eccellenti, come dimostrano tra l'altro le vivaci attività di un'associazione parlamentare di amicizia Italia-Turchia.

⁴⁸ E. Özbudun, *Democratization reforms in Turkey, 1993-2004*, in "Turkish Studies" 8:2 (2007), pp. 179-96.

Nel novembre 1998 la Commissione europea pubblicò il primo report annuale sullo stato di avanzamento dell’adesione turca, preludio alla concessione dello status di paese candidato, che fu riconosciuto alla Turchia durante il vertice europeo di Helsinki del dicembre 1999. Da quel momento in poi, le autorità turche hanno lavorato intensamente in vista dell’adesione, istituendo un Segretariato generale per gli Affari dell’Unione Europea (luglio 2000) ed elaborando un Programma nazionale per l’adozione dell’*acquis* comunitario (marzo 2001). Alla fine del 2002, mentre l’AKP arrivava al potere, le autorità europee dichiaravano che i negoziati per la completa integrazione sarebbe stati aperti dopo aver verificato che la Turchia adempiva ai criteri di Copenaghen.

Sul versante domestico, occorre notare che nei governi post-özaliani l’obiettivo dell’integrazione nell’UE è diventato un argomento sempre più rilevante e politicizzato all’interno del dibattito pubblico, anche perché i vari partiti ne hanno fatto un ingrediente di politica interna e un terreno di scontro con i loro avversari. Questo aspetto risulta del tutto evidente nell’atteggiamento di Tansu Çiller (primo ministro donna della Turchia, in carica tra il giugno del 1993 e il marzo del 1996), che fece dell’Unione doganale uno dei punti cardine del suo programma. L’attuazione dell’Unione doganale e la prospettiva della piena adesione alla Comunità europea venivano costantemente ribadite dalla premier non soltanto per rammentare agli oppositori i successi del suo governo, ma anche per suggerire all’Europa che l’accordo con la Turchia avrebbe scongiurato l’ascesa degli islamici al potere⁴⁹. Quanto a questi ultimi, effettivamente il Partito del Benessere sfidava il tradizionale filo-occidentalismo della politica estera turca: Erbakan si fece addirittura promotore di un mercato comune islamico in competizione con il modello europeo delineato nel Trattato di Roma, che secondo lui era espressione di

⁴⁹ Come lamentò il deputato del Partito del Benessere Abdüllatif Şener, la Çiller “va in Europa e dice: ‘prendeteci nell’Unione doganale, se non lo fate il *Refah* arriva al potere’”, in İ. Neziroğlu, T. Yılmaz (ed.), *Hükümetler – Programları ve Genel Kurul görüşmeleri (9 Kasım 1989-30 Ekim 1995)*, [Governi – Programmi e dibattiti dell’Assemblea generale (9 novembre 1989-30 ottobre 1995)], vol. 8, Ankara, TBMM Basımevi, 2013, p. 6971. Nel luglio 1994 la premier aveva dichiarato al quotidiano francese “Le Figaro”: “Se ci lasciate fuori dall’Europa l’islam politico si stabilisce alle porte dell’Europa. Può essere una minaccia per la pace”, in Aydın, Taşkın, *1960’tan günümüze*, cit., p. 420.

una mentalità capitalista di sopraffazione⁵⁰. Tuttavia, neanche durante il breve governo islamico si verificarono delle crisi rilevanti con i paesi occidentali, a dimostrazione delle contraddizioni ideologiche e dei limiti istituzionali che inevitabilmente hanno gravato sui partiti islamici turchi (sia sul RP che sull'AKP) nel momento in cui hanno conquistato il potere⁵¹.

4. La “Nuova Turchia” dell'AKP: 2002-2016

I rapporti tra la Turchia e l'Unione Europea e più in generale la politica estera turca durante il governo dell'AKP sono stati esaurientemente analizzati dagli studiosi negli ultimi anni; rimandando alla letteratura esistente per una trattazione più dettagliata⁵², ci limitiamo a fornire in questa sede una ricostruzione generale del processo di adesione della Turchia dopo il 2002, alla luce di alcune questioni fondamentali legate alla politica estera dell'AKP. Un aspetto particolarmente importante del governo di Erdoğan (come noto, primo ministro dal marzo 2003 e poi presidente della Repubblica dall'agosto 2014) è il legame sempre più diretto stabilitosi tra la situazione interna e le relazioni internazionali. Le crisi diplomatiche, gli orientamenti e i discorsi relativi alla politica estera sono stati cioè chiaramente strumentalizzati per indirizzare le aspettative dell'opinione pubblica turca, legittimare le scelte domestiche dell'AKP e definire l'identità politica del partito⁵³.

⁵⁰ All'inizio degli anni Novanta Erbakan formalizzò le sue tesi economiche nella teoria dell'Ordine giusto, che diventò il manifesto ideologico del movimento della Visione Nazionale. Cfr. N. Erbakan, *Adil ekonomik düzen* [L'Ordine economico giusto], p. 93, disponibile online: <http://212.174.157.46:8080/xmlui/bitstream/handle/11543/2631/199601001.pdf?sequence=1>.

⁵¹ H. Dikici Bilgin, *Foreign policy orientation of Turkey's pro-Islamist parties: a comparative study of the AKP and Refah*, in “Turkish Studies” 9:3 (2008), pp. 407-21.

⁵² Si veda per esempio E.F. Keyman, Ş. Gümüşçü, *Democracy, identity and foreign policy in Turkey. Hegemony through transformation*, New York and London, Palgrave Macmillan, 2014; U. Özgöker, K. Ataman, *Analysis of the “new” Turkish foreign policy*, İstanbul, Gündoğan Yayınları, 2013. Un'utile panoramica della politica estera turca dalla fondazione della repubblica ai nostri giorni è offerta in P. Gözen Ercan (ed.), *Turkish foreign policy. International relations, legality and global reach*, New York, Palgrave Macmillan, 2017.

⁵³ Cfr. U.C. Panayırçı, E. İşeri, *A content analysis of the AKP's “honorable” foreign policy discourse: the nexus of domestic-international politics*, in “Turkish Studies” 15:1 (2014), pp. 62-80; E. Kirdiş, *The role of foreign policy in constructing the party identity of the Turkish Justice and Development Party (AKP)*, in “Turkish Studies” 16:2 (2015), pp. 178-94.

La tendenza a stabilire una continuità tra la scena nazionale e quella internazionale, che in un certo senso si era affermata sin dalla metà degli anni Novanta, ha investito anche il percorso di adesione all'UE. Questo, infatti, è progressivamente apparso come un progetto “partigiano” condotto esclusivamente dall'AKP, laddove nei decenni precedenti la democratizzazione del regime e l'armonizzazione del diritto turco ai criteri di Copenaghen erano stati il frutto di un accordo e di una strategia tutto sommato condivisi dalla maggioranza dei partiti⁵⁴. Effettivamente, negli anni Duemila la mancanza di consenso tra le élite politiche turche riguardo all'integrazione nell'UE ha prodotto una netta contrapposizione tra partiti eurofili ed eurofobici che trascende il normale spettro politico sinistra-destra⁵⁵. Anche a causa di tale contrapposizione l'AKP ha finito con il rappresentare agli occhi delle stesse autorità europee l'interlocutore privilegiato e il partner più solido nell'ambito del contesto politico turco.

È possibile proporre una periodizzazione dell'era dell'AKP in cui i principali sviluppi domestici ed internazionali appaiono strettamente legati, oltre che grosso modo contemporanei ai cinque mandati elettorali ottenuti consecutivamente dal partito per sedici anni (2002/7, 2007/11, 2011/15, 2015/18, 2018/...). Ciascun mandato elettorale ha aperto una nuova fase del governo dell'AKP, come testimonia la datazione praticamente coincidente dei tre referendum costituzionali che hanno modificato, gradualmente ma radicalmente, il sistema politico turco. Dapprima è stata introdotta l'elezione diretta del presidente della Repubblica (ottobre 2007), poi è stata eliminata l'influenza dei militari e della burocrazia kemalista (settembre 2010), ed infine è stato approvato un sistema presidenziale (aprile 2017). La trasformazione in senso autoritario del regime di Erdoğan è maturata a sua volta in uno specifico clima politico, determinato dalle diverse tappe nella lotta tra l'AKP e l'establishment kemalista da una parte, dall'evoluzione della sua alleanza con il movimento gülenista dall'altra. Se la prima ha raggiunto il culmine tra il 2007 e il 2010, la seconda si è rapidamente deteriorata a partire dal 2013, giungendo fino al fallito golpe del luglio 2016 a cui hanno con ogni probabilità partecipato

⁵⁴ E. Kalaycıoğlu, *The Turkish-EU odyssey and political regime change in Turkey*, in “South European Society and Politics” 16:2 (2011), pp. 265-78.

⁵⁵ F. Başkan, S. Bengi Gümrükçü, *Positions of Turkish political parties on European integration*, in “Southeast European and Black Sea Studies” 12:1 (2012), pp. 25-44.

degli ufficiali gülenisti⁵⁶. Gli studiosi riconoscono nel 2010 l'anno in cui è iniziata la transizione da un regime democratico e filoccidentale a uno più marcatamente autoritario ed islamista⁵⁷; in quel periodo, infatti, si è aperta per il governo una nuova finestra di opportunità tanto sul piano interno (dove l'AKP ha definitivamente consolidato il suo potere) quanto su quello estero, visto che lo scoppio delle Primavere Arabe ha rappresentato un momento di potenziale svolta per la leadership della Turchia nella regione e, di conseguenza, per i suoi rapporti con l'Europa⁵⁸.

La relazione intrattenuta dalla Turchia di Erdoğan con l'UE costituisce quindi una preziosa cartina al tornasole per individuare i passaggi ideologici e geopolitici compiuti dall'AKP: dal liberalismo islamico e filoccidentale degli esordi, al discorso populista e pan-islamista inaugurato nel 2010, al nazionalismo islamico e all'orientamento più marcatamente euroasiatico. Questi ultimi erano stati adottati sin dal 2013 ma sono stati abbracciati con maggiore decisione dopo il 2015, in seguito alla duplice crisi del consenso domestico e della popolarità internazionale del regime turco⁵⁹. Nella tornata elettorale del giugno del 2015 l'AKP ha perso la maggioranza in Parlamento per la prima volta dopo tredici anni: l'avrebbe riconquistata nel novembre successivo, riportando alle urne un paese che non solo si trovava coinvolto sempre più attivamente nel conflitto siriano, ma era anche alle prese con attentati terroristici di varia matrice, una sanguinosa recrudescenza dei

⁵⁶ Ricordiamo che il 27 aprile 2007 l'AKP dovette tra l'altro far fronte ad un "e-memorandum", come è stato denominato il controverso messaggio apparso sul sito dello stato maggiore a proposito dell'imminente nomina del presidente della Repubblica; per un'analisi sul ruolo dei militari e dei loro rapporti con l'AKP cfr. Y. Gürsoy, *The changing role of the military in Turkish politics: democratization through coup plots?*, in "Democratization" 19:4 (2012), pp. 735-60. Per quanto riguarda invece i rapporti tra Erdoğan e Gülen cfr. H. Taş, *A history of Turkey's AKP-Gülen conflict*, in "Mediterranean Politics" 23:3 (2018), pp. 395-402; M.C. Cantelmo, *La "Generazione d'Oro" dalla comunità religiosa al colpo di Stato. Un profilo storico-politico del movimento di Fethullah Gülen*, in "Studi storici" 4 (2017), pp. 1065-96.

⁵⁷ B.B. Özpek, N. Tanrıverdi Yaşar, *Populism and foreign policy in Turkey under the AKP rule*, in "Turkish Studies" 19:2 (2018), pp. 198-216.

⁵⁸ O.B. Dinçer, M. Kutlay, *The Arab Spring: a game changer in Turkey-EU relations?*, in "Perspectives on European Politics and Society" 14:4 (2013), pp. 418-30.

⁵⁹ F. Açikel, *Akp İslamcılığının üç ideolojik ve üç jeopolitik dönüşümü: İslami liberalizm, pan-İslamist popülizm ve İslamcı ulusalcılık* [Tre svolte ideologiche e geopolitiche nell'islam politico dell'Akp: liberalismo islamico, populismo pan-islamista e nazionalismo islamico], in "Birikim" 332 (2016), pp. 10-40.

combattimenti nella regione curda e una repressione sempre più dura degli oppositori del regime.

Il primo mandato dell’AKP è quello in cui la democratizzazione favorita dalla condizionalità europea ha subito il massimo impulso, anche grazie al lavoro di un’apposita commissione parlamentare⁶⁰ costituita nell’aprile del 2003. Basti pensare che nel giro di pochi mesi (tra il gennaio 2003 e il luglio 2004) il Parlamento turco approvò ben cinque pacchetti legislativi per l’armonizzazione all’UE⁶¹, e che subito dopo venne riformato il Codice penale ed introdotta una nuova valuta (la Nuova lira turca, appunto). Gli effetti dell’europeizzazione ebbero una ricaduta immediata sul contesto nazionale, spingendo il governo turco, tra le altre cose, ad abolire la pena di morte e a mostrare una prima timida apertura verso le rivendicazioni delle minoranze etniche e religiose. Queste ultime, d’altronde, cominciarono a loro volta a formulare e difendere le proprie istanze nell’ambito delle strutture politiche e giuridiche dell’Unione Europea. Il processo di europeizzazione sembrò parallelamente investire la politica estera della Turchia⁶², considerando il suo iniziale rifiuto di cooperare con gli USA nell’invasione dell’Iraq (2003) e l’accettazione da parte della Repubblica turca di Cipro nord del Piano Annan per la risoluzione della questione cipriota⁶³ (2004).

Alla fine del 2004 le autorità europee stabilirono che la Turchia aveva soddisfatto i criteri politici sufficienti ad affrontare i negoziati per l’adesione, che furono quindi ufficialmente intrapresi il 3 ottobre dell’anno seguente. Tra il 2005 e il 2010 vennero regolarmente aperti e chiusi alcuni dei trentacinque capitoli oggetto di trattativa, ma altri otto sono stati congelati a causa del rifiuto turco di estendere a Cipro sud (ovvero la parte greca dell’isola) la libera circolazione prevista dal

⁶⁰ La Commissione per l’armonizzazione all’Unione Europea: https://komisyon.tbmm.gov.tr/komisyon_index.php?pKomKod=401.

⁶¹ Cfr. il rapporto *Türkiye’de siyasi reform. Uyum paketleri ve güncel gelişmeler* [La riforma politica in Turchia. I pacchetti di armonizzazione e gli sviluppi attuali], a cura della Segreteria Generale per l’Unione Europea, pubblicato dalla Presidenza del Consiglio della Turchia, Ankara, 2007.

⁶² H.T. Oğuzlu, *Turkey and Europeanization of foreign policy?*, in “Political Science Quarterly” 125:4 (2010), pp. 657-83.

⁶³ Per un commento sulla complessa questione di Cipro cfr. F.L. Grassi, *L’irrisolto fattore turco*, nell’opuscolo che raccoglie gli atti della Tavola Rotonda *Verso una comunità Euro-Mediterranea. L’Università per l’Europa. Verso l’Unione Politica* (tenutasi alla Sapienza Università di Roma il 20 marzo 2014), pp. 43-9.

Protocollo Addizionale del luglio 2005. Ciononostante, durante il secondo mandato dell'AKP i tentativi di rafforzare l'intensa reciproca e i vertici bilaterali non si interruppero (nel 2010 Istanbul fu tra l'altro designata capitale europea della cultura); il governo turco continuò a supportare il processo di riforma istituendo un apposito Ministero degli Affari europei (giugno 2011).

Dopo il 2010 i negoziati hanno però manifestato uno slancio decisamente inferiore rispetto al decennio precedente, benché nel dicembre del 2013 siano stati finalmente avviati anche i dialoghi per l'abolizione del visto ai cittadini turchi che si recano in Europa. Da un parte, sono emerse le difficoltà della normalizzazione politica e le contraddizioni della democratizzazione in corso in Turchia (quanto mai evidenti in relazione al problema curdo⁶⁴); dall'altra, l'abbandono definitivo del progetto di Costituzione europea nel 2007 si è rivelato sintomatico dei conflitti interni che l'Unione stessa avrebbe affrontato pochi anni più tardi. È significativo che l'ultima grande ondata di allargamento, diretta verso l'Europa ex-sovietica, sia avvenuta nel 2004 e che, dopo di allora, soltanto altri tre paesi siano entrati nell'UE⁶⁵. La Commissione europea ha esplicitamente sostituito l'obiettivo dell'espansione con quello di una crescita "intelligente, sostenibile ed inclusiva"⁶⁶, nell'urgenza di trovare una via d'uscita dalla crisi economica e finanziaria globale che aveva nel frattempo colpito anche l'Europa. Il 2010, anno decisivo per il regime dell'AKP, è stato dunque altrettanto cruciale per l'Unione Europea, che ha elaborato un programma di crescita ed occupazione per il decennio successivo denominato *Strategia Europa 2020*⁶⁷.

Con un interessante parallelismo, durante il suo terzo mandato l'AKP ha formalizzato il proprio programma come "Obiettivo 2023"

⁶⁴ Per un approfondimento sulla questione curda nella Turchia contemporanea cfr. M.C. Cantelmo, *La questione curda sulle pagine dei quotidiani turchi*, in "Eurostudium 3w" 27 (2013), pp. 1-190.

⁶⁵ Un prospetto dei paesi membri e dei negoziati di adesione dell'UE è disponibile su https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en#tab-0-1.

⁶⁶ Cfr. il documento *Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, pubblicato dalla Commissione europea il 3 marzo 2010: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

⁶⁷ Sulla *Strategia Europa 2020* cfr. anche https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_it.

(da cui il titolo di questo volume), in riferimento ai traguardi politici e sociali che la Turchia dovrebbe raggiungere entro il primo centenario della repubblica. In un opuscolo pubblicato dal partito nel settembre 2012, tali traguardi venivano sintetizzati con lo slogan “Grande nazione, Grande potenza”⁶⁸. Nella sezione dedicata alla politica estera si ribadiva l’impegno per l’integrazione nell’UE, intesa come obiettivo strategico e come processo nazionale che avrebbe consentito alla Turchia di raggiungere gli standard democratici universali. Allo stesso tempo, però, venivano espresse apertamente l’amarrezza per gli “ingiusti ostacoli” frapposti al cammino di adesione turco e la ridefinizione dei criteri di Copenaghen come “criteri di Ankara”⁶⁹. L’AKP considerava ancora l’UE un progetto di pace, solidarietà e sviluppo economico, ma esigeva dall’Europa l’adempimento dei suoi obblighi e il superamento delle difficoltà emerse in seguito all’apertura dei negoziati. Dopo sette anni di trattative, la Turchia di Erdoğan riteneva che la piena *membership* fosse l’unica opzione accettabile, nonché il giusto esito della ferma volontà politica e dei seri passi compiuti dal Paese sulla strada che doveva condurlo in Europa. Il messaggio venne peraltro ribadito dall’allora premier turco a Berlino nell’ottobre 2012, in occasione di una conferenza sul tema della crisi europea⁷⁰. Erdoğan affermò (come ha poi fatto numerose altre volte) che l’Europa avrebbe definitivamente perso la Turchia se avesse continuato a temporeggiare e a non concederle lo status di membro entro il 2023. La nazionalizzazione del processo di adesione e il rifiuto di diventare “uno strumento delle politiche domestiche europee”⁷¹ dimostrano che l’AKP dava adesso precedenza ai bisogni e alle necessità nazionali: ormai, era l’UE a fungere sempre più da strumento delle politiche domestiche turche.

Non secondariamente, il fatto che nel 2012 la visione politica del partito abbracciasse il decennio successivo è indice della determinazione di Erdoğan a guidare il paese per ancora molto tempo, cosa che

⁶⁸ Opuscolo pubblicato a cura dell’AKP il 30 settembre 2012, intitolato *Political vision of Ak Parti (Justice and Development Party) 2023. Politics, society and the world*; disponibile su <http://www.akparti.org.tr/upload/documents/akparti2023siyasivizyonuuingilizce.pdf>.

⁶⁹ Ivi, p. 58.

⁷⁰ Cfr. l’articolo pubblicato sul sito del quotidiano turco “Milliyet” il 31 ottobre 2012: *AB için son tarih: 2023* [L’ultima data per l’Ue: 2023]; <http://www.milliyet.com.tr/ab-icin-son-tarih-2023-siyaset-1619677/>.

⁷¹ Cfr. pp. 62-3 dell’opuscolo dell’AKP precedentemente citato.

sarebbe effettivamente avvenuta nonostante la crisi progressiva del regime. Probabilmente anche per fronteggiare questa crisi, l'enfasi posta dall'AKP sugli obiettivi domestici è diventata largamente preponderante negli anni seguenti: nel 2018 l'adesione all'UE appare soltanto uno (e non il più rilevante) tra i progetti, cospicui ed ambiziosi, la cui realizzazione viene poco realisticamente promessa entro il centenario della repubblica⁷². Nel complesso, nella Turchia odierna la persistenza e l'apparente priorità del tema dell'adesione (che abbiamo ricordato anche all'inizio di questo saggio) appaiono molto più strumentali alla gestione della situazione interna e alla propaganda domestica, che parte di una strategia di integrazione convinta e condivisa.

Il graduale ridimensionamento dei rapporti con l'Unione Europea (intesi come un aspetto sì importante, ma non esclusivo né privilegiato della politica estera turca) va senza dubbio interpretato anche nella cornice delle politiche promosse da Ahmet Davutoğlu, in qualità di consigliere di Erdoğan per gli affari internazionali ed in seguito di ministro degli Esteri tra il maggio 2009 e l'agosto 2014. La visione di Davutoğlu, frutto del suo precedente lavoro accademico⁷³, è diventata celebre con l'etichetta di neo-ottomanismo (o neo-ottomanesimo)⁷⁴, per alludere al crescente impegno della Turchia nei paesi che in passato avevano fatto parte dell'Impero ottomano. In realtà, la definizione (oltre ad essere stata respinta dallo stesso ministro) è piuttosto fuorviante: nel XIX secolo l'ottomanismo è stato una corrente ideologico-politica che promuoveva la cittadinanza ottomana come criterio di identità nazionale unificante e superiore alle differenze etniche, linguistiche e religiose esistenti nell'impero. Il dibattito sul neo-ottomanesimo si è invece diffuso in Turchia alla fine degli anni Ottanta in relazione alla politica estera adottata da Turgut Özal ed è stato accantonato con la morte di quest'ultimo⁷⁵. Infatti, nel nuovo scenario internazionale derivato dal crollo del muro di Berlino, Özal ampliò i parametri tradizionali della

⁷² Gli obiettivi per il 2023 sono tutti presentati sul sito ufficiale dell'AKP: <http://www.akparti.org.tr/site/hedefler>.

⁷³ Cfr. M.S. Cohen, *Ahmet Davutoğlu's academic and professional articles: understanding the world view of Turkey's former prime minister*, in "Turkish Studies" 17:4 (2016), pp. 527-43.

⁷⁴ Si veda per es. l'articolo *The Davutoğlu effect*, comparso su "The Economist" il 21/10/2010: <https://www.economist.com/node/17276420>.

⁷⁵ Cfr. B. Özkan, *Yeni-Osmanlılık ve Pan-İslamcılık* [Neo-Ottomanesimo e Pan-Islamismo], in *Türkiye'de yeni siyasal akımlar (1980 sonrası)* [Le nuove correnti politiche in Turchia (dopo il 1980)], a cura di E. Haspolat, D. Yıldırım, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2016, pp. 405-58.

politica estera kemalista incoraggiando un maggiore attivismo della Turchia nei territori anticamente ottomani; soprattutto nel Caucaso, in Asia centrale e nei Balcani il governo di Ankara iniziò a valorizzare il comune patrimonio etnico-religioso e a supportare le iniziative economiche e culturali dei cittadini turchi. Sul fronte domestico, l'orientamento özaliano comportò la rivendicazione del cosmopolitismo e della tolleranza di stampo ottomano allo scopo di risolvere pacificamente i problemi identitari e la questione delle minoranze, anche se non vennero mai ottenuti risultati concreti in merito⁷⁶.

L'ambizione di assumere un ruolo chiave nella regione e diventare un attore globale di primo piano non è dunque inedita nella storia recente della Turchia⁷⁷. Le dottrine di Özal e di Davutoğlu rivelano un approccio parimenti innovativo e dinamico alla politica estera, nonché un'analogia fiducia nell'opportunità storica di fare del XXI secolo “il secolo della Turchia e dei Turchi”⁷⁸; secondo Davutoğlu, infatti, il suo paese è dotato del potenziale necessario per contribuire alle trasformazioni globali e all'instaurazione di un ordine internazionale “sostenibile, giusto e stabile”⁷⁹. I leader dell'AKP hanno però decisamente respinto l'idea özaliana (implicitamente Occidente-centrica) della Turchia come ponte tra Oriente e Occidente⁸⁰, enfatizzando al contrario la sua profondità strategica e centralità storico-geografica in seno alla civiltà islamica. In questo senso e più correttamente, la dottrina Davutoğlu è stata considerata pan-islamica⁸¹ poiché ispirata, in definitiva, dall'idea

⁷⁶ In realtà, ad Özal può essere attribuito il primo tentativo di elaborare una soluzione sociale e politica per la questione curda: nel marzo del 1993 i guerriglieri del PKK (Partito dei Lavoratori del Kurdistan) proclamarono persino un cessate il fuoco, forse frutto di trattative segrete condotte da Özal; poche settimane dopo, però, la sua morte improvvisa bloccò ulteriori eventuali passi sulla strada della riconciliazione.

⁷⁷ I.N. Grigoriadis, *Turkey's foreign policy activism: vision continuity and reality checks*, in “Southeast European and Black Sea Studies” 14:2 (2014), pp. 159-73.

⁷⁸ Secondo le parole pronunciate da Özal di fronte al Parlamento turco il 1° settembre 1991: H. Yılmaz (ed.), *Yasama yılı açılışlarında Cumhurbaşkanlarının konuşmaları. 1 Eylül 1990-1 Ekim 2011* [Discorsi dei Presidenti della Repubblica all'apertura dell'anno legislativo. 1 settembre 1990-1 ottobre 2011], vol. 2, cit., pp. 10-5.

⁷⁹ A. Davutoğlu, *The three major earthquakes in the international system and Turkey*, in “The International Spectator” 48:2 (2013), pp. 1-11; la citazione è a p. 11.

⁸⁰ “La Turchia è un fattore di stabilità nella sua regione, è un paese forte; è un paese irrinunciabile sia per l'Occidente che per l'Oriente, ed è un ponte tra di loro”: ci sembra che questa frase di Özal chiarisca perfettamente lo spirito della sua politica estera (dal discorso del 1° settembre 1990 sopraccitato, p. 7).

⁸¹ B. Özkan, *Turkey, Davutoğlu and the idea of pan-Islamism*, in “Survival” 56:4 (2014), pp. 119-40.

che la Turchia possa diventare una potenza mondiale come leader e guida del mondo islamico. Questo può avvenire a patto che il governo turco persegua una politica estera indipendente e non subordinata agli interessi occidentali, riorganizzi “in modo alternativo le relazioni con i centri di potere” e costruisca un proprio *hinterland* “attraverso il rafforzamento di lungo periodo dei legami culturali, economici e politici” con i paesi vicini⁸².

In base a una concezione proattiva, multidimensionale e multidirezionale della politica estera turca, la dottrina Davutoğlu ha attribuito particolare rilievo agli strumenti del *soft power* e della diplomazia umanitaria⁸³ sia per mantenere delle relazioni pacifiche con i paesi limitrofi (ciò che è stata chiamata “politica di zero problemi con i vicini”), sia per sviluppare una proficua cooperazione con i poteri emergenti come la Russia, la Cina e il Brasile⁸⁴. Allo stesso tempo, il governo dell’AKP ha offerto la sua mediazione nell’ambito di alcuni conflitti internazionali e persino avviato un’apertura senza precedenti verso l’Armenia, con l’obiettivo ultimo di stabilire una sorta di *pax turca* nella regione. Come segno di questo nuovo profilo diplomatico, nel 2005 Erdoğan sponsorizzò tra l’altro l’Alleanza delle Civiltà, un progetto dell’Onu per il dialogo internazionale patrocinato dall’ex segretario dell’organizzazione Kofi Annan e dal premier spagnolo Zapatero⁸⁵. Intorno al 2009 si è effettivamente verificato un sensibile

⁸² A. Davutoğlu, *Stratejik derinlik. Türkiye'nin uluslararası konumu* [Profondità strategica. La collocazione internazionale della Turchia], İstanbul, Küre Yayınları, 2001; citazione da pp. 117-8. Questo volume, pubblicato da Davutoğlu anni prima della sua nomina al Ministero degli Esteri, può essere considerato il manifesto delle sue idee riguardanti la politica estera turca; nonostante la popolarità raggiunta dalla dottrina ivi espressa, il testo non risulta ancora tradotto in inglese.

⁸³ Il termine *soft power* indica l'utilizzo di risorse intangibili (cultura, valori, istituzioni, etc.) da parte di un potere politico allo scopo di persuadere ed esercitare la propria influenza senza ricorrere alla coercizione: cfr. J.S. Nye jr, *Soft power. Un nuovo futuro per l'America*, Torino, Einaudi, 2005. Sul ricorso dell’AKP al *soft power* e alla diplomazia umanitaria cfr. F. Donelli, *Breve analisi del “soap power” turco: costume, fiction e politica* (su https://www.academia.edu/8331937/Breve_analisi_del_soap_power_turco_costume_fiction_e_politica); *Features, aims and limits of Turkey's humanitarian diplomacy*, in “Central European Journal of International and Security studies” 11:3 (2017), pp. 59-83.

⁸⁴ I.N. Grigoriadis, *The Davutoglu doctrine and Turkish foreign policy*, working paper n° 8/2010 dell’ELIAMEP (*Hellenic foundation for European and foreign policy*). Sulla politica estera promossa da Davutoğlu cfr. anche pp. 56-62 nell’opuscolo dell’AKP di cui si è parlato nella nota 68.

⁸⁵ Ulteriori informazioni sull’*United Nations Alliance of Civilizations* sono disponibili sul sito ufficiale <https://www.unaoc.org/>. Sulla retorica del dialogo tra le civiltà

miglioramento nei rapporti (storicamente burrascosi) tra la Turchia e i suoi vicini mediorientali, primi fra tutti la Siria, l’Iraq e l’Iran. Al contrario, le relazioni con Israele si andavano rapidamente deteriorando, segno del crescente distacco turco dalle politiche occidentali e della preminenza del fattore religioso, che diventerà del tutto esplicita durante le rivolte arabe del 2010/11⁸⁶.

Il fatto che la Turchia avesse abbandonato l’approccio securitario per rispondere alla sua vocazione di “potere centrale”⁸⁷ non è passato inosservato agli occhi dell’Unione Europea, anche perché l’attivismo turco si è manifestato in alcuni paesi appartenenti al confine comune (quali i Balcani) e in aree di particolare interesse per l’Europa (come l’Africa). Le scelte internazionali dell’AKP sono così diventate un ulteriore elemento di disputa nei circoli politici europei per sostenere o avversare il processo di adesione turco⁸⁸, alla luce dei timori riguardanti un presunto cambiamento d’asse⁸⁹ o una possibile medio-orientalizzazione⁹⁰ della politica estera di Ankara. In effetti, un’analisi empirica dei trattati internazionali ratificati dal Parlamento turco tra il 1984 e il 2015 conferma che l’attivismo in politica estera e la diversificazione delle relazioni internazionali sono aumentati in modo significativo nell’epoca dell’AKP; i rapporti con il Medio Oriente e l’Europa centro-orientale si sono intensificati soprattutto durante il secondo mandato da premier di Erdoğan, a fronte di un indebolimento del consueto legame con l’Europa occidentale e l’America settentrionale⁹¹. Ad ogni modo, la dottrina Davutoğlu e l’evoluzione della politica estera dell’AKP in una direzione sempre più autonoma e lontana dall’Europa devono essere valutati non tanto alla luce di fattori ideologici, quanto piuttosto in relazione agli interessi econo-

nella politica estera dell’AKP cfr. N. Ardiç, *Civilizational discourse, the “Alliance of Civilizations” and Turkish foreign policy*, in “Insight Turkey” 16:3 (2014), pp. 101-22.

⁸⁶ Cfr. B. Başkan, *Islamism and Turkey’s foreign policy during the Arab Spring*, in “Turkish Studies” 19:2 (2018), pp. 264-88.

⁸⁷ Secondo l’espressione ampiamente utilizzata da Davutoğlu in *Stratejik derinlik*, cit.

⁸⁸ N. Tocci, *Turkey’s neighbourhood policy and EU membership. Squaring the circle of Turkish foreign policy*, in “International Journal” 67:1 (2011), pp. 65-80.

⁸⁹ E.T. Başer, *Shift-of-axis in Turkish foreign policy: Turkish national role conceptions before and during AKP rule*, in “Turkish Studies” 16:3 (2015), pp. 291-309.

⁹⁰ H.T. Oğuzlu, *Middle Easternization of Turkey’s foreign policy: does Turkey dissociate from the West?*, in “Turkish Studies” 9:1 (2008), pp. 3-20.

⁹¹ A. Aydın Çakır, G. Arıkan Akdağ, *An empirical analysis of the change in Turkish foreign policy under the AKP government*, in “Turkish Studies” 18:2 (2017), pp. 334-57.

mici, alle priorità strategiche e ai cambiamenti socio-politici intervenuti nel contesto regionale e domestico⁹².

In particolare e nonostante parecchie contraddizioni, è emerso chiaramente il legame tra le politiche estere e quelle interne dell'AKP, visto che l'orientamento internazionale pan-islamico è andato di pari passo con la costruzione domestica di un'identità nazionale e di un discorso nazionalista di natura religiosa⁹³. Questo risvolto interno è forse uno dei motivi per cui, nel medio termine, sono clamorosamente fallite non solo le aspirazioni globali della Turchia, ma anche gli sforzi per una soluzione democratica della questione curda (intrapresi più seriamente dal governo fra il 2009 e il 2013). Del resto, nel corso della campagna per l'elezione presidenziale dell'agosto 2014, Erdoğan presentò ufficialmente il suo manifesto politico per una "Nuova Turchia" promettendo sì un governo democratico e un processo di pacificazione nazionale, ma ponendo già la massima enfasi sulla prospettiva di un paese "forte, grande e leader"⁹⁴.

Sulla scia della retorica che ha accompagnato l'ascesa di Erdoğan alla presidenza, nel settembre 2014 anche il Ministero degli Affari europei annunciò una nuova strategia per l'UE⁹⁵. Questa si incentrava sinteticamente su tre punti: determinazione a proseguire il processo di riforma politica, continuità nella trasformazione socio-economica, efficacia della comunicazione reciproca. Conseguentemente, il governo turco (che il nuovo presidente, confermando l'importanza del dicastero degli esteri, aveva affidato proprio a Davutoğlu) elaborò un Piano d'Azione nazionale per l'adesione⁹⁶ relativo al triennio 2016-19. Se ne prevedevano due fasi di implementazione: la prima sarebbe stata attuata tra il novembre 2014 e il giugno 2015, la seconda fino al giugno

⁹² Cfr. G.M. Tezcür, A. Grigorescu, *Activism in Turkish foreign policy: balancing European and regional interests*, in "International Studies Perspectives" 15 (2014), pp. 257-76; C. Hoffmann, C. Cengil, *The (un)making of the Pax Turca in the Middle East: understanding the social-historical roots of foreign policy*, in "Cambridge Review of International Affairs" 29:4 (2016), pp. 1279-302.

⁹³ Cfr. C. Saraçoğlu, Ö. Demirkol, *Nationalism and foreign policy discourse in Turkey under the AKP rule: geography, history and national identity*, in "British Journal of Middle Eastern Studies" 42:3 (2015), pp. 301-19.

⁹⁴ Il documento contenente la visione di Erdoğan è stato integralmente pubblicato nel bollettino settimanale dell'AKP (*Ak Bülten* 249) del 14-21 luglio 2014, pp. 4-8; disponibile online su: <http://www.akpartiistanbul.com/akbulten/249/files/249.pdf>.

⁹⁵ Cfr. il sito del Ministero degli Affari europei: https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/turkeys_new_eu_strategy.pdf.

⁹⁶ Ivi, https://www.ab.gov.tr/files/000files/eylem_plani_ing.pdf.

2019. Anche in questo caso, ci sembra importante notare la coincidenza tra la tempistica del progetto di adesione e le scadenze elettorali del mandato dell’AKP: al momento dell’adozione del nuovo piano, infatti, le elezioni politiche erano già in programma per il giugno 2015; la durata complessiva del Piano d’Azione suggerisce inoltre che l’AKP aspirava o calcolava di restare al potere almeno per un altro mandato, cioè appunto fino al 2019, quando avrebbero dovuto regolarmente svolgersi delle nuove elezioni⁹⁷.

L’insistenza posta dalle autorità turche sulla *roadmap* per la liberalizzazione dei visti concorre ad argomentare la strumentalizzazione dell’obiettivo europeo da parte dell’AKP allo scopo di accrescere il proprio consenso domestico e prestigio internazionale. La questione del visto (che i cittadini turchi hanno comprensibilmente a cuore) è diventata l’oggetto principale dei negoziati particolarmente dopo il primo summit Turchia-UE, organizzato a Bruxelles il 29 novembre 2015. In verità, il vertice non è parso ispirato tanto dal desiderio di rivitalizzare le relazioni bilaterali, quanto piuttosto dalla necessità europea di risolvere l’emergenza migranti e dalla volontà turca di trarre vantaggio dall’occasione⁹⁸. Al summit è seguita infatti l’attivazione del Piano d’Azione congiunto, definito nell’ottobre precedente e sfociato nella nota Dichiarazione del 18 marzo 2016 sulla gestione dei flussi di rifugiati e migranti provenienti dalla rotta turca⁹⁹. Al di là della sua efficacia e delle sue criticità, l’accordo sui migranti ha indubbiamente rappresentato un ottimo affare per il governo dell’AKP, che fino ad aprile 2018 ha riscosso quasi due dei tre miliardi di euro stanziati in prima battuta dall’UE per finanziare l’accoglienza dei rifugiati in Turchia¹⁰⁰. Da questo punto di vista, l’intesa sui migranti è stata il primo risultato positivo ottenuto dal partito dopo l’inizio burrascoso del suo quarto mandato elettorale nel novembre 2015.

Soprattutto, l’accordo del marzo 2016 ha costituito un notevole (nonché ultimo) successo personale di Davutoğlu, che era stato riconfermato primo ministro pochi mesi prima, ma che il 4 maggio 2016

⁹⁷ Come vedremo in seguito, le elezioni sono invece state anticipate al 24 giugno 2018.

⁹⁸ Per il documento pubblicato alla fine del vertice: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/>.

⁹⁹ La Dichiarazione sui rifugiati è disponibile su: <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

¹⁰⁰ Per i dettagli finanziari del cosiddetto Strumento europeo in favore dei rifugiati in Turchia cfr. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/migration_en.

avrebbe rassegnato le sue dimissioni e concluso la sua brillante carriera politica tra le fila del Partito della Giustizia e dello Sviluppo. Il leader dell'opposizione kemalista ha definito il ritiro di Davutoğlu un colpo di stato del Palazzo presidenziale¹⁰¹: considerati i crescenti dissapori tra il premier e il presidente della Repubblica, è del tutto lecito ipotizzare che questi abbia forzato Davutoğlu a rinunciare all'incarico. Con ogni probabilità, Erdoğan si aspettava che l'ex ministro degli Esteri avrebbe tenuto un profilo più basso e supportato più entusiasticamente il passaggio al sistema presidenziale, che lui stava perseguendo già da diverso tempo. La conseguente designazione di Binali Yıldırım (dalla personalità decisamente meno carismatica) alla guida dell'AKP e del governo ha favorito la transizione a un sistema presidenziale *de facto*, prima ancora della riforma costituzionale approvata nel controverso referendum dell'aprile 2017.

5. Turchia *versus* UE, ovvero “il potere del guardiano”

Durante la conferenza stampa tenuta all'Aeroporto Atatürk di Istanbul nelle ore immediatamente successive al fallito colpo di stato, il Presidente Erdoğan ha assicurato che i promotori dell'insurrezione militare del 15 luglio 2016 avrebbero pagato un caro prezzo per il loro tradimento. In quell'occasione, il tentativo di golpe più sanguinoso nella storia della Turchia contemporanea (ha causato la morte di circa 250 cittadini) è stato definito dal presidente “una grande benedizione di Allah”, perché avrebbe consentito di “ripulire” le Forze Armate e le istituzioni dai membri dello “stato parallelo” gülenista¹⁰². Tale pulizia è stata condotta nei mesi seguenti dalle autorità turche entro la cornice dello stato d'emergenza: proclamato il 20 luglio 2016, esso è stato ripetutamente prorogato ogni tre mesi ed è rimasto in vigore per i due anni successivi a quella drammatica notte. Il bilancio dell'amministrazione straordinaria imposta dal governo dell'AKP ha rapidamente superato quello della giunta militare dell'80: il report sulla Turchia pubblicato dalla Commissione europea il 17 aprile 2018 parla di oltre 110 000 impiegati pubblici licenziati, 150 000 persone sottoposte a fermo di poli-

¹⁰¹ Cfr. l'articolo pubblicato sul sito della “BBC” turca il 5 maggio 2016: *Kılıçdaroğlu: Bu bir saray darbesi* [Kılıçdaroğlu: Questo è un colpo di Stato del Palazzo presidenziale], su https://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/05/160505_kilicdaroglu_akp.

¹⁰² Il video della conferenza stampa è integralmente disponibile su: <https://www.youtube.com/watch?v=wbVdXh38pCI>.

zia e 78 000 arresti; l’opposizione (particolarmente quella filo-curda) e la società civile sono state vittime di una pesante repressione, mentre i trentuno decreti legge emanati durante lo stato d’emergenza hanno fortemente ristretto le libertà civili e modificato in modo permanente la legislazione turca¹⁰³.

Un anno prima del report della Commissione, il 16 aprile 2017, il governo turco aveva indetto un referendum costituzionale che ha ratificato con una risicata maggioranza¹⁰⁴ dei consistenti emendamenti alla carta dell’82. È stato così introdotto per la prima volta in Turchia un sistema presidenziale, che la Commissione di Venezia ha giudicato insufficiente dal punto di vista della divisione dei poteri e dei meccanismi di controllo sull’ufficio del presidente della Repubblica¹⁰⁵. Del resto, il referendum ha suscitato di per sé preoccupazioni e proteste a causa del clima oppressivo e delle condizioni di competizione non eque in cui si è svolto, oltre ad aver alimentato forti timori di brogli elettorali. In un clima analogo, il 24 giugno 2018 si sono svolte le elezioni politiche e presidenziali, con anticipo di un anno e mezzo rispetto alla data prevista e sotto la pressione di una grave crisi finanziaria che soltanto nei primi cinque mesi dell’anno ha provocato una svalutazione del 30% della lira turca¹⁰⁶. L’annuncio delle elezioni anticipate è arrivato con una suggestiva puntualità il 18 aprile 2018, nello stesso giorno in cui veniva prolungato per la settima volta lo stato d’emergenza ed esattamente un anno dopo l’approvazione degli emendamenti che hanno consentito ad Erdoğan di candidarsi una seconda volta alla presidenza.

¹⁰³ Il rapporto, relativo al periodo compreso tra settembre 2016 e febbraio 2018, è disponibile sul sito della Commissione europea: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-turkey-report.pdf>.

¹⁰⁴ Secondo i dati ufficiali del Supremo Consiglio elettorale turco, i voti favorevoli sono stati il 51.4% e quelli contrari il 48.6%: <http://www.ysk.gov.tr/doc/karar/dosya/5064/2017-663.pdf>.

¹⁰⁵ La Commissione di Venezia (o Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto) è un organo consultivo del Consiglio d’Europa; istituito nel 1990, offre agli stati consulenza in materia costituzionale per favorire l’adozione di costituzioni conformi agli standard europei. Sulla situazione turca cfr. anche A. İnsel, *Turkey, between the coup d’état and the referendum*, in “Politique étrangère” 2 (2017), pp. 105-16.

¹⁰⁶ Come spiega un articolo pubblicato il 23 maggio 2018 sul quotidiano turco online “Gazete Duvar”: *TL beş ayda yüzde 30 değer kaybetti* [La lira turca ha perso il 30% del valore in cinque mesi], su <https://www.gazeteduvar.com.tr/ekonomi/2018/05/23/tl-5-ayda-yuzde-30-deger-kaybetti/>.

Il 24 giugno l'uomo che di fatto governa la Turchia da sedici anni è stato rieletto presidente con il 52.59% dei voti, mentre l'AKP ha confermato la sua maggioranza in Parlamento grazie all'alleanza con la formazione ultranazionalista MHP (Partito d'Azione nazionalista: *Milliyetçi Hareket Partisi*). È stata finalmente annunciata la revoca dello stato d'emergenza, ma Erdoğan gode adesso di tutti i privilegi assicurati al capo dello stato dal nuovo sistema (entrato appunto in vigore dopo le elezioni) e guiderà la Repubblica turca verso il traguardo fatale del 2023, come sembra avere lungamente programmato. Persino se il suo nuovo mandato dovesse per qualche motivo durare meno dei cinque anni canonici, il suo successore avrebbe la pesante responsabilità di condurre il paese attraverso una transizione del regime e una normalizzazione politica il cui corso è attualmente difficile da immaginare, ma che sarebbero senza ombra di dubbio complesse e dolorose.

La Commissione di monitoraggio dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa aveva invitato le autorità turche a rimandare queste elezioni cruciali per il futuro del paese¹⁰⁷, un invito a cui il premier turco Yıldırım ha replicato esprimendo profonda contrarietà per le ingerenze europee negli affari turchi¹⁰⁸. Sia l'Assemblea parlamentare che l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa hanno monitorato la situazione in Turchia attraverso una delegazione, ma il Parlamento europeo si è astenuto dall'inviare degli osservatori e non ha commentato in alcun modo né il processo elettorale né i risultati delle votazioni¹⁰⁹. Intanto, come era già accaduto in occasione del referendum del 2017, alcuni paesi europei avevano vietato ai politici turchi di tenere comizi sul loro territorio per questioni di sicurezza e di ordine nazionale. In questo contesto, le relazioni tra la Turchia e l'Olanda si sono deteriorate a tal punto che nel febbraio del 2018 il governo dell'Aja ha ritirato il suo ambasciatore ad Ankara; il diplomatico non veniva più ammesso in Turchia da circa un anno, in segno di protesta contro la

¹⁰⁷ Il messaggio dell'Assemblea parlamentare è disponibile integralmente su <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=7036&lang=2>.

¹⁰⁸ Cfr. l'articolo di E. Erkoyun, *Turkey tells Council of Europe to mind its own business on elections*, pubblicato il 24 aprile 2018 sul sito della "Reuters": <https://www.reuters.com/article/us-turkey-politics-europe/turkey-tells-council-of-europe-to-mind-its-own-business-on-elections-idUSKBN1HV1KP>.

¹⁰⁹ Per il comunicato stampa del Parlamento europeo sulle elezioni turche cfr. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180523IPR04101/european-parliament-will-not-observe-elections-in-turkey>.

decisione olandese di proibire la propaganda a favore del referendum presidenziale¹¹⁰. Nonostante tutto, il 24 giugno scorso i cittadini turchi si sono recati alle urne senza che nessun attore domestico o internazionale presentasse consistenti denunce di brogli o irregolarità di un'entità tale da invalidare la legittimità della procedura di voto e dei suoi esiti. Nelle settimane successive alle elezioni e al reinsediamento di Erdoğan si sono quindi manifestati dei significativi segnali di distensione tra la Turchia e i paesi europei, come dimostra il fatto che nel mese di settembre 2018 il presidente turco ha compiuto un viaggio in Germania¹¹¹ e che sono state ripristinate le relazioni diplomatiche con i Paesi Bassi¹¹².

Il raffreddamento (evidentemente transitorio) dei rapporti con alcuni membri dell'Unione e l'ennesimo blocco dei negoziati di adesione, decretato dalla Presidenza del Consiglio dell'UE nel dicembre 2016, sembravano invece annunciare una nuova fase di tensione ed allontanamento tra la Turchia e l'Europa¹¹³. Nei due anni seguenti, però, la comunicazione e la cooperazione nelle aree di comune interesse non sono mai cessate o addirittura sono incrementate: ancora il 26 marzo del 2018 si era svolto un vertice congiunto a Varna, in Bulgaria, e due mesi dopo (in piena campagna elettorale) una delegazione europea era volata nella capitale turca per proseguire il dialogo sulla liberalizzazione dei visti. Il già citato rapporto della Commissione europea ha chiarito che l'intesa con Ankara continua a riguardare non soltanto i temi della lotta al terrorismo e all'immigrazione clandestina, ma anche i settori dell'economia, del commercio, dei trasporti, dell'energia¹¹⁴. Questa cooperazione continuativa con l'UE ha finito con l'integrare de

¹¹⁰ Cfr. *Dutch government formally withdraws Turkish ambassador over 2017 row*, articolo del 5 febbraio 2018 sul sito della "Reuters": <https://www.reuters.com/article/us-netherlands-turkey-diplomacy/dutch-government-formally-withdraws-turkish-ambassador-over-2017-row-idUSKBN1FP1C5>.

¹¹¹ D. Sahl, P. Wischgoll, *Cologne on lockdown as Erdogan wraps up ill-tempered visit to Germany*, articolo del 29 settembre 2018 su: <https://www.reuters.com/article/us-germany-turkey/cologne-on-lockdown-as-erdogan-wraps-up-ill-tempered-visit-to-germany-idUSKCN1M90LL>.

¹¹² Cfr. *Turkey appoints ambassador to Netherlands in effort to normalize ties* (articolo del 7 settembre 2018): <https://www.reuters.com/article/us-turkey-netherlands/turkey-appoints-ambassador-to-netherlands-in-effort-to-normalize-ties-idUSKCN1LN1CZ>.

¹¹³ In verità, non si può dire che l'avanzamento del processo di adesione della Turchia abbia mai raggiunto risultati incoraggianti: tra il 2005 e il 2016 sono stati aperti appena sedici dei trentacinque capitoli oggetto di negoziato e soltanto uno di questi è stato provvisoriamente chiuso.

¹¹⁴ *Turkey 2018 Report*, cit., p. 3.

facto la Turchia in Europa, perlomeno dal punto di vista funzionale. La paradossale condizione turca costringerà forse le istituzioni europee ad elaborare nel futuro prossimo un modello di associazione alternativo all'adesione formale, che è diventata francamente improbabile nel caso della Turchia¹¹⁵.

Contrariamente a quanto vorrebbe la retorica sulle "opportunità perdute"¹¹⁶ dopo l'avvio dei negoziati nel 2005, il fatto che la piena membership fosse un obiettivo poco realistico risultava probabilmente del tutto chiaro non solo all'UE, ma anche all'AKP già all'inizio del suo terzo mandato. Si è però ritenuto a lungo che la condizionalità europea avrebbe continuato ad esercitare la sua influenza, nonostante il crescente disinteresse della Turchia e la perdita di credibilità dell'Unione; questo grazie al potere di "guardiano" detenuto pur sempre dall'Europa alle porte dell'agognato processo di adesione¹¹⁷. Come abbiamo spiegato, la garanzia che l'europeizzazione e la democratizzazione sarebbero continuate anche senza adesione¹¹⁸ è stata casomai utilizzata dal Partito della Giustizia e dello Sviluppo per accrescere il proprio consenso domestico. È evidente che, soltanto pochi anni più tardi, la relazione asimmetrica di potere con l'UE si è rovesciata a vantaggio della Turchia, che adesso detiene a sua volta il "potere di guardiano" dei confini europei nella misura in cui funge da argine indispensabile ai flussi di profughi e migranti¹¹⁹; la crisi dei rifugiati siriani, d'altronde, ha definitivamente rivelato tutte le ipocrisie e le fragilità dell'Europa¹²⁰.

Nel primo semestre del 2018 il governo dell'AKP ha ribadito la nuova posizione acquisita nei confronti dell'Unione Europea attraverso alcuni atti fortemente dimostrativi e dalle conseguenze potenzialmente

¹¹⁵ M. Müftüler-Baç, *Turkey's future with the European Union: an alternative model of differentiated integration*, in "Turkish Studies" 18:3 (2017), pp. 416-38.

¹¹⁶ G. Içöz, N. Martin, *Opportunities missed: Turkey-EU accession since 2005*, in "Journal of Contemporary European Studies" 24:4 (2016), pp. 442-45.

¹¹⁷ Cfr. Ö. Zihnioğlu, *Bringing the European Union back on the agenda of Turkish foreign policy*, in "Insight Turkey" 16:3 (2014), pp. 149-64.

¹¹⁸ H.T. Oğuzlu, *Turkey and the European Union: Europeanization without membership*, in "Turkish Studies" 13:2 (2012), pp. 229-43.

¹¹⁹ A. Okyay, J. Zaragoza-Cristiani, *The leverage of the gatekeeper: power and interdependence in the migration nexus between the EU and Turkey*, in "The International Spectator" 51:4 (2016), pp. 51-66.

¹²⁰ Cfr. A. Bilgiç, M. Pace, *The European Union and refugees. A struggle over the fate of Europe*, in "Global Affairs" 3:1 (2017), pp. 89-97.

gravi, come il blocco di una nave di esplorazione dell’Eni al largo della costa cipriota¹²¹ e la sospensione dell’accordo bilaterale con la Grecia sul rimpatrio dei migranti¹²². Quest’ultima decisione è maturata dopo una serie di attriti ed incidenti che in quel periodo hanno riportato l’ostilità tra Grecia e Turchia ad altissimi livelli. In compenso, nel mese di maggio il presidente Erdoğan si era recato in visita ufficiale nel paese della Brexit, mentre i rapporti con la Russia hanno conosciuto uno spettacolare incremento a partire dal 2017, a fronte dei contrasti sempre più seri e più frequenti tra Ankara e gli Stati Uniti.

Si potrebbe argomentare che i recenti cambiamenti della politica estera turca derivano dall’adozione di un approccio più pragmatico ed orientato all’affermazione degli interessi nazionali, come conseguenza dell’abbandono della dottrina Davutoğlu, della crisi domestica e dell’evoluzione del conflitto siriano (in cui la Turchia è ormai pienamente invischiata). In realtà, dopo i cruciali fatti del 2016, ciò che più di tutto sembra ispirare le scelte internazionali dell’AKP non sono tanto le preferenze ideologiche e i calcoli opportunistici, bensì una mentalità dell’assedio e una profonda incertezza riguardo al futuro del regime¹²³. Le ultime elezioni hanno sì concesso più tempo e un ampio margine di manovra al Partito della Giustizia e dello Sviluppo e al suo leader carismatico¹²⁴, ma non è affatto scontato che questo possa bastare a mantenere il controllo sull’opposizione interna ed invertire il disastroso andamento della lira turca, che nel mese di agosto 2018 è crollata ai minimi storici contro il dollaro. Allo stato attuale, la sopravvivenza politica di Erdoğan pesa come un’ipoteca sulla democrazia turca e sui suoi rapporti con l’Europa.

¹²¹ *Turchia prolunga blocco nave Eni*, articolo del 20 febbraio 2018 pubblicato sul sito dell’“Ansa”: http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2018/02/20/media-turchia-prolunga-blocco-nave-eni_565c2311-b392-4bb3-be42-b26ce9d3e115.html.

¹²² *Migranti: Turchia sospende accordo su rimpatri con Grecia* (articolo del 7 giugno 2018 sul sito sopracitato): http://www.ansamed.info/ansamed/it/notizie/rubriche/politica/2018/06/07/migranti-turchia-sospende-accordo-su-rimpatri-con-grecia_a5a6de19-d0c3-43ca-be62-0307984d866f.html.

¹²³ K. Dalacoura, *A new phase in Turkish foreign policy: expediency and AKP survival*, in “Future Notes” 4 (2017), pp. 2-5.

¹²⁴ Si tenga presente che nell’agosto 2018 Erdoğan è stato rieleto per la sesta volta alla guida dell’AKP: aveva dovuto rinunciare all’incarico di segretario del partito (affidato prima a Davutoğlu e poi a Yıldırım) diventando presidente della Repubblica; prima del passaggio al regime presidenziale, infatti, la massima autorità dello stato non poteva essere legata ad alcuna formazione politica.

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

Giorgia Cantarale

Il discorso sull'integrazione, che è necessariamente un discorso sull'identità, propria o di altri e, in ultima analisi, sull'ineguale rapporto di forze in cui sono implicate queste identità, non è un discorso di verità, ma è un discorso che produce un *effetto di verità*.

Abdelmalek Sayad¹

1. Cultura e identità

La relazione tra il *noi* e l'*altro* – quasi sempre identificato nello straniero o nel migrante – ha, in Europa, un'origine culturale complessa, per alcuni versi, ambigua²:

“i migranti sono un nemico pubblico ideale per ogni tipo di rivendicazione di ‘identità’ nazionale, locale o settoriale. Per il patriottismo urbano o di quartiere sono criminali che minacciano la sicurezza della vita quotidiana. Per il patriottismo regionale o cantonale, alieni che intorbidano la purezza etnica. Per quello nazionale, stranieri che minano la compattezza della società. Per il patriottismo di ‘classe’, ‘parassiti’ o ‘abusivi’ che sottraggono alla classe operaia le sue conquiste, un *Lumpenproletariat* che compete con i nazionali nel mercato del lavoro e sottrae loro gli ultimi benefici elargiti dallo stato sociale”³.

¹ A. Sayad, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2002, 288.

² Cfr. M. Bettini (a cura di), *Lo straniero ovvero l'identità culturale a confronto*, Laterza, Roma-Bari 2005.

³ A. Dal Lago, *Non Persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano 1999.

Riprendendo la “funzione specchio” di cui parla Abdelmalek Sayad, i migranti non sono altro che il prodotto del discorso eurooccidentale sulla cittadinanza; quel dialogo sulla democrazia e la rappresentazione politica che la critica post-coloniale ha decostruito, per dirla derridianamente⁴. Il confine tra cultura e cittadinanza – necessario ai fini della costruzione e della definizione dell’identità dei soggetti, e nell’ottica delle loro relazioni reciproche – sembra diventare sempre più labile, analizzandolo dinanzi allo “specchio della migrazione”.

In un articolo pubblicato sul *New York Daily Tribune* il 21 aprile 1853, Friedrich Engels si chiedeva: “What is to become of Turkey in Europe?”⁵. L’articolo faceva parte della serie di contributi, suoi e di Karl Marx, sui dibattiti pubblici che si svolgevano all’epoca riguardo al futuro dell’Impero ottomano e ai suoi rapporti con le altre potenze europee; rapporti che – lungo tutto il diciannovesimo secolo – erano più comunemente inquadrati come “questione orientale”⁶. Con l’epilogo della guerra fredda, si assistette a un fiorente dibattito avente a oggetto il tema dell’identità nel campo delle teorie costruttiviste (che si concentravano, in particolare, sul nesso tra norme, cultura e identità, sostenendo che l’identità europea non fosse una definizione “statica”, ma che muta e si ricostruisce attraverso le interazioni sociali) e post-strutturaliste (le quali prediligevano, invece, il legame tra discorso e linguaggio), opponendosi alle teorie realiste, neorealiste e neoliberaliste, che non si erano mai accorte di quanto il concetto potesse essere utile a comprendere alcune dinamiche sottese alla politica estera degli Stati⁷. Saranno poi gli attentati terroristici dell’11 settembre 2001 a porre come preminente il rapporto che lega identità e religione.

In seguito a questo evento cruciale per l’epoca contemporanea, la Turchia – che già aveva ottenuto il riconoscimento di candidato ufficiale alla *membership* per l’Ue durante il vertice del Consiglio europeo di Helsinki, nel dicembre 1999, grazie alla peculiarità di essere un Paese

⁴ “Una delle contraddizioni maggiori del colonialismo è che esso ha bisogno di ‘civilizzare l’altro’, ma anche di fissarlo in un’alterità perpetua”. A. Loomba, *Colonialismo/postcolonialismo*, Meltemi, Roma 2006, 173.

⁵ Lo riferisce Angelos Giannakopoulos in *What Is to become Of Turkey In Europe? European Identity and Turkey’s EU Accession*, in “PERCEPTIONS”, vol. 9, no. 3, 2004, pp. 59-72, 59.

⁶ Ibid.

⁷ E. I. Erdem, *European identity and Turkey’s quest for the EU membership*, in “International Studies. Interdisciplinary Political and Cultural Journal”, vol. 20, no. 1, 2017, pp. 147-158, 147-148.

che racchiudeva in sé, al contempo, una popolazione in gran parte musulmana, l'essere uno Stato laico e l'avere un sistema legale di stampo occidentale – fu al centro di un controverso dibattito politico sul significato di identità europea, dopo l'avvio dei negoziati per l'adesione all'Unione nel settembre 2005, in merito alla questione di quanto fosse effettivamente europeo uno Stato prevalentemente musulmano. Contrariamente allo slancio registratosi nel periodo 1999-2004, negli ultimi quattordici anni le relazioni Turchia-Ue si sono pressoché arenate. Uno dei motivi è stato, senza dubbio, il rifiuto della Turchia di riconoscere il governo di Cipro e aprire i suoi porti al commercio da lì proveniente. Il Partito per la Giustizia e lo Sviluppo (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, AKP) – al timone del Paese dal novembre 2002 – non sembra avere tra le priorità della sua agenda di politica estera il processo di adesione all'Ue, anche se molto si è speso per le riforme nel periodo 2002-2004. Inoltre, l'ingente numero rappresentato dalla popolazione turca (prevalentemente musulmana) e la sua vicinanza alle zone calde del Medio Oriente preoccupano – non poco – una parte considerevole della popolazione e dei leader politici dei Paesi membri dell'Ue. L'aspetto identitario non può, dunque, non essere annoverato tra le ragioni dello stallo nelle relazioni tra Turchia e Unione Europea⁸.

Il lavoro di Senem Aydin-Duzgit, *Constructions of European Identity*⁹, si pone molto criticamente in merito alla valutazione dei discorsi europei sulla Turchia. L'autrice sostiene che il discorso politico abbia un impatto costitutivo, non sia una mera relazione causale, sulla realizzazione della politica estera. Ecco perché il discorso andrebbe analizzato seriamente per comprendere l'atteggiamento dell'Ue nei confronti della candidatura turca all'adesione. L'autrice suddivide la sua ricerca in quattro macro-aree in cui l'Europa viene costruita e la Turchia rappresentata, sia positivamente che negativamente: Europa come comunità di sicurezza; Europa come paladina dei valori democratici; Europa come progetto politico; Europa come progetto culturale. Per quanto concerne la prima area, la Turchia viene vista come una panacea per lo scontro di civiltà, una risorsa strategica, ma la popolazione turca come una potenziale minaccia per la sicurezza dell'Europa (discorso per lo più collegato all'errata percezione che il Paese abbia un'iden-

⁸ Ivi, 153-154.

⁹ S. Aydin-Duzgit, *Constructions of European Identity. Debates and Discourses on Turkey and the EU*, Palgrave Macmillan, London 2012.

tà monolitica nazionale). Nella seconda, la Turchia è posta come un Paese antidemocratico, capace di stravolgimenti democratici. La terza riguarda la rappresentazione dell'Europa come progetto politico (e la relativa capacità della Turchia di adattarsi a esso), la quale ha istituzioni ben funzionanti, un consistente bilancio pubblico e sovranità condivisa¹⁰. L'ultima area è quella che ha sollevato la maggior parte delle controversie tra le istituzioni e gli Stati membri dell'Ue. Sul versante negativo, l'eventuale adesione turca all'Ue parrebbe affievolire quel processo che sta portando a uno spazio culturale europeo, per alcuni aspetti omogeneo. Su quello positivo, invece, la sua diversità culturale è vista come un contributo che arricchirebbe l'Europa.

A partire dall'Atto unico europeo (entrato in vigore nel 1987) e dal Trattato di Maastricht (in vigore dal 1^o novembre 1993), l'integrazione europea ha toccato più da vicino le vite dei residenti nei Paesi membri dell'Ue, grazie a novità quali l'uso della moneta comune e la libera circolazione delle persone oltre i confini nazionali¹¹. Nonostante ciò, le identità nazionali sono rimaste comunque preminenti rispetto alla cosiddetta "identità europea". Stando a un sondaggio del 2010, solo il 12,7% delle persone all'interno dell'Ue si considerava principalmente "europeo"; il 46% riferiva di riconoscersi nella propria identità nazionale; il 43% affermava di riconoscersi in entrambe le identità¹². Il fatto che le identità nazionali rivestano ancora un ruolo di primo piano all'interno dei Paesi europei, è dovuto a un euroscetticismo diffuso e – soprattutto negli ultimi anni – alla fobia scatenata dalle ingenti masse di migranti. In questo contesto, la prospettiva di un ingresso della Turchia nell'Ue suscita particolari perplessità in Paesi quali Francia, Germania, Paesi Bassi e Austria, in cui risiedono numerosi cittadini di origine turca.

Le crociate e l'espansione ottomana nei Balcani e nell'Europa dell'Est hanno modellato la costruzione dell'identità europea nella storia¹³, di conseguenza, la visione culturale ed etnica dell'identità euro-

¹⁰ Ivi, 99.

¹¹ H. Kaelble, *Identification with Europe and politicization of the EU since the 1980s*, in *European Identity*, eds. J. Checkel, P. Kaztzenstein, Cambridge University Press, UK 2009, pp. 193-212, 195.

¹² N. Fligstein, A. Polyakova, W. Sandholtz, *European Integration, Nationalism and European Identity*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 50, no. S1, 2012, pp. 106-122, 110; J. Caporaso, M. Kim, *The dual nature of European identity: subjective awareness and coherence*, in "Journal of European Public Policy", vol. 16, no. 1, 2008, pp. 19-42, 25.

¹³ B. Strath, *A European Identity. To the Historical Limits of a Concept*, in "European Journal of Social Theory", vol. 5, no. 4, 2002, pp. 387-401, 391-393; V. Morozov, B.

pea – tramandata dalle élite e dagli europei – genera opinioni perlopiù negative sulla richiesta di ammissione all’Ue avanzata dalla Turchia¹⁴. Va però sottolineato che alcune concezioni civico-politiche sull’identità europea si mostrano relativamente più aperte al multiculturalismo, predisponendosi quindi più favorevolmente a un eventuale ingresso della Turchia in Europa.

È possibile annoverare due modi principali in base ai quali è stata modellata e costruita l’identità europea: *top down* e *bottom up*¹⁵. Per quanto riguarda la prima modalità, le istituzioni europee e i principali leader Ue hanno plasmato l’identità europea attraverso dinamiche istituzionali, documenti e politiche ufficiali. Ad esempio, nella Dichiarazione di Copenaghen del 1973 viene utilizzata, per la prima volta, la formula “identità europea”; nel Trattato di Maastricht quella di “cittadinanza europea”. Per quanto concerne il secondo aspetto (*bottom up*), invece, immigrazione, guerra al terrore e crisi economica sono state le parole chiave per modellare la mentalità pubblica plasmante le identità nazionali ed europee nel decennio 2000-2010¹⁶. La crisi migratoria del 2014-2015, gli attacchi terroristici da parte di Al Qaeda e dell’Isis in diverse città europee e l’interminabile crisi finanziaria europea hanno influito vastamente sulla coscienza pubblica delle relazioni Sé-altro e nei confronti del modo in cui si considerano gli immigrati o i rifugiati musulmani nei loro Paesi e la domanda della Turchia di adesione all’Ue¹⁷.

2. Orientalismo e alterità in Europa

La maniera di raccontare l’Oriente è cambiata in Europa dopo il Medioevo:

Rumelili, *The external constitution of European identity. Russia and Turkey as Europe-makers*, in “Cooperation and Conflict”, vol. 47, no. 1, 2012, pp. 28-48, 35.

¹⁴ S. Oner, *Turkey and the European Union. The Question of European Identity*, Lexington Books, London 2011; S. Aydin-Duzgit, *Constructions of European Identity*, cit.

¹⁵ J. Checkel, P. Katzenstein, *Preface*, in *European Identity*, eds. J. Checkel, P. Katzenstein, Cambridge University Press, UK 2009, pp. xi-xiii, xi.

¹⁶ N. Fligstein, A. Polyakova, W. Sandholtz, *European Integration, Nationalism and European Identity*, cit., 107.

¹⁷ “Orientalism has a remarkable holding power, supported by the media and popular discourse, in which Arabs and Muslims and terrorism are all evil wrapped up together”. J. Paul, *Orientalism Revisited. An Interview with Edward W. Said*, in A. Singh, B. G. Johnson, *Interviews with Edward W. Said*, University Press of Mississippi, Oxford, Mississippi 2004, pp. 45-58, 54.

“The Oriental may always have been characterized as a savage enemy, but during the Middle Ages, he was at least considered on the same level as his European counterpart [...] In the nineteenth century, however, he became something quite separate, sealed off in his own specificity, yet worthy of a kind of grudging admiration. This is the origin of homo islamicus, a notion widely accepted even today¹⁸”.

L’ascesa dell’Unione Sovietica, dopo la Seconda guerra mondiale, fornì temporaneamente all’Europa e all’Occidente un nuovo “altro”, ideologico, piuttosto che storico, culturale o religioso¹⁹. A lungo, la schiacciante potenza militare e la minaccia sovietica furono al centro delle preoccupazioni europee: ecco perché l’allargamento e il tentativo di “democratizzare” l’Europa dell’Est è stato spesso descritto come un tentativo di affrancare, una volta per tutte, l’Europa dallo spettro dell’“altro” sovietico²⁰. In seguito, con la fine della Guerra Fredda, il crollo del muro di Berlino e l’ossessione per la minaccia fondamentalista, le visioni orientaliste hanno tratto nuova linfa e la storia ha restituito il “turco” (e l’Islam, dopo gli attentati alle Torri Gemelle) alla sua dimensione minatoria per gli europei: “Orientalism has been an integral part of European identity for several centuries and its dogmas served very well for strengthening ‘Europeanness’, and it is for this reason that the EU still clings to it in its relations with Turkey”²¹.

La Turchia è ancora vista come l’“altro” in Europa, a causa delle sue differenze storiche e religiose e nonostante la rivoluzione kemalista all’inizio del XX secolo e lo sforzo concertato per entrare a far parte dell’Ue: “The ‘private nightmare’ of Europeans [...] is the ‘Saracen raiders’ in Western Europe and the Turks at the gates of Vienna”²². Le differenze percepite tra Europa e Turchia, secondo Said, si sono leggermente attenuate sullo sfondo epistemologico dell’orientalismo,

¹⁸ D. Kumar, *Framing Islam. The resurgence of orientalism during the Bush II era*, in “Journal of Communication Inquiry”, vol. 34, no. 3, 2010, pp. 254-277, 258.

¹⁹ I. B. Neumann, *Uses of the Other. The East in European Identity Formation*, Minneapolis University Press, Minneapolis 1999, 60.

²⁰ I. B. Neumann, *Russia as Europe’s other*, in “Journal of Area Studies”, vol. 6, no. 12, 1998, pp. 26-73, 68.

²¹ P. Becan, *Influence of Orientalism on EU-Turkey Relations*, Middle East Technical University, Ankara 2007, 88.

²² S. P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Touchstone, New York 1997, 146.

ma non cambiate del tutto²³. Per definire la Turchia, spesso si utilizzano espressioni quali “il ponte tra est e ovest” o “il punto in cui l’Asia incontra l’Europa”: metafore che prevalentemente enfatizzano il lato asiatico della Turchia più che quello europeo, quello orientale anziché quello occidentale, il che non indica solo la posizione geografica (asiatica o orientale), ma un preciso contesto culturale. Si sottolinea l’identità non europea non solo dei cittadini turchi o ottomani, ma di tutti i popoli islamici del Medio Oriente: l’esclusione dei turchi è, infatti, sempre stata funzionale alla costruzione dell’identità europea²⁴.

Secondo la definizione data da Said: “Orientalism is a style of thought based upon an ontological and epistemological distinction made between ‘the Orient’ and (most of the time) ‘the Occident’ [...] European Culture gained in strength and identity by setting itself off against the Orient as a sort of surrogate and even underground self”²⁵. Said sostiene che gli atteggiamenti europei verso l’Oriente si conformano sempre a qualche forma di stereotipo: “fundamentally a political doctrine willed over the Orient because the Orient was weaker than the West, which elided the Orient’s difference with its weakness [...] It is therefore correct that every European, in what he could say about the Orient, was consequently racist, an imperialist and almost totally ethno-centric”²⁶. Egli spiega che *Oriente e orientale* sono uno spazio e un’identità creati dall’Occidente, costruiti come “altro”. Lo conferma Vultee²⁷, il quale afferma che il pensiero occidentale ha costruito l’identità mediorientale, in gran parte, attorno al concetto di “ideologia della differenza”: “It is well known that Orientalism involves dividing the world into two ‘civilizational’ blocs, one having rationalised and secularised and hence modernised, the other having remained ‘irrational’, religious and traditional”²⁸.

²³ S. Akçomak, S. Parto, *How ‘black’ is the black sheep compared to all others? – Turkey and the EU*, in “UNU-MERIT. Working Paper”, no. 24, no. 3, 2006.

²⁴ I. B. Neumann, *Uses of the Other*, cit., 60; “the dominant Other [...] is ‘the Turk’”, I. B. Neumann, M. J. Welsh, *The Other in European self-determination: an addendum to the literature on international society*, in “Review of International Studies”, vol. 17, no. 4, 1991, pp. 327-348, 330.

²⁵ E. W. Said, *Out of Place. A Memoir*, Granta Books, London 1999, 12.

²⁶ E. W. Said, *Orientalism*, Penguin Books, London 2003, 204.

²⁷ F. Vultee, *Fatwa on the bunny. News language and the creation of meaning about the Middle East*, in “Journal of Communication Inquiry”, vol. 30, no. 4, 2006, 319-336.

²⁸ E. F. Isin, *Citizenship after orientalism. Ottoman citizenship*, in E. F. Keyman, A. İcduygu,

Nell'analisi condotta da Kumar²⁹, si individuano cinque aspetti politici dominanti nelle discussioni orientaliste sull'Islam, per rappresentare i musulmani e il "mondo musulmano" post 11 settembre: l'Islam è una religione monolitica; l'Islam è una religione sessista; la "mente musulmana" non è razionale e scientifica; l'Islam è intrinsecamente violento; l'Occidente diffonde la democrazia, mentre l'Islam promuove il terrorismo. La retorica orientalista distingue, dunque, l'*Occidente* e gli *occidentali* – una società civile, progredita, complessa e dinamica, da un punto di vista culturale, religioso e morale – dall'*Oriente* (in particolare dal mondo islamico) e dagli *orientali* – all'opposto, incivili, barbari, dispotici, conservatori (quindi contrari al cambiamento, al dialogo e ai negoziati), primitivi, passivi e socio-culturalmente arretrati³⁰: una visione violenta, intollerante, repressiva, tradizionalista, sessista e maschilista, che si contrappone al modernismo, al pluralismo e alla libertà occidentale³¹. Caratteristiche che spesso vengono raggruppate all'interno della definizione di "mentalità musulmana"³².

Da un punto di vista prettamente antropologico, la "barbarie" è un concetto di stampo occidentale, che indica l'essere "altro", con differenti pratiche e valori culturali e morali: "is also a disciplinary discourse of Western morality, because in addition to setting up a cultural opposition of moralities, it also evaluates these moralities, and stresses the difference between right and wrong, civilized and barbaric moral values"³³. La domanda del membro del Parlamento britannico, J. M. Robertson, riportata da Said, ben rappresenta la questione: "What right have you to take up these airs of superiority with regard to peo-

Citizenship in a Global World. European questions and Turkish experiences, Routledge, London 2005, pp. 31-51, 33.

²⁹ D. Kumar, *Framing Islam*, cit.

³⁰ J. E. Richardson, *(Mis) Representing Islam: the racism and rhetoric of British broadsheet newspaper*, John Benjamins Publishing Company, Philadelphia 2004, 6-7. Lo riporta anche Chouliaraki nella sua analisi del discorso politico nelle notizie, L. Chouliaraki, *Political discourse in the news. Democratizing responsibility or aestheticizing politics?*, in "Discourse & Society", vol. 11, issue 3, 2000, pp. 293-314, 303.

³¹ E. Elgamri, *Islam in the British broadsheets. The impact of orientalism on representations of Islam in the British press*, Ithaca Press, Reading 2008, 214, 216; D. Malcolm, A. Bairner, G. Curry, "Woolmergate". *Cricket and the representation of Islam and Muslims in the British press*, in "Journal of Sport and Social Issues", vol. 34, no. 2, 2010, 215-235.

³² E. Poole, *Reporting Islam. Media representations and British Muslims*, Tauris, London 2009, 30.

³³ L. Chouliaraki, *Political discourse in the news*, cit.

ple whom you choose to call Oriental?"³⁴. La superiorità menzionata è la visione del mondo etnocentrico, orientalista, dell'Occidente, fondata sulla presunzione che l'identità europea sia "più elevata" rispetto a quella orientale (e a tutte le altre identità, in generale). Nell'Europa contemporanea, questi antichi pregiudizi si rifrangono attraverso l'esperienza delle società europee con le loro rispettive comunità turche di *Gastarbeiter*: la Germania ospita all'incirca un milione e mezzo di lavoratori turchi; l'Olanda circa settecentomila; la Francia quasi mezzo milione. Complessivamente, ci sono tre milioni di cittadini turchi, di varie generazioni, che vivono nei Paesi dell'Ue.

"Since every search for identity includes differentiating oneself from what one is not, identity politics is always and necessarily a politics of the creation of difference"³⁵. Stando al pensiero di Benhabib, l'"altro" è una componente necessaria alla creazione dell'identità – "Others are created as the external antagonist against which internal identity is mobilized"³⁶ –, mentre il "Sé" viene costruito facendo risalire proprio quelle qualità che lo differenziano dall'altro. Gli studi di Wodak e Van Dijk³⁷ si concentrano sulla decodificazione del discorso razzista, che crea una diversificazione discriminatoria nella gerarchia dell'identità – la quale, a sua volta, si polarizza –, prefigurando un'identità desiderata e una indesiderata: mentre il "Sé" (o "noi") è costruito come un'identità all'interno del gruppo, l'"altro" (o "loro") è costruito come identità esterna al gruppo. I valori attribuiti alle identità definiscono il modo in cui queste vengono categorizzate e non sono indipendenti da considerazioni e norme cariche di significati ideologici che, con queste proprietà, manipolano la memoria a breve termine e la cognizione sociale³⁸. Naturalmente, l'identità descritta come "noi" assume una connotazione positiva; quella "altra", negativa.

³⁴ E. W. Said, *Out of Place*, cit., 41.

³⁵ S. Benhabib, *Introduction. The democratic moment and the problem of difference*, in *Democracy and difference. Contesting the boundaries of the political*, Princeton University Press, New Jersey 1996, 3.

³⁶ S. Dalby, *Creating the Second Cold War*, Pinter Publishers, New York 1990, 4.

³⁷ R. Wodak, M. Meyer, *Critical discourse analysis. History, agenda, theory and methodology. Methods of Critical Discourse Analysis*, Sage, London 2009; T. Van Dijk, *Social cognition, social power and discourse*, paper presented at the International Conference on Social Psychology and Language, Bristol 1897, 129-157. Reperibile su <http://www.discourses.org/download/articles>, 8 marzo 2007.

³⁸ T. Van Dijk, *Discourse and manipulation*, in "Discourse & Society", vol. 17, no. 3, 2006, 359-383.

Il metodo che l'orientalismo usa per costruire l'identità orientale è esattamente questo, tant'è vero che "Orientalism was ultimately a political vision of reality whose structure promoted the difference between the familiar (Europe, the West, 'us') and the strange (the Orient, the East, 'them')"³⁹. Riguardo a questo argomento, Said afferma che il processo di costruzione di un'identità richiede sempre l'esistenza di un altro, un *alter ego* contrapposto e rivale in ogni cultura. L'Oriente è costruito come *alter ego* dell'Occidente, nel processo che l'Occidente stesso si è costruito: ecco perché il vocabolario dell'orientalismo è composto da dualità come "Oriente contro Occidente", "dispotismo contro democrazia", "crudeltà contro equo trattamento", "irrazionale contro razionale", "astuzia contro fiducia"⁴⁰. Sulla base di questo dualismo, la Turchia è rappresentata come opposta all'Europa cristiana e all'Unione Europea.

Lo studio condotto da Negrine e dai suoi colleghi⁴¹ esamina il modo in cui il processo di adesione all'Ue della Turchia viene presentato sulla stampa britannica, francese, greca e turca. Esso mostra come l'identità europea si riveli completa e immutabile nella sua costruzione storica e giunge alla conclusione che la ragione più ampiamente utilizzata nelle notizie che sostengono che l'Ue non dovrebbe ammettere la Turchia risiede nelle sue differenze culturali e religiose⁴². Pone, in particolare, l'attenzione su un editoriale di *Le Figaro*, intitolato *Turkish Poison*, che invitava il Consiglio europeo a riconoscere che "historically, culturally and geographically, Turkey is not European"⁴³.

Tekin sostiene che la rappresentazione storica dell'impero ottomano sia ancora viva nell'immaginario sociale francese⁴⁴. Nella dicotomia

³⁹ E. W. Said, *Out of Place*, cit., 53.

⁴⁰ F. Izadi, H. Saghaye-Biria, *A discourse analysis of elite American newspaper editorials. The case of Iran's nuclear program*, in "Journal of Communication Inquiry", vol. 31, no. 2, 2007, pp. 140-165, 144.

⁴¹ R. Negrine et al., *Turkey and the European Union. An analysis of how the press in four countries covered Turkey's bid for accession in 2004*, in "European Journal of Communication", vol. 23, no. 1, 2008, pp. 47-68, 54.

⁴² "Opposition to Turkish accession is coming from secular as well as religious quarters in Europe. Some nonreligious Europeans worry that bringing a large Muslim country into the EU could endanger the Continent's tradition of gender equality and tolerance of alternative lifestyles, for instance. For traditionalists, Turkish accession threatens the very idea of Europe as a Christian civilization". L. Lugo, *Does 'Muslim' Turkey Belong in 'Christian' Europe?*, National Press Club, Washington, D.C. 2005.

⁴³ Ivi, 63.

⁴⁴ C. B. Tekin, *The construction of Turkey's possible EU membership in French political*

del discorso francese tra europei (noi) e turchi (altri), contraria all'adesione della Turchia all'Ue, i turchi vengono definiti come ignoranti, arroganti, irrispettosi delle regole, inaffidabili, disonesti, mentre gli europei come moderati, tolleranti, democratici, rispettosi, liberali, pacifici e razionali⁴⁵. La destra francese ha, in passato, usato definizioni come *chantage oriental* e *oriental know-how*⁴⁶, dimostrando l'attualità del discorso orientalista.

Diverse analisi condotte a riguardo, sottolineano come la stampa britannica utilizzi i vocaboli "Islam" e "musulmani" indistintamente⁴⁷ e come questo tipo di narrazione venga associata al discorso orientalista, etnocentrico e ontologicamente diverso dall'Occidente; discorso che, secondo la definizione di Said, non è altro che la falsa rappresentazione dell'Islam⁴⁸. Pertanto, la dicitura "islamico" e "musulmano" di cui si fa menzione, identifica l'islamico-orientale come un "altro", gerarchicamente inferiore rispetto al cristiano-occidentale. Interessante, in proposito, lo studio di Hediye Esra Arcan, che analizza alcune narrazioni sulla Turchia e i turchi, apparse su due importanti quotidiani britannici⁴⁹:

"Turkey's population is expected to grow 100 million by 2050, and many European politicians worry that having a developing nation almost entirely in Central Asia as the largest member will effectively destroy the EU", *The Times*, 4 maggio 2004.

"Turkey was in permanent contrast to Europe and joining Europe would be a mistake", *The Times*, 2 agosto 2004.

"Turkish membership would signal 'the end of the EU'", *The Guardian*, settembre 2004.

"To bring Turkey into the European Union is not consistent with our concept of the European project and it is not good for Europe", *The Guardian*, 24 settembre 2004.

"Could it be that they (USA) fear a strong EU, and they want to use Turkey as a Trojan Horse? [...] Whether or not Turkey is culturally Eu-

discourse, in "Discourse & Society", vol. 19, no. 6, 2008, pp. 727-763, 738.

⁴⁵ Ivi, 739.

⁴⁶ Ivi, 740.

⁴⁷ L. Marsden, H. Savigny, *Media religion and conflict*, Ashgate Publishing Group, Surrey 2009; E. Poole, *Reporting Islam*, cit.; J. E. Richardson, *(Mis) Representing Islam*, cit.

⁴⁸ J. E. Richardson, *(Mis) Representing Islam*, cit., 6.

⁴⁹ In H. Esra Arcan, *Reflections of the Turkey in the Mirror of Orientalism. Orientalist Discourse in the British Press Regarding Turkey's EU Membership*, in "Sosyoloji Dergisi", vol. 3, no. 24, 2012, pp. 119-153, 136.

ropean is a more valid question [...] The difference of religion will be an obstacle", *The Times*, 29 settembre 2004.

"Do we want the river of Islam to enter the riverbed of secularism?", *The Guardian*, 30 giugno, 29 settembre, 2 ottobre 2004.

"Turkey has always represented another continent [...] in permanent contrast with Europe", *The Guardian*, 14 dicembre 2004.

"Turkey's entry into Europe is [...] a Trojan horse in the heart of the West", *The Guardian*, 20 dicembre 2004.

Obiiettivo della ricercatrice è quello di mettere in evidenza come Europa e Turchia, Cristianesimo e Islam siano presentati come valori opposti e, dunque, predispongano all'avversione per l'adesione della Turchia all'Ue, essendo il Paese, la cultura e l'identità turco-musulmana una minaccia per l'identità europeo-cristiana e per il progetto Ue, che quasi la distrugge.

Per legittimare gli argomenti contrari all'adesione della Turchia all'Ue, "Islam" – accostata a parole come "povero", "agricolo" e "asiatico" – è la parola più ampiamente adoperata per definire sia il Paese che il popolo. Questo serve a rinfrancare il discorso orientalista in cui l'Oriente è rappresentato come arretrato e sottosviluppato.

"Turkey, a country of 70 million Muslims", *The Times*, 4 maggio 2004.

"Ankara's moderate Islamist government [...] the impoverished country of 70 million", *The Guardian*, 7 ottobre 2004.

"Turkey would be the EU's most populous country, its poorest and the only one with a majority Muslim population", *The Guardian*, 29 ottobre 2004.

"Turkey, however changed, remains overwhelmingly Muslim, historically hostile and geographically Asian", *The Guardian*, 14 dicembre 2004.

"[...] to start membership negotiations with Turkey, opening the way for the EU's borders to reach Iraq and Iran and for a poor Muslim nation in Asia", *The Times*, 17 dicembre 2004.

"Turkey arouses more passion than any country that has joined previously because it is so much bigger, poorer, and more culturally different", *The Times*, 18 dicembre 2004⁵⁰.

Gli stralci riportati sembrano prefigurare una minaccia ai principi cardine dell'Ue. In altri casi, si fa un ritratto della Turchia come di un Paese vicino all'influenza dei gruppi estremisti islamici, che impronta oscure relazioni finanziarie con i Paesi musulmani ricchi:

⁵⁰ In H. Esra Arcan, *Reflections of the Turkey in the Mirror of Orientalism*, cit., 143.

“It has been said that more mosques have been built in Turkey during the past decade than in the whole of the country’s previous history. Many of these have been financed by Saudi money and dedicated to the Wahhabi creed”, *The Times*, 7 ottobre 2004⁵¹.

Altro aspetto curioso di questo studio, è l’utilizzo della parola *islamista* per definire il governo e il Presidente Erdoğan (“the party’s root lie in Islamist policies”, *The Guardian*, 24 settembre 2004; “Islamist government”, *The Times*, 20 settembre 2004; “Mr. Erdoğan’s moderate Islamic government”, *The Guardian*, 8 maggio 2004)⁵²; colui che osserva le regole islamiche nella vita quotidiana; astemio; che ama “la poesia islamica provocatoria”:

“The EU leads toasted deal with champagne and orange juice for Recep Tayyip Erdoğan, the Turkish Prime Minister. Mr. Erdoğan is a teetotaler who was jailed a few years ago for reciting inflammatory Islamist poetry declaring that ‘our minarets are our bayonets, and our mosques are our barracks’”, *The Times*, 18 dicembre 2004⁵³.

Anche in questo caso, si contrappone l’identità islamica alla cultura europea. Nessun altro presidente, partito o governo cristiano-democratico europeo viene infatti descritto in base alla sua fede religiosa.

Un’impostazione ormai consueta nelle trattazioni che hanno a oggetto il “terrorismo islamico” (tematica ormai costante nelle pratiche discorsive orientaliste), dovuta al fatto che – come afferma Kumar – l’islamofobia e l’orientalismo sono diventati le tendenze dominanti sulla stampa occidentale, persino nell’ambiente progressista⁵⁴.

⁵¹ Ibid.

⁵² Contrariamente all’ex Presidente francese, Valéry Giscard d’Estaing, celebrato come “l’architetto della nuova Costituzione europea”: “Turkey’s Islamist Prime Minister Tayyip Erdoğan, goes to Brussels tomorrow to argue for Ankara’s seat at the EU table [...] Valéry Giscard d’Estaing, the architect of the new European constitution”, *The Guardian*, 22 settembre 2004, in Ivi, 145.

⁵³ Ivi, 144-145.

⁵⁴ D. Kumar, *Framing Islam*, cit., 260. Persino gli intellettuali occidentali si cimentano nelle nuove strategie orientaliste: “Orientalists in academic fields may now be more subtle and self-critical, but this construction still occurs in various ways – in the media, in ‘expert’ advice, academic study and intellectual commentary – and it rests upon a deep ground of unexamined assumptions. Such assumptions remain unexamined because they enter into language itself”, B. Ashcroft et al., *Edward Said*, Routledge, London 2000, 9.

Christensen afferma che la raffigurazione delle nazioni musulmane sulla stampa di nazioni non musulmane è ricca di luoghi comuni, *clichés*, giudizi fuori luogo e cita il caso del capo redattore di *Christian Science Monitor*, il quale pubblicò un articolo sulle elezioni del 2002 in Turchia, che iniziava con *La ballata dell'est e dell'ovest* di Kipling, noto esempio di *corpus* letterario orientalista⁵⁵. Così come lo è *Il fardello dell'uomo bianco* – sempre di Kipling –, pubblicato per la prima volta nel 1899 sulla rivista *McClure's*. La poesia – emblema del pensiero comune alla fine del XIX secolo – parla della superiorità dell'Occidente e del suo compito civilizzatore nei confronti dell'Oriente; di colonizzare spazi non civilizzati e non occidentali, proteggendo ed “educando” il suo popolo “half devil, half child”⁵⁶. Le argomentazioni addotte oggi dall'Occidente per giustificare “l'espportazione della democrazia”, scatenare guerre in Medioriente, liberare le donne afgane dall'obbligo di indossare il burqa o popoli da regimi autoritari, non sono altro che evidenti trasposizioni nella realtà contemporanea di quanto teorizzato da Kipling.

3. Radici europee

Il tema dell'adesione della Turchia all'Ue riluce la dialettica irrisolta delle istituzioni e delle identità in seno all'Unione Europea: “What is meant by European is ambiguous. Are we speaking about geography? Are we speaking about European rights and institutions, as specified by the Copenhagen criteria? Or about values and identities?”⁵⁷. L'Europa ha lottato a lungo per definirsi. Geograficamente, è stata descritta come “a jagged and ragged end of the Eurasian landmass, but there is no agreement at all where this part begins”⁵⁸. Dunque, anche la definizione geografica dell'Europa è contestata. Si è tentato di definire i suoi confini usando altri criteri, individuandoli nel territorio medieva-

⁵⁵ C. Christensen, *Pocketbooks or prayer beads? US/UK newspaper coverage of the 2002 Turkish elections*, in “The Harvard International Journal of Press”, vol. 10, issue 1, 2005, pp. 109-128, 112-113.

⁵⁶ D. Kumar, *Framing Islam*, cit., 257.

⁵⁷ A-M. Le Gloanec, *Is Turkey Euro-Compatible? French and German Debates about the 'Non-Criteria'*, in “Constellations”, vol. 13, no. 2, 2006, pp. 263-274, 264.

⁵⁸ D. Jacobs, R. Maier, *European Identity: construct, fact and fiction*, in M. Gastelaars, A. de Ruijter, *A United Europe. The Quest for a Multifaceted Identity*, Shaker Publishing, Maastricht 1998, 13.

le della cristianità: "Up until the mid-nineteenth century, contemporaries saw the frontier of Europe as stopping where the Ottoman Empire began"⁵⁹. Una definizione insufficiente e incompleta, considerato che i confini tra la cristianità e l'impero ottomano cambiarono spesso. Al culmine della sua espansione in Europa, gli ottomani giunsero fino a Vienna e il loro territorio comprendeva la maggior parte degli Stati balcanici.

Una definizione astratta, basata sui valori, definirebbe l'Europa come una comunità internazionale di principi e istituzioni condivisi, in cui la religione cristiana ha giocato il ruolo di fattore unificante. Pensatori politici come Immanuel Kant, Jeremy Bentham e Jean-Jacques Rousseau teorizzarono un'Europa unita come mezzo per promuovere e assicurare la pace, e il cristianesimo è stato a lungo il principio a fondamento di tali idee. D'altronde, la nozione di *Commonwealth* di Edmund Burke era basata su "the cultural similitude throughout Europe of the monarchical principle of government, the Christian religion, the Roman law heritage and old Germanic customs and feudal institutions"⁶⁰.

"At the centre of this universalistic culture, however, is the Christian religion, particularly Roman Catholicism, which dominated individual views of society and politics in most of Europe from Constantine to the advent of the Beatles. Even in a rapidly secularizing Europe, the Church's influence lives on in the values of European citizens and in the rhythms of their lives"⁶¹.

Anche i padri fondatori del progetto di integrazione europea sono stati pesantemente influenzati dalle idee cristiane. "Integration in the post-war period was largely a Christian Democratic project led by Catholic politicians – such as Konrad Adenauer, Robert Schuman and Alcide de Gasperi"⁶². La centralità del cristianesimo ha occupato anche il dibattito sulla formulazione della Costituzione europea, discutendosi se l'Ue dovesse o meno riconoscere ufficialmente le sue origini cristiane nel preambolo. Il trattato finale giunse al seguente compromes-

⁵⁹ I. B. Neumann, M. J. Welsh, *The Other in European self-determination*, cit., 330.

⁶⁰ Ivi, 341.

⁶¹ B. F. Nelsen, J. L. Guth, *Religion and Youth Support for European Integration*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 41, no. 1, 2003, pp. 89-112, 91.

⁶² Ivi, 89.

so, configurando i principi guida dell'Ue come fortemente influenzati dal cristianesimo:

“Drawing inspiration from the cultural, religious and humanist inheritance of Europe, from which have developed the universal values of the inviolable and inalienable rights of the human person [...] The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail”⁶³.

Pur riconoscendo l'importanza dei valori cristiani sullo sviluppo e l'evoluzione della cultura e del progetto politico europeo, i trattati evitano qualsiasi riferimento a Dio e alla religione. Ciò anche in vista di future adesioni di Stati non cristiani, per rispettare la rigorosa secolarizzazione di membri come Francia, Germania e Svezia ed evitare di contraddire il motto ufficiale: “unita nella diversità”. Questi valori, basati sulla cristianità, sono stati i fondamenti intorno ai quali l'Ue ha cercato di forgiare un'identità europea al di là di quella dei singoli Stati nazionali. La difficoltà nel definire i confini dell'Europa complica maggiormente la definizione di un'identità, da un punto di vista storico-culturale⁶⁴. Il problema con l'identità europea è multiforme e l'incapacità di definire se stessa è anche dovuta alle grandi differenze tra gli Stati membri: “This suggests that European ‘common values’ are not as common as they are believed to be”⁶⁵. Pur attribuendo un ruolo centrale alla religione nel processo di formazione europeo, le acclerate differenze (non solo religiose) presenti all'interno dell'Europa non consentono di respingere l'adesione turca semplicemente appellandosi alla sua diversità culturale. Nonostante tutte le difficoltà, l'Ue rappresenta un modello volto a superare alcune delle debolezze dello Stato westfaliano. L'Europa assume le sembianze di una configurazione della sovranità postnazionale e può esercitare una forte influenza democratica sulle culture politiche e sulla struttura della società eco-

⁶³ European Union, *Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, 2007/C 306/01, Brussels 2007.

⁶⁴ D. Jacobs, R. Maier, *European Identity*, cit., 13.

⁶⁵ S. Akçomak, *Differences between the EU and Turkey greatly exaggerated*, in “UNU-MERIT”, <http://www.merit.unu.edu/publications/wppdf/2006/wp2006-024.pdf>, 2006, 1.

nomica e civile di Paesi che, come la Turchia, aspirano all'adesione. Un'influenza che Benhabib e Isiksel chiamano *refolution*, rivoluzione e riforma al tempo stesso⁶⁶.

Alcuni lamentano la scomparsa delle istituzioni repubblicane di sovranità e autogoverno, cui fa da contraltare un'eurocrazia sempre più invadente⁶⁷. Altri sostengono che l'Europa stia vivendo un "nuovo medievalismo"⁶⁸. Il processo di integrazione europea ha infatti indebolito le istituzioni dello Stato-nazione, dando il potere alle agenzie sub-statali di acquisire nuove forme di autonomia. L'Ue incoraggia il regionalismo e, di fatto, sovvenziona e fornisce incentivi alla cooperazione regionale. Il principio di sussidiarietà – uno dei pilastri della *governance* europea –, in molti casi, sprona all'elusione o all'eliminazione del potere di autorità nazionali centralizzate⁶⁹. I "nuovi medievalisti" sostengono che il regionalismo (insieme al principio di sussidiarietà) generi strutture di sovranità che assomigliano sempre più alle unità decentrate, interconnesse e nidificate dell'Europa medievale. Infine, ci sono quelli che considerano questi due scenari come costrutti fantasiosi e che sottolineano che l'Europa rimane un'aggregazione di Stati-nazione e che l'Ue assomiglia, piuttosto, ai desideri del XVIII secolo, di una federazione europea governata da ideali cosmopoliti.

La stesura del Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa diede agli "eurofederalisti" nuove speranze ed energie. Tuttavia, lo status ambiguo degli Stati nazionali sovrani in questa struttura federale fu aggravato dal motto "unita nella diversità", che non lasciava ben intendere se fossero gli Stati membri o i popoli europei la fonte di questa diversità, non considerando che in Europa sono presenti popoli apolidi come i baschi, i curdi e i rom, tra gli altri, che non godono di alcuna rappresentanza negli organi ufficiali dell'Ue⁷⁰.

Tra le peculiarità del nazionalismo moderno c'è il raggiungimento dell'unità e della comunanza, contrapposte all'eterogeneità e alla diver-

⁶⁶ S. Benhabib, T. Isiksel, *Ancient Battles, New Prejudices, and Future Perspectives. Turkey and the EU*, in "Constellations", vol. 13, no. 2, 2006, 219.

⁶⁷ J. Guehenno, *The End of the Nation-State*, University of Minnesota Press, Minneapolis 1995.

⁶⁸ J. Friedrichs, *The Meaning of New Medievalism*, in "European Journal of International Relations", vol. 7, no. 4, 2001, 475-503.

⁶⁹ Treaty Establishing a Constitution for Europe, *Official Journal of the European Union*, C 310, vol. 47, 16.12.2004, Article I-11.

⁷⁰ S. Benhabib, T. Isiksel, *Ancient Battles, New Prejudices, and Future Perspectives*, cit., 219.

sificazione. La nazione si erige come una comunità di eguali tra i suoi membri, ricorrendo al mito delle origini, avvolto in quel passato che deve essere ancora narrato e tramandato, per non essere dimenticato. Homi Bhabha dice che *nazione e narrazione* si caratterizzano a vicenda⁷¹. Secondo Wodak, la costruzione del discorso basato su somiglianza/differenza tra nazioni fa sì che alcune identità esterne vengano “espulse”, socialmente e politicamente. Le nazioni e le identità nazionali sono costituite da quattro tipi di macro-strategie del discorso: strategie costruttive, finalizzate alla creazione dell’identità nazionale; strategie di legittimazione protettiva, che mirano a ricreare e proteggere le identità nazionali o le narrazioni di identità; strategie trasformative, che ambiscono a cambiare l’identità nazionale; strategie distruttive, che hanno l’obiettivo di distruggere l’identità nazionale⁷². Contrariamente al moderno Stato-nazione, non c’è più alcuna sovrapposizione tra territorialità, autorità e sovranità; piuttosto, si è sviluppato un sistema di autorità funzionale che, a sua volta, è integrato in unità sovranazionali ed extraterritoriali⁷³.

La storia politica dei moderni Stati-nazione – a partire dalla metà del XIX secolo – mostra uno spiraglio transitorio – seppur non ovunque e non sempre – da un’idea di comunanza (intesa come identità) a una concepita come uguaglianza dei cittadini portatori di diritti. Il moderno Stato-nazione diventa il luogo privilegiato della democrazia liberale, quando i miti di origine vengono messi in discussione, alla prova e analizzati criticamente da una cittadinanza matura. Uguaglianza non è più sinonimo di identità; in una democrazia liberale matura, vuol dire uguaglianza tra coloro che sono diversi: nella religione, nell’etnia, nella lingua, nelle preferenze sessuali. Il multiculturalismo europeo – anche se dopo l’11 settembre è diventato una “tigre di carta”⁷⁴ e quello che avviene nelle periferie delle capitali europee indica che la questione dell’Islam in Europa rimane irrisolta – non corrisponde alla creazione di *élites* etniche, ma è un momento necessario nell’evoluzione delle concezioni democratiche di uguaglianza: quando la “cultura dominante” – che fino a quel momento ha silenziosamente

⁷¹ H. K. Bhabha, *Nation and Narration*, Routledge, New York 1990.

⁷² R. Wodak, M. Reisigl, *Discourse and racism. European perspectives*, in “Annual Review of Anthropology”, vol. 28, 1999, pp. 175-199, 187.

⁷³ S. Benhabib, T. Isiksel, *Ancient Battles, New Prejudices, and Future Perspectives*, cit., 220.

⁷⁴ Ivi, 230.

e implicitamente provveduto al formarsi dell'identità dei cittadini – non è più convincente, l'identità comune deve essere ripristinata senza la negazione della differenza⁷⁵.

L'attenzione riversata sull'identità non riguarda, però, solo la Turchia, ma è un fenomeno globale, poiché la globalizzazione e le nuove tecnologie hanno messo in contatto culture diverse, rendendole interconnesse come non mai. Questa nuova realtà ha portato ogni cultura a riflettere sulla questione noi/altri. Il dibattito odierno mira pertanto a sviluppare un linguaggio sociale e politico – non di semplice soluzione, nell'epoca della “modernità liquida”⁷⁶ – per rispondere a nuove sfide di identità e cittadinanza. Lo Stato nazionale, oggi, sembra essere troppo grande per includere le aspirazioni dei gruppi identitari⁷⁷, tuttavia, coloro che sono alla ricerca di nuovi spazi fanno ancora riferimento a esso⁷⁸. Ciò che preme individuare oggi è un linguaggio universale, che consenta la coesistenza pacifica di nuove identità locali, nazionali e sovranazionali.

4. L'approccio massimalista

Rispetto alla molteplicità di culture, che vedono un'Europa sempre più eterogenea, sembra spontaneo domandarsi cosa significhi oggi “identità europea”. All'interno del dibattito che ne è originato, la Turchia è stata posta ai margini, assunta come “confine simbolico” di ciò che è europeo, perché i suoi principi di ordine istituzionale e normativo (ossia, kemalismo e Islam) non possono conciliarsi con i concetti di ordine europeo, nel significato che le caratteristiche socioculturali, condivise dalle società nazionali, assumono nell'attuale Ue. In Germania, invece, è stato adottato il cosiddetto approccio “storico-culturale” o “massimalista”⁷⁹, secondo il quale, nello spettro dei valori presenti all'interno dell'Unione Europea (e malgrado l'eterogeneità delle sue tradizioni), si può desumere che le società nazionali combacino per alcuni versi, in quanto la loro struttura è edificata

⁷⁵ Ivi, 231.

⁷⁶ Z. Bauman, *Liquid modernity*, Polity Press, Cambridge 2000; Id., *Community. Seeking safety in an insecure world*, Polity Press, Cambridge 2001.

⁷⁷ S. Benhabib, *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, capp. 4-5.

⁷⁸ A. Appadurai, *Modernity at large*, University of Minnesota Press, Minneapolis 2003.

⁷⁹ A. Giannakopoulos, *What Is To become Of Turkey In Europe?*, cit., 60.

sulla tradizione greco-romana, sul cristianesimo e sull'esperienza di una storia condivisa⁸⁰.

L'interrogativo che si staglia su questo sfondo concerne la definizione di un'identità europea comune e l'esistenza o meno di una coscienza collettiva. Se si guarda esclusivamente al lato dell'unione economica, qualche dubbio sorge. L'integrazione sistemica europea – attraverso la Comunità del carbone e dell'acciaio e la Comunità europea – ha sperimentato, negli ultimi cinquant'anni, una massimizzazione dei vantaggi reciproci all'interno delle diverse istituzioni, sviluppatasi senza che fosse necessaria un'identità culturale europea. Se si vuole realizzare un'Unione politica, però, politiche individuali all'interno dell'Ue dovranno inevitabilmente fondersi con quelle nazionali (che possono differire all'interno delle varie aree politiche, non tanto in ambito economico, quanto piuttosto nella difesa nazionale e nelle politiche estere), da cui si prevede un processo di maggiore federalizzazione dell'Ue⁸¹. Tuttavia, la fusione a livello istituzionale deve, per forza di cose, interfacciarsi con l'eterogeneità socioculturale nazionale: ecco perché la cultura viene sempre più spesso descritta come una "controtendenza", decentrata, regionalistica, ingombrante, a volte caotica, del mercato interno⁸².

La *Convenzione culturale europea* del 1954 e la *Dichiarazione sull'identità europea* del 1973 sono l'emblema del fatto che i regolamenti amministrativi dell'Ue non rappresentano il motore dell'integrazione europea. Nel Trattato di Maastricht, la questione dell'identità europea – sia nel preambolo che agli articoli 2 e 6 – ha un ruolo centrale e iniziative simboliche – quali una bandiera, un inno, il passaporto Ue, la patente di guida europea, la giornata dell'Europa, una moneta comune, ecc. –, che mirano all'edificazione di un'identità europea interna. Se non la si vuole far soccombere al puro economicismo e all'istituzionalismo, l'identità europea deve essere intesa come una nuova dimensione (collettiva), capace di trascendere il nazionalismo nei suoi Paesi membri. L'Ue, inoltre, desidera raggiungere la legittimità attraverso i suoi cittadini. L'obiettivo di un'unione politica può essere perseguito attraverso una transizione dal modello di un'integrazione istituzionale ed eco-

⁸⁰ Ivi, 61.

⁸¹ Ivi, 62.

⁸² Ivi, 64.

nomico-legale, a quello di un'integrazione interconnessa e decentrata, che venga anche determinata culturalmente⁸³.

La frammentazione culturale, le divisioni e le polarità all'interno del continente europeo sono evidenti anche tra gli elementi cardine della cultura europea: cristianesimo, umanesimo, ragione, scienza. Se si fa riferimento, per esempio, alla cultura religiosa come idea centrale e istituzionalizzata dell'ordine, non si può prescindere dal fatto che i modelli dominanti di confessione e la divergenza strutturale della cultura religiosa abbiano sovente dato origine a differenze culturali, modelli di valore o di comportamento, storicamente determinati. L'eterogeneità confessionale dell'Europa impostò, infatti, i discorsi di distinzione religioso-culturale, che condussero a determinate rappresentazioni collettive e concezioni simboliche, le quali diedero poi origine a un certo tipo di comportamenti⁸⁴.

Oggi non esiste (e non può esistere) un'Europa omogenea; tantomeno un'identità culturale comune. E anche se essa ha rappresentato l'universalità e la civiltà per moltissimi anni, attualmente molte figure religiose e politiche europee di spicco non le rivendicano, ma sottolineano la peculiarità culturale offerta dall'esperienza europea⁸⁵. Comunità variegata e spesso in competizione, ciascuna delle quali si prende il diritto di rappresentare il quadro culturale (europeo) migliore, sono alla base dell'esperienza storica europea. La formula "identità europea", in riferimento a un'Europa storicamente e culturalmente in costante mutamento, non ammette la frammentazione delle singole identità, che hanno natura sia nazionale che regionale: la cultura europea è vista come un'unità esistente nel presente, nella quale una proiezione di ciò che comporterebbe l'ingresso della Turchia ha, in una certa misura, scatenato una "guerra culturale", rappresentata dal dibattito sul consenso culturale, sul predominio di una cultura e quindi di un collettivo concreto, che rappresenta proprio questa cultura.

Se ipotizziamo che la cultura sia fondamentalmente "artificiale", un costrutto, essa si presta alla manipolazione. Il modo di procedere attraverso la conoscenza dei processi di consolidamento subiti dagli Stati nazionali viene impiegato anche in relazione al processo di in-

⁸³ Ivi, 66.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ N. Göle, *Turkish delight in Vienna. Art, Islam and European public culture*, in "Cultural Politics", vol. 5, no. 3, 2009, 277-298.

tegrazione europea: in questo senso, la prospettiva massimalista concettualizza la comunità politica come una “comunità culturale etica”⁸⁶. In opposizione a questo approccio, è stato sostenuto che l’identità culturale europea non debba essere ricercata solo nella diversità, bensì soprattutto nel confronto tra le tensioni alimentate dai contrasti in essa presenti. Seguendo uno schema dialettico dell’identità, il Sé e l’alterità sono considerati quasi un’unità indissolubile; seguendone uno dialogico, invece, sono esattamente l’opposto: i principi riflessivi, transfunzionali e plurali che caratterizzano l’Europa sono, in un certo senso, “culturali-genetici”⁸⁷. Pertanto, la relazione dialogica tra le componenti separate del processo di integrazione europea implica che esse varino, si modifichino e siano sempre in movimento. Mentre l’affermazione del modello di relazione dialettica tra queste componenti rappresenta un concetto teleologico, il modello dialogico lascia indefinito l’esito di questo processo di interazione, pur sempre duraturo. Dunque, la formula “unita nella diversità” deve essere ampliata, per comprendere che non si tratta solo di una questione di diversità e cambiamento, ma di un’interrelazione tra queste varie componenti; l’incontro “fertilizzante” delle differenze, degli antagonismi, delle competizioni e delle entità complementari⁸⁸.

L’Unione Europea deve essere considerata come un processo intersoggettivo e dialogico, efficace nella costituzione del “collettivo”, sulla base di capacità e di competenze interculturali orientate alla pratica del dialogo. La creazione di identità appare, in questo contesto, come una comunicazione e un’azione orientate ai problemi che creano orizzonti ed esperienze comuni e, quindi, una comunità. La responsabilità di trovare soluzioni a problemi specifici genera solidarietà. La storia dei problemi sociali condivisi costituisce una tradizione politica democratica e una coscienza collettiva, nel corso del tempo. L’identità non può essere pianificata, ma sorge – quasi del tutto – dal lungo e turbolento processo dei conflitti portati dalla routine nella vita quotidiana e dall’interazione tra consenso e dissenso, per cui promuove questo processo. Dimostra chiaramente che è possibile concepire una “civiltà” senza integrarne le controversie, le soluzioni provvisorie e i criticismi, che sempre l’accompagnano. In quest’ottica, l’argomento

⁸⁶ A. Giannakopoulos, *What Is To become Of Turkey In Europe?*, cit., 67.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

dialogico interpreta la comunità politica come una “comunità universale di cittadini”⁸⁹.

L’identità europea può essere concepibile solo come identità comparativa. Un’identità culturale comune deve essere considerata esclusivamente come un conglomerato di identificazioni, con riferimenti a valori parzialmente variabili. Ecco perché alcuni ritengono che un’omogeneizzazione dell’identità culturale non sia necessaria per l’Unione Europea, ma sia sufficiente una mediazione tra i riferimenti di valore delle particolari culture nazionali. D’altronde, come sosteneva MacIntyre, nessuna tradizione è del tutto penetrabile e “traducibile”⁹⁰, pertanto nessuna valutazione sulla portata delle altre culture è legittima, in quanto i suoi elementi potranno essere intelleggibili solo all’interno di quello specifico contesto sociale⁹¹. L’identità europea deve essere pensata come una capacità orientata alla pratica e alla competenza per il dialogo interculturale. Per usare le parole di Habermas e Derrida, l’identità europea è “il reciproco riconoscimento dell’Altro nella sua Alterità”⁹². Non l’auto-affermazione e l’autocontrollo, ma il rispetto, la cooperazione e il dialogo costituiscono la sostanza di questo processo “aperto”; un processo non deterministico, ma che consente alla configurazione storica e alla creatività di seguire il proprio corso. Il dialogo interculturale deve essere inteso come un processo di apprendimento, che può portare a modifiche e metamorfosi delle concezioni sull’identità.

In contrasto con i tentativi massimalisti di definire un’identità europea, il punto non è tanto quello di comprendere come l’identità culturale possa discendere dal riavvicinamento e dall’assimilazione o dalla delimitazione, ma come una valutazione delle differenze tra culture eterogenee evolverà in futuro. Un’identità che può, dunque, essere sempre ricostruita. Pertanto, la domanda cruciale per il futuro dell’Europa sarà: quanta e quale diversità sarà consentita all’interno dell’Unione, nella costruzione di quest’identità? Al di là della questione relativa all’istituzione di un’identità europea, l’adesione della Turchia all’Ue inevitabilmente pone al centro l’interrogativo su cosa

⁸⁹ Ivi, 69.

⁹⁰ A. MacIntyre, *Relativism, Power and Philosophy*, in K. Baynes, J. Bohman, T. McCarthy (a cura di), *After Philosophy. End or Transformation?*, The MIT Press, Cambridge (Mass.)-London 1987, 397.

⁹¹ C. Taylor, *Sources of the Self. The Making of the Modern Identity*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1989, 38.

⁹² A. Giannakopoulos, *What Is To become Of Turkey In Europe?*, cit., 69.

costituisca la cultura politica dell'Europa. Il fatto che la Turchia possa rientrare nel processo di integrazione europea non dipende solo da quanto l'identità della Turchia sia europea, ma principalmente e immediatamente da come l'Europa si definisce. Questo non solo perché l'Europa è, in qualche misura, costretta all'autodeterminazione, mentre la Turchia attende, ma piuttosto perché l'Europa deve trovare una risposta su come intende esattamente contribuire al dibattito culturale mondiale avviato, ad esempio, da Huntington. E questa risposta non può essere desunta da una semplice estensione dell'esperienza dello Stato-nazione, che va, al contrario, superata e non semplicemente adattata a una realtà interstatale⁹³.

Le dolorose esperienze di conflitti, tensioni, relazioni competitive, inimicizie, rivalità, interruzioni e discontinuità all'interno del continente europeo – sia nella sua dimensione interiore, che sociale e temporale –, hanno dato origine ad astratte forme legali di solidarietà civile; all'instaurazione di una competizione ideologica e politica tra i partiti; all'appropriazione intellettuale di tradizioni parzialmente opposte (come l'ebraismo, il cristianesimo, ecc.). L'identità europea, tuttavia, non deve essere vista esclusivamente come il prodotto di questi risultati, ma soprattutto nel doloroso processo di apprendimento della loro stessa produzione. Questa esperienza storica apre la strada a una democrazia europea post-nazionale, all'interno delle cui strutture c'è il riconoscimento delle differenze nazionali-culturali, al di là di una semplice assimilazione o convivenza e in cui vanno garantite migliori forme istituzionali di "solidarietà tra stranieri"⁹⁴. Una comunità democratica di cittadini europei non può essere costituita sulla base di un'identità storica "fittizia", ma su comuni proiezioni di persone con culture diverse, che sono consapevoli del loro compito di determinare insieme il corso della storia.

Punti deboli della Turchia sono i punti di forza dell'occidentalismo: la tutela dei diritti umani e una rigida osservanza dei principi democratici. Non è dunque una coincidenza il fatto che la più forte critica dell'Ue alla Turchia nel processo di adesione si concentri su questi aspetti. Quindi, se la Turchia lavorasse su queste lacune – aiutata anche dalla forte società civile turca – e osservasse i criteri di Copenaghen, per la prima volta una società islamica potrebbe offrire all'U-

⁹³ Ivi, 69.

⁹⁴ Ivi, 71.

nione la possibilità di un *unicum* storico. Di conseguenza, se l'Unione l'accettasse, dimostrerebbe un immenso potere di integrazione delle identità europee e si avrebbe un risultato senza precedenti per una cultura politica.

5. Prospettive turche

In *Vers un Islam européen*, Olivier Roy sostiene che “On rejetera la candidature turque à l'Union européenne moins parce que l'Etat turc ne satisfait pas les exigences démocratiques, ce qui serait une bonne raison, que parce que la société turque n'est pas 'européenne', c'est-à-dire ne partage pas le fonds de christianisme qui fonde sa laïcité même”⁹⁵. Secondo questa narrazione, la Turchia non condivide il terreno culturale e religioso comune, che serve ad ancorare le forme europee di laicismo e – per estensione – le forme europee di democrazia. Samuel Huntington ha espresso quest'idea in *The Clash of Civilizations*, quando afferma che l'Europa e la cristianità terminano nel momento in cui cominciano l'Islam e la religione ortodossa⁹⁶. Huntington definisce la Turchia “Paese lacerato”, ossia uno di quei Paesi che “has a fair degree of cultural homogeneity but are divided over whether their society belongs to one civilisation or another”⁹⁷. Spesso le élite politiche perseguono un “sogno” occidentale, ignorando le proprie tradizioni culturali, religiose e storiche, senza il sostegno dei propri cittadini: “Turkey, for long the sword and buckler of Islam against the West, made a deliberate choice for westernization, and for a Westward political orientation”⁹⁸. Inoltre, – prosegue Huntington – l'Akp al potere ha infranto i tentativi delle élite di occidentalizzarsi. La Turchia si presenta come “ponte e pacificatore”, in quanto “the most westerner country in the Orient and most oriental country in the West”⁹⁹. Secondo Huntington, l'autodefinirsi della Turchia come ponte tra Oriente e Occidente non

⁹⁵ O. Roy, *Vers un Islam européen*, Editions Esprit, Paris 1999, 10.

⁹⁶ S. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, cit., 158.

⁹⁷ Ivi, 18.

⁹⁸ B. Lewis, *Why Turkey is the only Muslim Democracy*, in “The Middle East Quarterly”, vol. 1, no. 1, 1994, pp. 41-49, 45.

⁹⁹ E. Bağış, *Turkey is a remedy to Clash of Civilizations which is the nightmare of everybody*, in Egemenbagis.com, http://www.egemenbagis.com/web/21-14780-1-1/egemen_bagis_en/medya/haberler/turkey_is_a_remedy_to_clash_of_civilizations_which_is_the_nightmare_of_everybody, 4 novembre 2009.

fa altro che dimostrare la sua lacerazione, poiché collega due realtà solide, ma non appartiene a nessuna delle due¹⁰⁰.

La questione dell'identità è stata fondamentale in tutti i tempi della storia turca, ma ha accresciuto il suo peso nel momento in cui Atatürk si preoccupò di avere una società unita da un'unica identità nazionale. MacIntyre scrive che è impossibile rinnegare completamente la propria identità (che ognuno eredita dal proprio passato e che discende dalle comunità di appartenenza), così come uscire dalla tradizione¹⁰¹. Anzi, più ci si ribella alla tradizione – provando a costruire una nuova identità, distante da quella lasciata da coloro che ci hanno preceduti¹⁰² –, più la si afferma. Il perseguimento della “singola identità nazionale” è stato talmente tanto ricercato da Atatürk, al punto da considerare il multiculturalismo come un rischio, un potenziale segno di una società frammentata. Va detto che la Turchia ha subito una profonda trasformazione sociale e politica a causa di vari sviluppi, interni ed esterni. Tuttavia, questi criteri non bastano, da soli, ad analizzare in un'ampia prospettiva la situazione.

“Even if economic and political obstacles to Turkey's accession are lifted, even if Turkey is deemed to be in unambiguous conformity with the Copenhagen criteria, European opposition to Turkish membership will persist [...] the Turkish case is controversial in cultural and religious terms, as it involves the potential accession of a Muslim-majority country to an arguably, at least historically Christian Europe¹⁰³”.

Nonostante la tolleranza verso i non musulmani già nel sistema ottomano fosse notevole (paragonata alla situazione in Occidente¹⁰⁴), minoranze etniche e religiose non turche e non musulmane – sottomesse durante il processo di formazione nazionale – rivendicano il loro diritto al riconoscimento. Al contempo, i gruppi conservatori, con una forte identità islamica, occupano sempre più ruoli pubblici e politici. In questo contesto, l'adesione della Turchia destabilizza

¹⁰⁰ S. P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, cit., 149.

¹⁰¹ A. MacIntyre, *Dopo la virtù*, Feltrinelli, Milano 1988, 220-221.

¹⁰² M. Walzer, *The Communitarian Critique of Liberalism*, in “Political Theory”, vol. 18, no. 1, 1990.

¹⁰³ E. S. Hurd, *Negotiation Europe: the politics of religion and the prospects for Turkish accession*, in “Review of International Studies”, vol. 32, issue 3, 2006, pp. 401-418, 402.

¹⁰⁴ W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon Press, Oxford 1996.

l'identità culturale dell'Ue e pone un interrogativo: quale posto occupa la religione nell'Europa unita? Quale modello dovrebbe essere alla base della Costituzione: il modello francese di *laïcité* o quello dei sussidi statali a gruppi religiosi riconosciuti, vigente in Germania e nei Paesi Bassi? Gli intellettuali e i politici europei di sinistra e di destra dibattono su quanto la Turchia sia una nazione occidentale. C'è chi sostiene che l'Unione Europea non sia un'unione di "buoni samaritani", obbligata ad aiutare un Paese con un retaggio culturale e religioso discutibile, un passato antidemocratico e militarista, la non osservanza dei diritti umani e alle spalle una storia di genocidio contro gli armeni e i greci. Gli intellettuali e i politici turchi – che premono per l'adesione –, dal canto loro, cercano di dimostrare che la Turchia è una nazione occidentale e lo fanno con argomentazioni del tipo: "Ataturk era un riformatore illuminato" o "la Turchia è l'unica democrazia praticabile nel mondo musulmano"¹⁰⁵.

Queste discussioni evocano vecchi pregiudizi e giocano sulle paure contemporanee: "i turchi di nuovo alle porte dell'Europa, pronti a invadere le città con orde di uomini disoccupati che non sono in grado di integrarsi"; dopo averli fermati una volta nel 1389 in Kosovo e poi di nuovo nel 1529 e nel 1683 alle porte di Vienna, gli europei ora si stanno impegnando a "suicidarsi collettivamente", suggeriva il *Partito della Libertà* di Jörg Haider¹⁰⁶. I turchi rispondono che, escludendo la Turchia, l'Ue rimarrà un "club cristiano bianco"; che i criteri di Copenaghen sono una sottile patina rivestita di vecchi pregiudizi religiosi e culturali; che l'Unione Europea non può criticare la politica mediorientale degli Stati Uniti, se non riesce ad ammettere al suo interno l'unico Paese democratico presente nel mondo islamico¹⁰⁷. Questa raffica di accuse e contro-accuse raggiunse un picco in seguito all'attentato alla sinagoga di Istanbul, nell'autunno del 2003. I politici conservatori tedeschi, come Angela Merkel, usarono questo evento per ricordare che l'ammissione della Turchia avrebbe portato ulteriori islamisti e membri di Al Qaeda nell'Ue, dimenticando che le cellule islamiste da cui provenivano (e provengono tuttora) molti terroristi erano presenti da tempo nelle città europee.

¹⁰⁵ S. Benhabib, T. Isiksel, *Ancient Battles, New Prejudices and Future Perspectives*, cit., 221.

¹⁰⁶ Euronews, *Jörg Haider contro la "dittatura dell'Unione Europea"*, in <http://it.euronews.com/2008/09/17/jorg-haider-blames-eu-interference-for-austrias-isolation-in-2000>, 17 settembre 2008.

¹⁰⁷ S. Benhabib, T. Isiksel, *Ancient Battles, New Prejudices and Future Perspectives*, cit., 221.

Tuttavia, nell'autunno del 2005 accadde qualcosa che parve mutare le sorti della Turchia: in parte attirati dall'attesa dell'adesione all'Ue, ma soprattutto a causa dell'enorme sviluppo di una società civile indipendente e vibrante all'interno del Paese, "il muro negazionista" – che aveva fino a quel momento impedito un onesto esame della storia del genocidio turco degli armeni ottomani durante gli ultimi anni dell'Impero (1915) – si rompe e si assistette a un vero e proprio "Turkish 'Vergangenheitsbewältigung'"¹⁰⁸. Gli eventi del 1915, in cui più di un milione di armeni furono assassinati nelle province ottomane, vennero discussi apertamente: il dibattito non riguardava il fatto che questi eventi si fossero verificati realmente (aspetto a lungo contestato), ma se dovessero essere definiti piuttosto come "crimini contro l'umanità", che non genocidio contro il popolo armeno; se potessero essere interpretati come "legittima difesa" da parte dell'esercito turco, di fronte alle aspirazioni separatiste dei combattenti armeni (il Partito *Dashnak*) e così via. La cortina d'oblio che avvolgeva le origini traumatiche della Repubblica turca finalmente pareva essere smantellata.

Quicke rileva che due aspetti correlati devono essere presi in considerazione quando si valuta una società democratica: la posizione morale, politica, filosofica – ossia, se le idee di libertà, uguaglianza e giustizia occupino una posizione centrale – e ciò che viene assunto sul modo in cui la società sta cambiando¹⁰⁹. Questi due aspetti permettono di spiegare, almeno in parte, la narrativa della modernizzazione e del nazionalismo turco. L'Occidente emerge come uno degli elementi chiave della narrativa della civiltà nel contesto turco e lo si usa come metro di paragone, poiché la modernizzazione è stata equiparata all'europeizzazione. Sembra, pertanto, esserci, da un lato, un'identità europea completa, matura e moderna, contrapposta a un "noi" turco non ancora completamente formato, che pare quindi situare l'Europa in una posizione preminente rispetto alla Turchia.

Spesso si parla di Turchia per le tematiche concernenti le questioni di genere o le violazioni dei diritti umani. Tuttavia, già nel 1994, il Paese aveva un Primo Ministro donna e, nel 1934 (dieci anni prima della Francia), aveva già concesso diritti di suffragio alle donne. Questi sono

¹⁰⁸ Ivi, 222.

¹⁰⁹ J. Quicke, *A curriculum for life. Schools for a democratic learning society*, Open University Press, Buckingham 1999, 2.

esempi di ciò che Göle chiama “forme extra di modernità”¹¹⁰. I diritti umani non sono né ottomani né europei¹¹¹: sono emersi in Europa a causa di alcuni fattori storici. Come osserva Donnelly, “were foreign to traditional Asian societies as they were to their Western counterparts”¹¹². Con gli accordi di Copenaghen del 1993, l’Unione Europea puntava a evitare questioni ben più controverse (quali le identità culturali, linguistiche, religiose ed etniche), sostenendo un insieme di istituzioni che – pur essendo di stampo occidentale – fossero in grado di funzionare anche su altri terreni e culture. L’obiettivo era quello di non attribuire all’identità europea una precisa impronta culturale né di riferirsi a fede, lingua o costumi, puntando piuttosto su criteri istituzionali liberal-democratici. Malgrado ciò, si è sviluppata una profonda incrinatura tra i principi istituzionali e il concetto di identità. Mirela Bogdani insiste particolarmente su questo aspetto, affermando che: “fulfilment of the Copenhagen Criteria or other specific issues seem to be a fig-leaf to hide the real religion and culture-based reservations”¹¹³, alla quale fa eco Benhabib: “the Copenhagen criteria are a thin veneer coated over old religious and cultural prejudices”¹¹⁴.

Identità e valori sono state le ragioni non ufficiali per escludere la Turchia dall’Europa. Nessuno, prima del discorso di Hans Van Mierlo al Parlamento europeo nel 1997, aveva mai ammesso che il problema in realtà era (ed è tuttora) quello di ammettere un grande Paese musulmano all’interno dell’Ue¹¹⁵. In un incontro tenutosi all’American Academy di Berlino, nel settembre 2004, Joschka Fischer (allora ministro degli esteri tedesco) fu interrogato sull’acceso dibattito europeo in merito all’adesione della Turchia all’Unione Europea e diede una risposta a dir poco singolare: “Suppose Mexico wanted to become the fifty-first state of the USA, a country that is ethnically and religiously quite different from the majority population, furthermore a Third World country

¹¹⁰ K. Çayır, “We Should Be Ourselves before Being a European”. *The New Curriculum, New Textbooks and Turkish Modernity*, in “Educational Sciences. Theory & Practice”, vol. 9, no. 4, 2009, pp. 1681-1690, 1687.

¹¹¹ M. Ignatieff, *Human rights*, Princeton University Press, Princeton 2001.

¹¹² J. Donnelly, *Human rights and Asian values. A defense of ‘Western’ universalism*, in J. R. Bauer, D. A. Bell, *The East Asian challenge for human rights*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, 60-88.

¹¹³ M. Bogdani, *Turkey and the Dilemma of EU Accession*, IB Taurus, New York 2011, 47.

¹¹⁴ S. Benhabib, T. Isiksel, *Ancient Battles, New Prejudices and Future Perspectives*, cit., 221.

¹¹⁵ I. B. Neumann, *Uses of the Other*, cit., 62.

with a socio-economic level much lower than that of the majority. That is what Turkey's joining of the EU would mean for us"¹¹⁶. Quella che apparve subito come un'affermazione etnocentrica, che asseriva la superiorità morale ed economica europea, aveva l'intento di spiegare le difficoltà che l'adesione della Turchia – con una popolazione di circa 70 milioni di musulmani, il 50% dei quali ha diciotto anni o meno – rappresenterebbe per l'Europa. Dopo il “no” francese alla Costituzione europea alla fine del maggio 2005, l'allora Presidente Jacques Chirac e il suo partito promisero agli elettori francesi che l'eventuale adesione della Turchia sarebbe stata oggetto di referendum. Tuttavia, il 3 ottobre 2005, nonostante la grande riluttanza di Germania e Paesi Bassi e di fronte alla diffusa “turcofobia” di Francia e Austria, furono avviati colloqui ufficiali per l'adesione.

La questione è: verificare la “compatibilità” della Turchia con l'Europa; se Est e Ovest, Islam e Cristianesimo possano effettivamente coesistere e coabitare. Le argomentazioni riguardanti la cultura, i valori e l'identità sono diventate cruciali nel campo della politica di allargamento dell'Ue. “The notion of a ‘different culture’ in the Turkish case is assumed to be used frequently as a code-word or euphemism for ‘Muslim religion’”¹¹⁷, facendo sì che gli europei definiscano sempre più se stessi, in quella continua gara per “essere migliori” rispetto al popolo turco. Come sottolineato da Huntington e Lewis, gli oppositori all'adesione menzioneranno le differenze di cultura e di valori per enfatizzare l'incompatibilità tra Islam e Occidente, conclamando l'inadeguatezza della Turchia come papabile membro dell'Ue¹¹⁸. Altri, invece, marcheranno gli aspetti simili tra i due “mondi”, contestando l'ignoranza della classe politica europea e, in generale, gli atteggiamenti occidentali e dell'Ue nei confronti dell'“altro”, turco e islamico¹¹⁹.

L'identità europea è da sempre più incentrata sul descrivere ciò che non è, piuttosto che quello che è: “From the beginning, Europe was defined partly in terms of what it was not. In other words, the ‘Other’,

¹¹⁶ In S. Benhabib, T. Isiksel, *Ancient Battles*, cit., 218.

¹¹⁷ M. Bogdani, *Turkey and the Dilemma of EU Accession*, cit., 164.

¹¹⁸ S. P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, cit.; B. Lewis, *Islam and the West*, Oxford University Press, Oxford 1993.

¹¹⁹ P. Norris, R. Inglehart, *Islamic Culture and Democracy. Testing the ‘Clash of Civilisations’ Thesis*, in R. Inglehart, *Human Values and Social Change. Findings from the Values Surveys*, Brill, Boston 2003, 5-34; E. W. Said, *Orientalism*, cit.; I. B. Neumann, M. J. Welsh, *The Other in European self-determination*, cit.

i.e. the non-European barbarian or savage"¹²⁰. Le élite e le popolazioni di Paesi quali Francia, Austria, Germania e Grecia si oppongono con decisione all'adesione turca, anche a causa delle differenze di valori, messe in luce dalle tesi di Huntington. A loro supporto adducono le esperienze di immigrazione turca e islamica, incapaci di integrarsi – come già rilevato – nella società europea¹²¹. L'ex cancelliere della Repubblica federale tedesca e capo del *Partito socialdemocratico* (SPD), Helmut Schmidt, suggerì che la Turchia non doveva essere ammessa nell'Ue a causa della sua "cultura inadeguata"¹²². L'ex capo del Mercato interno dell'Ue, Frederik Bolkestein, affermò nel 2004 che: "the American Islam expert Bernard Lewis has said that Europe will be Islamic at the end of this century. I do not know if this is right, or whether it will be at that speed, but if he is right, the liberation of Vienna in 1683 would have been in vain"¹²³. Nel 2002, l'ex Presidente francese Valéry Giscard d'Estaing, dichiarò che la Turchia non era un Paese europeo e che ammetterla nell'Ue avrebbe significato "la fine dell'Europa"¹²⁴. L'ex Presidente francese, Nicolas Sarkozy, dichiarò pubblicamente nel 2008 la sua opposizione all'adesione turca, affermando di non ritenerlo un Paese europeo¹²⁵: "Je veux être l'ami de la Turquie, mais je dis que la Turquie n'a pas sa place en Europe, tout simplement parce qu'elle est en Asie mineure"¹²⁶. Sia Angela Merkel che David Cameron afferma-

¹²⁰ I. B. Neumann, M. J. Welsh, *The Other in European self-determination*, cit., 329.

¹²¹ S. Benhabib, *The Rights of Others*, cit.

¹²² H. Kösebalaban, *Turkey's EU Membership. A Clash of Security Cultures*, in "Middle East Policy", vol. 9, no. 2, 2002, 146, note 18. Cita Helmut Schmidt, *Die Selbstbehauptung Europas, Perspektiven für das 21. Jahrhundert*, Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart 2000.

¹²³ Citato da B. Waterfield, *Bolkestein. EU faces 'implosion risk over Turkey*, <http://www.eupolitix.com/EN/News/200409/0c501627-c886-4fc1-95c2-e49c1945898a.htm>, 7 settembre 2004.

¹²⁴ Intervista apparsa su *Le Monde*, 8 novembre 2002. Seguendo fedelmente il *Trattato sull'Unione Europea*, si legge: "Ogni Stato europeo può domandare di diventare membro dell'Unione. Esso trasmette la sua domanda al Consiglio che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono. Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l'Unione, da essa determinati, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali", Articolo O, Disposizioni Finali, Titolo VII, Maastricht, 7 febbraio 1992.

¹²⁵ National Interest, *Making France a Power for the Future*, <http://nationalinterest.org/commentary/making-france-a-power-for-the-future-part-i-1536>, 17 aprile 2007.

¹²⁶ Discorso tenuto durante la *Convention sur l'Europe*, 30 gennaio 2008.

rono che il multiculturalismo era stato un fallimento nei loro Paesi¹²⁷. L'ex Primo Ministro britannico, però, in visita ad Ankara nel luglio 2010, vedeva nella potenziale adesione della Turchia un'opportunità, per abbattere l'ormai obsoleta barriera tra Occidente e Medio Oriente: "They see the history of our world as a clash of civilisations, as a choice between East and West. They just don't get the fact that Turkey can be a great unifier, because instead of choosing between East and West, Turkey has chosen both"¹²⁸. Anche l'allora ministro degli esteri spagnolo, Miguel Angel Moratinos, riconobbe l'importante opportunità che si realizzerebbe abbattendo le resistenze verso il coesistere pacifico tra le società musulmane e i valori universali europei¹²⁹.

Sia Huntington che altri accademici e molte élite occidentali respingono l'esistenza di questo "incontro" tra Occidente e mondo musulmano, non vedendo alcun punto in comune tra le due "civiltà". Secondo Huntington, i valori occidentali non possono coesistere accanto all'Islam e alle sue tradizioni, perché la caratteristica che più chiaramente distingue la cultura occidentale – derivata dal cristianesimo – dal mondo musulmano, riguarda i valori associati alla democrazia rappresentativa¹³⁰.

6. Titubanze ed euforie

La prospettiva dell'Unione Europea offerta al vertice di Helsinki ha radicalmente trasformato l'*establishment* politico in Turchia, aprendo nuove prospettive a vari gruppi etnici, religiosi, sociali e politici nella società civile turca. Curdi, aleviti, islamisti, circassi, armeni e un certo numero di gruppi religiosi ed etnici sono diventati veri sostenitori dell'Unione Europea, in un modo che ha affermato i pilastri dell'unione politica come un progetto per la pace e l'integrazione. L'Ue è quindi sembrata il principale catalizzatore nell'accelerare il processo di democratizzazione in Turchia o, in altre parole, un faro che illumina il

¹²⁷ BBC News, *Merkel says German multicultural society has failed*, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11559451>, 17 ottobre 2010; Id., *State multiculturalism has failed, says David Cameron*, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12371994>, 5 febbraio 2011.

¹²⁸ D. Cameron, *PM's speech in Turkey*, <http://www.number10.gov.uk/news/speeches-and-transcripts/2010/07/pms-speech-in-turkey-53869>, 27 luglio 2010.

¹²⁹ A. Rettman, *Spain champions Turkish membership in EU 'family'*, <http://euobserver.com/9/29331>, 25 gennaio 2010.

¹³⁰ P. Norris, R. Inglehart, *Islamic Culture and Democracy*, cit., 8.

cammino della Turchia verso la modernizzazione. Come ha affermato Ziya Öniş, l'integrazione europea è diventata un meccanismo per preservare l'identità islamica della Turchia e renderla "more compatible with a secular, democratic and pluralistic political order"¹³¹.

Prima del referendum costituzionale, alla fine del 2010, le minoranze erano tornate a dichiarare apertamente di voler contribuire all'idea di creare una Costituzione completamente nuova e democratica, la quale doveva essere preparata nel nuovo Parlamento, convocato dopo le elezioni del luglio 2011, che consolidarono il potere dell'AKP con una vittoria schiacciante, di oltre il 50%¹³². Grazie alla ritrovata prosperità economica, la Turchia in quel periodo stava esercitando una sorta di *soft power* nella regione, instaurando relazioni amichevoli con il Medio Oriente, il Nord Africa, il Caucaso e gli ex Paesi sovietici, creando inoltre un clima politico favorevole alle rimostranze dei diversi gruppi etnico-culturali¹³³. Questi ultimi desideravano, in particolare, modificare l'articolo 66 della Costituzione, che definisce la cittadinanza turca: "Ogni persona legata allo Stato turco attraverso il legame di cittadinanza è un turco", eliminando dunque qualsiasi cenno al fattore etnico. Le cose cambiarono con l'inasprirsi di una crisi interna all'Unione Europea, con la sempre maggiore instabilità dell'area mediorientale e l'ascesa dell'islam politico come reazione all'islamofobia nel mondo¹³⁴.

L'euroscetticismo, il nazionalismo e il campanilismo in Turchia furono acuiti dalla disapprovazione nei confronti dell'occupazione americana dell'Iraq; dalle limitazioni alla sovranità nazionale imposte dall'integrazione europea; dalle celebrazioni per il XC anniversario della deportazione/genocidio armeno nel 2005; dall'eventualità che la Turchia riconoscesse la parte meridionale di Cipro per ingraziarsi l'Ue; a causa dell'opinione pubblica anti-turca in Paesi europei, quali Francia e Austria; dagli attacchi israeliani contro il Libano nel 2006. In un

¹³¹ Z. Öniş, *Turkish Modernization and Challenges for the New Europe*, in "Perceptions", vol. 9, no. 3, 2004, pp. 5-28, 16, <http://sam.gov.tr/wpcontent/uploads/2012/02/ZiyaOnis.pdf>.

¹³² G. Yılmaz, *Is There a Puzzle? Compliance with Minority Rights in Turkey (1999-2010)*, in "KFG Working Papers", no. 23, 2011, http://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working_paper/wp/wp23.

¹³³ K. Kirişçi, *Turkey's 'Demonstrative Effect' and the Transformation of the Middle East*, in "Insight Turkey", vol. 13, no. 2, 2011, pp. 33-55, http://file.insightturkey.com/Files/Pdf/insight_turkey_vol_13_no_2_2011_kirisci.pdf.

¹³⁴ A. Kaya, R. Marchetti, *Europeanization, Framing Competition and Civil Society in the EU and Turkey*, in "Global Turkey in Europe - Working Paper", no. 6, 2014, 8.

simile contesto, l'*élite* statale divenne sempre più scettica nei confronti del processo di europeizzazione. Uno scetticismo che può essere definito come "sindrome di Sèvres", una paura che ha origine nell'era post Prima guerra mondiale, fondata sul rischio del crollo dello Stato turco¹³⁵. L'AKP fece un passo indietro rispetto alla sua posizione pro-europea dopo il 2005, quando percepì che l'Ue non era più intenzionata ad accogliere il Paese e, soprattutto, in seguito alla decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) in merito al caso del velo (Leyla Şahin v. Turkey), la quale contrastava con la legge turca che vieta il velo islamico nelle università e in altri istituti educativi e statali. La Corte decise che – in merito al diritto a esercitare liberamente il proprio credo religioso, così come il diritto all'istruzione – l'ingerenza dello Stato turco nel caso Şahin era legittima e legale, poiché lo Stato intendeva mantenere l'ordine pubblico. La Corte stabilì che non vi era stata alcuna violazione dell'articolo 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (libertà di pensiero, coscienza e religione), dell'articolo 10 (libertà di espressione), dell'articolo 14 (divieto di discriminazione) e dell'articolo 2, protocollo n. 1 (diritto all'istruzione)¹³⁶. La Corte concluse affermando che, in situazioni come nel caso in esame, l'interferenza con i diritti fondamentali potrebbe essere necessaria, al fine di proteggere i diritti e le libertà altrui, mantenere l'ordine pubblico e salvaguardare i principi di laicità e uguaglianza in Turchia, nonostante il divieto interferisse con il diritto di Şahin di manifestare pubblicamente la propria religione. Fu la prima volta che la CEDU decise di occuparsi di un caso simile, poiché due precedenti istanze riguardanti il velo turco erano state rigettate. Nel caso Şahin, tuttavia, il risultato fu una sconfitta temporanea per i sostenitori del velo.

L'euroscetticismo è inteso come percezione e atteggiamento generale della società civile turca nei confronti dell'Europa, non solo verso l'Ue e la prospettiva dell'adesione. Il che è rivelatore del fatto che, spesso, le parole *Europa* e *Unione Europea* vengono usate in modo intercambiabile in Turchia¹³⁷.

¹³⁵ Z. Oniş, *Turkish Modernization and Challenges for the New Europe*, cit., 12.

¹³⁶ A. Kaya, *Turkey-EU Relations. The Impact of Islam on Europe*, in J. S. Nielsen et al., *Yearbook of Muslims in Europe*, vol. 1, Brill, Leiden 2009, 377-402; A. Saktanber, G. Corbacioğlu, *Veiling and Headscarf Skepticism in Turkey*, in "Social Politics", vol. 15, no. 4, 2008, 514-538.

¹³⁷ A. Kaya, R. Marchetti, *Europeanization, Framing Competition and Civil Society in the EU and Turkey*, cit., 9.

7. La mobilitazione di Gezi

Occupygezi è stato uno di quei nuovi movimenti sociali globali con caratteristiche simili a quelli di Tahrir Square, *Occupy Wall Street* o degli *Indignados*. Grazie al movimento Gezi molti attori della società civile turca si sentirono più europeisti, offrendo una personale visione di ciò che dovrebbe essere l'integrazione europea e anche buona parte dell'Unione Europea iniziò a guardare con occhi diversi alla società turca. Si fece più europeista anche il principale partito di opposizione, il *Partito popolare repubblicano* (CHP), il cui leader, Kemal Kilicdaroglu, scrisse una lettera alla cancelliera tedesca Angela Merkel per incoraggiarla a non bloccare i colloqui di adesione della Turchia all'Ue¹³⁸. Altre organizzazioni della società civile, come la *Confederazione dei sindacati progressisti* (o DISK), alcuni giornali di opposizione (come *Sözcü* e *Cumhuriyet*, in precedenza euroscettici) si dichiararono a favore dell'Europa o critici europeisti, nell'auspicio di un'Unione socialmente, democraticamente e politicamente più aperta, in seguito alla nascita dei movimenti legati a Gezi Park¹³⁹.

Alain Badiou sostenne che tutte le attività correlate alle proteste di Piazza Tahrir costituivano il "comunismo del movimento", ponendosi come alternativa allo Stato neoliberale, democratico e autoritario¹⁴⁰. Slavoj Žižek affermò che solo questi movimenti politici e sociali, totalmente inediti, senza organizzazioni egemoniche e leader carismatici, potevano creare quella che definiva la "magia di Tahrir"¹⁴¹. Hardt e Negri, in merito alla discussione sulla Primavera araba, le "proteste indiginate" dell'Europa e *Occupy Wall Street*, parlarono della moltitudine che si batteva per una vera democrazia, contro il capitalismo aziendale¹⁴². Il movimento *Occupygezi* era espressione del rifiuto della politica

¹³⁸ Molti leader europei, tra cui Angela Merkel appunto, criticarono pesantemente la politica repressiva dell'AKP di Erdoğan nei confronti delle proteste civili e minacciarono di estromettere la Turchia dai negoziati di adesione. Vedi, *Main opposition urges Merkel not to block Turkey's EU path*, in *Hurriyet Daily News*, 22 giugno 2013, <http://www.hurriyetdailynews.com/Default.aspx?PageID=238&NID=49191>

¹³⁹ H. Hayatsever, *World socialists discuss Gezi protests in Istanbul*, <http://www.hurriyetdailynews.com/Default.aspx?PageID=238&NID=57727>, 11 novembre 2013.

¹⁴⁰ A. Badiou, *The Rebirth of History. Times of Riots and Uprisings*, Verso, London 2012.

¹⁴¹ S. Žižek, *The simple courage of decision: a leftist tribute to Thatcher*, <http://www.newstatesman.com/node/194351>, 17 aprile 2013.

¹⁴² M. Hardt, A. Negri, *Declaration*, Melanie Jackson Agency, New York 2012, <http://antonionegriinenglish.files.wordpress.com/2012/05/93152857-hardtnegri-declaration-2012.pdf>

di Erdoğan, fondata ad esempio su: il raduno dei “giovani religiosi conservatori”; l’invito rivolto alle madri di avere almeno tre figli; il suo diretto intervento sul contenuto delle *soap opera* turche; il divieto di vendere e consumare alcol nei campus universitari; la sua intenzione di costruire moschee a Taksim Square e Camlica Hill; il suo condizionare la sfera privata dei cittadini; il suo crescente autoritarismo, basato su riferimenti islamici¹⁴³.

Come ha ricordato Marina Sitrin, lo scopo del movimento Gezi non era quello “to determine the path that the country should take but to create the space for a conversation in which all can participate and determine together what the future should look like”¹⁴⁴. Rifiutando qualsiasi gerarchia, cittadini di ogni tipo ed estrazione si riunirono a Gezi Park, in piazza Taksim¹⁴⁵; luogo che, in passato, aveva ospitato manifestazioni della classe operaia di sinistra; in cui si erano creati spazi di aggregazione sociale; organizzati concerti e conferenze, laboratori e forum democratici; dati nomi di fantasia a strade e piazze¹⁴⁶. Dunque, luogo di sperimentazione, creatività, innovazione e dissenso. Questi “meccanismi civili” hanno portato a un rispetto delle differenze; a una forma di solidarietà interculturale, trasversale alla religione e all’etnia, alla classe e al genere, dove tutti rispettavano i loro “avversari”. In questi spazi, è stato sostenuto si sia assistito al compimento di una forma di democrazia deliberativa, grazie alla comunicazione tra attori della società civile fedeli a diverse basi ideologiche:

“By relating with each other – recognizing the others and being by them recognized – citizens would have the chance to understand the reasons of the others, assessing them against emerging standards of fairness. Communication not only allows for the development of better solutions, by allowing for carriers of different knowledge and expertise to interact, but it also changes the perception of one’s own preferences,

¹⁴³ A. Kaya, R. Marchetti, *Europeanization, Framing Competition and Civil Society in the EU and Turkey*, cit., 10.

¹⁴⁴ M. Sitrin, *What does democracy look like?*, <http://www.thenation.com/node/166824>, aprile 2012.

¹⁴⁵ A. Kaya, R. Marchetti, *Europeanization, Framing Competition and Civil Society in the EU and Turkey*, cit., 10.

¹⁴⁶ Hrant Dink Street, Ceylan Ozkol Street, Pinar Selek Square e Mustafa Sari Street sono alcuni dei nomi di fantasia usati dai manifestanti per dimostrare la loro solidarietà a coloro che erano stati puniti dal governo durante le manifestazioni. A. Kaya, R. Marchetti, *Europeanization, Framing Competition and Civil Society in the EU and Turkey*, cit., 10.

making participants less concerned with individual, material interests and more with collective goods. Critical trust would develop from encounter with the other in deliberative settings¹⁴⁷.

Il movimento *Occupygezi* è stato, inoltre, un tentativo di ricomporre la sfera sociale, polarizzata tra laicisti e islamisti. La maggior parte dei manifestanti dichiarò di non esser mai stata coinvolta in alcuna manifestazione organizzata precedentemente. Gezi Park offrì a quei giovani – che abitualmente comunicano solo via *social* – un luogo reale di incontro in cui potersi confrontare, sperimentando ciò che James Holston ha definito “cittadinanza insorgente”, nell’ottica di una società inclusiva ed egualitaria¹⁴⁸.

Scrivono Isin che, all’indomani della seconda guerra mondiale, si assistette a diverse pratiche – originariamente considerate al di fuori della politica –, che si sono progressivamente assestate, fino a diventare abituali, le quali producono, attuano e promuovono rivendicazioni politiche, che vengono poi tradotte nella richiesta di diritti di cittadinanza¹⁴⁹. Queste pratiche sono state inizialmente interpretate come movimenti sociali, in seguito come politiche culturali. Thomas Janoski e Brian Gran definiscono “cittadini attivi” coloro che partecipano alle attività politiche e mostrano attenzione per i componenti del loro gruppo¹⁵⁰. I “cittadini attivi” sono spesso in conflitto con le élite; refrattari a qualsiasi tipo di persuasione politica; possono appartenere a un partito politico (ma non sempre si definiscono di destra o di sinistra), a un movimento sociale o a qualche altra organizzazione della società civile, impegnata a promuovere un’ideologia del cambiamento. Spesso si definiscono “riformatori sociali” e sostengono di agire per il “popolo” o per il “Paese”. Tuttavia, non di rado sono “spietati” nel trattare con l’opposizione¹⁵¹. Come affermava già John Stuart Mill nella seconda metà del XIX secolo, la “cittadinanza attiva” allarga gli orizzonti degli

¹⁴⁷ D. Della Porta, *Critical Trust. Social Movements and Democracy in Times of Crisis*, in “Cambio”, vol. II, no. 4, 2012, pp. 33-44, 40, http://www.cambio.unifi.it/upload/sub/Numero%204/02_DellaPorta.pdf.

¹⁴⁸ J. Holston, *Insurgent Citizenship. Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*, Princeton University Press, Princeton 2008.

¹⁴⁹ E. F. Isin, *City, Democracy and Citizenship. Historical Images, Contemporary Practices*, in E. F. Isin, B. S. Turner, *Handbook of Citizenship Studies*, Sage, London 2002, pp. 305-317, 306.

¹⁵⁰ T. Janoski, B. Gran, *Political Citizenship. Foundations of Rights*, 2002, in Ivi, 13-52.

¹⁵¹ *Ibid.*, 39-40.

individui, aumentando la percezione di come le loro vite siano legate a quelle degli altri, comprese persone a loro sconosciute¹⁵². Ecco allora che la partecipazione supera l'individualismo. E questo è quello che si è verificato col movimento *Occupygezi*.

Altro elemento di richiamo del movimento Gezi era il diritto alla città e allo spazio pubblico. Molti abitanti di Istanbul e di altre parti della Turchia erano sempre più preoccupati delle decisioni prese nel centro politico di Ankara. Dalla fine degli anni novanta – a seguito dell'europeizzazione della società civile in Turchia –, i cittadini turchi sono diventati sempre più critici ed esigenti. L'affermarsi delle minoranze etniche, culturali e religiose e il crescente potere delle organizzazioni della società civile erano le manifestazioni evidenti dell'europeizzazione, dei modi in cui lo spazio pubblico iniziava a essere pensato al di fuori dell'ambito statale, che da sempre lo aveva compresso. In particolare, la generazione più giovane e più istruita non celava il suo malessere per la re-islamizzazione della società turca, promossa dall'AKP negli anni duemila. Sempre l'AKP ha autorizzato la costruzione di centri commerciali, grattacieli, ponti, aeroporti e altri progetti monumentali, senza consultare gli abitanti delle città¹⁵³. Il movimento *Occupygezi* ha rappresentato, pertanto, anche una rivolta dei cittadini contro l'egemonia repressiva dello Stato, che limita il diritto dei singoli abitanti alla propria città.

Lefebvre definisce la città come “un'opera” a cui partecipano tutti i cittadini e rifiuta il monopolio dello Stato nell'edificazione dello spazio urbano¹⁵⁴. La città è uno spazio pubblico di interazione e scambio, e il diritto alla città consente agli abitanti di partecipare all'uso e alla riproduzione di questo¹⁵⁵. David Harvey definisce il diritto alla città come

“far more than a right of individual or group access to the resources that the city embodies: it is a right to change and reinvent the city more after our hearts' desire. It is, moreover, a collective rather than an individual right, since reinventing the city inevitably depends upon the

¹⁵² J. S. Mill, *Three Essays. 'On Liberty,' 'Representative Government,' and 'The Subjection of Women'*, edited by R. Wollheim, Oxford University Press, Oxford 1975, 196-197.

¹⁵³ T. Mitchell, *Dreamland. The Neoliberalism of Your Desires*, in J. Sowers, C. Toensing (eds.), *The Journey to Tahrir. Revolution, Protest, and Social Change in Egypt*, Verso, London 2012, 224-235.

¹⁵⁴ H. Lefebvre, *The Right to the City*, in *Writings on Cities*, edited by E. Kofman, E. Lebas, Blackwell, London 1996, 158.

¹⁵⁵ *Ibid.*, 179.

exercise of a collective power over the processes of urbanization. The freedom to make and remake ourselves and our cities is [...] one of the most precious yet most neglected of our human rights¹⁵⁶”.

Quella di Gezi Park fu una rivolta delle masse contro la perenne invadenza dello Stato nel plasmare lo spazio pubblico e la città. Lefebvre ritiene che l'uso del centro della città da parte degli abitanti sia fondamentale nell'esercitare il suo diritto:

“The right to the city, complemented by the right to difference and the right to information, should modify, concretize and make more practical the rights of the citizen as an urban citizen (*citadin*) and user of multiple services. It would affirm, on the one hand, the right of users to make known their ideas on the space and time of their activities in the urban area; it would also cover the right to the use of the center, a privileged place, instead of being dispersed and stuck in ghettos (for workers, immigrants, the ‘marginal’ and even for the ‘privileged’)¹⁵⁷”.

La scelta di quel luogo fisico – piazza Taksim –, inoltre, non è stata casuale: posizionata esattamente nel cuore laico ed europeo della città; simbolo repubblicano e di indipendenza; della modernità kemalista, dell'occidentalizzazione, della secolarizzazione e dell'europeizzazione. Da quella piazza sembrò giungere un appello accorato all'Europa, da parte di un popolo che – contrariamente a chi lo governa – si è dichiarato pronto per il grande passo.

Conclusioni

La vicenda dell'adesione della Turchia all'Ue ha messo – e mette tuttora – in luce l'ipocrisia europea e il sistema di “due pesi, due misure”, utilizzato per trattare con il mondo islamico, che la Turchia percepirà come ennesimo esempio di discriminazione¹⁵⁸. L'Ue ha insistito sulla piena conformità ai suoi criteri legali; criteri che la Turchia ha riconosciuto di non aver ancora raggiunto (nonostante, prima di procedere ad altre adesioni non fosse stata richiesta una piena attuazione dei

¹⁵⁶ D. Harvey, *Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*, Verso, London 2012, 4.

¹⁵⁷ H. Lefebvre, *The Right to the City*, cit., 170.

¹⁵⁸ E. Kalaycioğlu, *European Studies Centre*, www.sant.ox.ac.uk/esc/esc-lectures/Ersin.doc, St Anthony's College, Oxford 2010.

criteri di Copenaghen) e che, infatti, non sono altro che una “foglia di fico”, atta a celare l’atteggiamento orientalista nei confronti della Turchia e dell’Islam in generale. L’Ue non ha alcuna intenzione di aiutare la Turchia, come ha fatto nei recenti negoziati di adesione, in quanto non ancora pronta ad accettare che un grande Paese musulmano entri a far parte della sua comunità.

Se l’Ue accettasse la Turchia, potrebbe diventare la prima potenza civile mondiale¹⁵⁹, in quanto il suo ingresso le darebbe non solo un significativo impulso economico, ma potrebbe trasformarla in un vero attore globale in politica estera, grazie all’influenza significativa esercitata dal Paese nella turbolenta regione mediorientale. Inoltre, “validate the claim that the EU is an open and inclusive community of nations, not a ‘closed Christian club’, capable of drawing strength from cultural and religious diversity”¹⁶⁰, mettendo seriamente in pratica il motto “unita nella diversità” e traendo, così, reale giovamento nelle relazioni tra mondo occidentale e islamico.

Nel considerare la questione se la Turchia possa diventare parte integrante del processo di integrazione europea, occorre prendere in considerazione il processo di integrazione europeo nella sua totalità. Questo deve essere inteso come un processo aperto, che non ha un obiettivo definitivo; che ha innescato forme istituzionali di cooperazione europea, che devono essere considerate *sui generis*. Pertanto, la decisione sulla futura adesione della Turchia deve essere considerata un processo politico aperto sulla base dei criteri di Copenaghen, che devono essere considerati come criteri di adesione e non di esclusione. Inoltre, l’identità europea non può essere definita da uno schema culturale specificamente “europeo”, ma facendo ricorso a valori che si sono effettivamente evoluti in Europa e che, nel frattempo, sono considerati valori universali, per i quali non c’è alcuna valida ragione per supporre che non possano essere abbracciati e praticati anche dalla Turchia¹⁶¹. Lo status della Turchia come candidato all’adesione e il suo passato stretto legame con l’Europa dovrebbero principalmente fungere da sostegno al processo di democratizzazione. Se la Turchia può far parte politicamente dell’Europa, lo si può stabilire in base ai criteri

¹⁵⁹ H. Bull, *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in “Journal of Common Market Studies”, vol. 21, no. 2, 1982, 149-64.

¹⁶⁰ S. Akçomak, *Differences between the EU and Turkey greatly exaggerated*, <http://www.merit.unu.edu/publications/wppdf/2006/wp2006-024.pdf>, 2006, 3.

¹⁶¹ Ivi, 72.

predisposti dai partner europei. Decretare, però, se la Turchia possa appartenere culturalmente all'Europa non è qualcosa che può essere deciso in un qualsivoglia centro europeo, ma al suo interno.

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

Giovanni Lella

“La Turquie est européenne par son histoire,
sa géographie et ses ambitions”
Jacques Chirac

“La Turquie n’est pas en Europe,
elle est en Asie mineure”
Nicolas Sarkozy

1. Dall'avvicinamento all'allontanamento: il dibattito francese sulla candidatura turca

Lo scorso 5 gennaio 2018, in occasione della visita a Parigi del presidente turco Recep Tayyip Erdogan, il presidente francese Emmanuel Macron, dopo un periodo in cui la questione era passata quasi del tutto in secondo piano, è tornato ad esprimersi su uno dei dossier più delicati e spinosi nell'ambito delle relazioni franco-turche, quello del processo di adesione della Turchia nell'Unione Europea¹. Oggi relegata ai margini dell'agenda politica europea e di quella francese, per diversi anni – e in particolar modo durante le presidenze di Jacques Chirac e Nicolas Sarkozy – la questione dell'ingresso di Ankara nell'Unione si è trovata al centro del dibattito della politica europea francese. Insieme alla Germania, e soprattutto nel periodo di riferimento delle due presidenze di centro-destra (1995 – 2012), la Francia si è rivelata uno dei paesi in cui la questione dell'adesione turca all'UE ha suscitato uno dei dibattiti tra i più intensi e polemici. Il motivo per cui è interessante

¹ La versione integrale della conferenza è disponibile sul sito dell'Eliseo al link seguente: <http://www.elysee.fr/declarations/article/transcription-de-la-declaration-du-president-de-la-republique-a-l-occasion-de-la-conference-de-presse-conjointe-avec-le-president-de-la-republique-de-turquie/>.

studiare la transizione tra Chirac e Sarkozy è facilmente intuibile: è proprio in questa fase, in questo decennio, che si passa da un estremo avvicinamento di Ankara alle istituzioni europee ad un suo netto – e forse decisivo – allontanamento².

Fra i molteplici fattori che hanno determinato l'arresto di quello che sembrava essere un lungo cammino giunto finalmente al suo approdo finale, va considerato e analizzato il peso che alcuni uomini politici (in questo caso i due presidenti francesi), hanno avuto durante questo processo. Se l'opposizione all'ingresso turco di questo o quel leader non è sufficiente a spiegare come uno dei dibattiti più accesi sul futuro dell'UE sia oggi praticamente finito nel dimenticatoio, il caso francese mostra che anche l'atteggiamento di un solo Stato membro può influenzare pesantemente l'andamento delle negoziazioni per l'adesione.

La prospettiva di un ingresso turco è stata in realtà dibattuta sin dall'accordo di associazione siglato nel 1963, e ciascun presidente francese della Quinta Repubblica, a partire dallo stesso Charles De Gaulle³, si è espresso sul futuro delle relazioni tra Ankara e Bruxelles in base alla propria concezione della costruzione europea e delle relazioni internazionali⁴. Un dibattito che arriva quindi da lontano e che affonda le sue radici nei decenni precedenti, ma che ha investito lo spazio pubblico francese in particolar modo a cavallo delle due presidenze di Jacques Chirac e Nicolas Sarkozy, quando il tema dell'ingresso turco si è intrecciato con quello più generale dell'allargamento dell'Unione Europea, del progetto di Costituzione, della questione dell'Islam e con le scadenze elettorali europee (2004) e presidenziali (2007).

Una questione, insomma, complessa e sfaccettata, che rimette in discussione alcuni tratti essenziali del processo di integrazione e che

² D. Schmidt, *“De l'élargissement à l'éloignement: la Turquie veut-elle toujours adhérer à l'Union Européenne”*, Politique étrangère, Institut français des relations internationales, Politique étrangère, 2010/1, Printemps, pp. 13-24.

³ Sulla visione della costruzione europea del generale De Gaulle e sul ruolo che al suo interno avrebbe potuto giocarvi la Repubblica Turca si veda Georges-Henri Soutou, *“La France du général De Gaulle, la Turquie et l'Europe”*, Commentaire, n°104, 2003-2004. Sulla politica estera del fondatore della Vème République, si veda M. Vaïsse, *La Grandeur. Politique étrangère du Général De Gaulle (1958-1969)*, Paris, Fayard, 1998 e F. Bozo, *Two strategies for Europe. De Gaulle, the United States and the Atlantic Alliance*, Rowman & Littlefield, Boston – Oxford, 2001.

⁴ Per una panoramica generale sulla politica estera transalpina a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale si veda, fra gli altri, F. Bozo, *La politique étrangère de la France depuis 1945*, Flammarion, Paris, 2012.

allo stesso tempo si presta facilmente a strumentalizzazioni di carattere politico. È comunque in questa fase, in questo periodo di transizione da una presidenza all'altra, che si produce una cesura sia nella natura del dibattito che nelle posizioni presidenziali. L'obiettivo principale di questo saggio è proprio quello di ripercorrere i momenti principali dell'inflessione francese sulla prospettiva di ingresso turco, contestualizzando le posizioni dell'Eliseo nella cornice più ampia del dibattito francese e dell'orientamento dell'opinione pubblica.

Le due visioni contrapposte di Chirac e Sarkozy derivano innanzitutto da una diversa concezione della costruzione europea e del suo processo di allargamento e, più in generale, delle relazioni internazionali. A determinare una cesura così netta tra i due presidenti sembrano concorrere, specie nel caso di Nicolas Sarkozy, anche questioni di politica interna e di consenso, come si può dedurre anche dai modi e dai toni attraverso cui quest'ultimo ha evocato la questione dell'adesione turca all'UE.

La posizione di rifiuto di Sarkozy ha provocato non solo un arresto delle negoziazioni, ma anche un grave deterioramento dei rapporti bilaterali con Ankara, causando uno scontro diplomatico senza esclusione di colpi, acuito da diversi episodi avvenuti nel corso del suo mandato presidenziale.

La crisi dei rapporti tra Parigi e Ankara ha inevitabilmente avuto un impatto negativo anche sull'avanzamento del dossier turco a Bruxelles, precipitandolo in una *impasse* dalla quale oggi sembra difficile trovare una via d'uscita. Sulla base delle fonti al momento disponibili sul tema, questo saggio intende ripercorrere i momenti cruciali e le tappe salienti della crisi tra la Francia e la Turchia e le sue dirette ripercussioni sul processo di adesione. Dato il periodo relativamente recente preso in esame, la ricostruzione non ha potuto poggiare sull'analisi della documentazione archivistica e presidenziale⁵, ragion per cui il presente contributo è il frutto dello sguardo di un contemporaneo più che di quello di uno storico. L'analisi dei discorsi pubblici, delle fonti a stampa, lo studio degli articoli delle principali riviste di politica

⁵ Un gruppo ristretto di storici francesi ha avuto – almeno in parte – un primo accesso agli archivi presidenziali di Jacques Chirac (custoditi presso Les Archives Nationales a Pierrefitte-sur-Seine). La loro indagine è in seguito confluita in una raccolta di saggi sui diversi ambiti di azione della politica estera del presidente francese, sotto la direzione di C. Lequesne e M. Vaïsse, *La politique étrangère de Jacques Chirac*, Riveneuve Editions, Paris, 2013.

internazionale e degli ultimi contributi apparsi sulle riviste di storia contemporanea costituiscono la base di questo lavoro.

Si cercherà inoltre di analizzare il peso che l'orientamento dell'opinione pubblica francese ha esercitato sul dibattito e sull'azione dell'Élise⁶. Come si posizionano le élites al potere rispetto all'orientamento maggioritario della società francese? Questo stesso orientamento diventa determinante nel momento in cui viene usato in pura chiave strumentale (cioè al solo scopo di accrescere il proprio consenso politico)? Sono questi alcuni dei quesiti che animano un dibattito delicato, che tocca più livelli e che investe diversi aspetti della costruzione europea.

Dalla questione dei confini dell'Unione a quella della sua identità, passando per le problematiche di carattere strategico, istituzionale e politico, il dossier turco ha rappresentato e rappresenta certamente uno dei più problematici per le classi dirigenti europee. Un altro aspetto di rilievo su cui si concentreranno alcune delle pagine seguenti è quello riguardante l'orientamento della classe politica francese nel suo insieme. Interessante sarà soprattutto esaminare come la questione turca abbia polarizzato le posizioni dell'intera classe politica francese, creando divisioni profonde anche all'interno dei singoli partiti.

Uno sguardo d'insieme verrà quindi gettato fino ai nostri giorni, e sarà focalizzato sullo stato attuale delle relazioni franco-turche e sulle ragioni che hanno relegato la questione dell'ingresso turco ai margini dell'agenda e del dibattito europei.

A partire dall'inizio degli anni 2000, la Francia è stata certamente uno dei paesi in cui il dibattito pubblico su un eventuale ingresso della Turchia nell'Unione Europea è stato fra i più intensi, nella misura in cui esso ha investito l'intera classe politica e ha coinvolto fortemente l'opinione pubblica. Un dato che a prima vista può sorprendere, specie se si considera il fatto che la Francia e la Turchia intrattengono da sempre delle relazioni molto strette da un punto di vista sia politico che culturale. Storicamente i primi rapporti tra i due paesi vengono inaugurati a partire dal XVI secolo tra il Re Francesco I e il sultano ottomano Solimano Il Magnifico, mentre sotto l'aspetto politico, a partire dal 1923, il modello laico e repubblicano francese ha profondamente ispirato il sistema politico e istituzionale turco della Repubblica di

⁶ Sull'orientamento dell'opinione pubblica dei principali paesi europei riguardo alla prospettiva di adesione della Turchia e per un'analisi approfondita del caso francese, si veda N. Monceau, B. Cautres, *La Turquie en Europe. L'opinion des Européens et des Turcs*, Presse de Sciences Po, Paris, 2011.

Turchia proclamata da Mustafa Kemal Atatürk. Per quanto riguarda i legami culturali, la francofonia è stata e rimane un elemento molto forte soprattutto fra le élites (malgrado l'ascesa dell'inglese), mentre sul versante economico la Francia resta uno dei partner commerciali di primo piano della Turchia⁷.

Dato questo quadro d'insieme, come spiegare una così intensa ed accesa partecipazione nel dibattito pubblico francese sull'adesione della Turchia? Quali ragioni fanno sì che il tema diventi uno dei più caldi argomenti di politica estera durante i principali dibattiti elettorali? Prima di cercare di fornire qualche risposta a queste domande, è necessario rievocare il contesto politico in cui si iscrive il dibattito sull'adesione della Turchia all'UE.

A partire dal 1999 – quando il Consiglio europeo di Helsinki⁸ riconosce alla Turchia lo status di paese candidato – possono essere individuati diversi momenti che portano il tema nell'attualità politica francese. Il 2002 diventa in tal senso un anno molto importante, con la dichiarazione dell'ex presidente Valéry Giscard d'Estaing, che in un'intervista rilasciata a *Le Monde*, dichiara che la “Turquie est un pays proche de l'Europe, mais ce n'est pas un pays européen”, e che un suo eventuale ingresso potrebbe persino comportare la fine del progetto europeo⁹. Segue la vittoria del partito AKP alle elezioni legislative turche, con la formazione di un governo definito come “islamista moderato dalla maggior parte dei media occidentali”, mentre il Consiglio europeo di Copenaghen decide di rinviare al 2004 l'apertura delle negoziazioni di adesione.

Nel 2004, la campagna elettorale per le elezioni europee è contrassegnata da una forte mobilitazione contro l'ingresso della Turchia, in particolare dai partiti di destra: è in questa cornice che emergono in maniera netta e decisa le prime opposizioni interne al partito dell'al-

⁷ Per una sintesi generale sulla storia della Turchia, H. Bozarslan, *Histoire de la Turquie. De l'Empire à nos jours*, Tallandier, Paris, 2013 e H. Bozarslan, *Histoire de la Turquie contemporaine*, Éditions La Découverte, Paris, 2016.

⁸ Il report sui progressi degli stati candidati all'UE: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/1999/composite_en.pdf.

⁹ “Pour ou contre l'adhésion de la Turquie à l'Union Européenne”, in *Le Monde*, 9 novembre 2002, articolo disponibile al link seguente: http://www.lemonde.fr/europe/article/2002/11/08/pour-ou-contre-l-adhesion-de-la-turquie-a-l-union-europeenne_297386_3214.html.

lora presidente Chirac (l'UMP, Union pour un Mouvement Populaire) sull'approccio adottato sulla questione dall'Eliseo.

Sempre nello stesso anno, il 6 ottobre 2004, la Commissione Europea stila un rapporto favorevole all'apertura delle negoziazioni, sulla cui base il Consiglio europeo di Bruxelles decide di fissare una data, quella del 3 ottobre 2005¹⁰. Prima di arrivare a questo appuntamento, un altro passaggio elettorale riaccende il dibattito sull'adesione turca: è il referendum francese per l'approvazione della Costituzione europea¹¹. La tematica al centro del quesito referendario non concerne la possibilità di ingresso di Ankara, ma il dibattito sull'eventuale ratifica della Costituzione europea diventa un'occasione più generale per parlare del processo di costruzione europea, dei suoi confini, della sua identità e del processo di allargamento.

La questione turca si inserisce in ciascuno di questi aspetti, e soprattutto sul tema dell'identità europea: l'Unione Europea si definisce solo ed esclusivamente come un *club chrétien* oppure anche un paese di maggioranza musulmano può esserne legittimamente parte? È probabilmente questa la domanda più di ogni altra coinvolge l'opinione pubblica e polarizza le posizioni. Come vedremo nelle pagine seguenti, sono diverse le circostanze in cui il dibattito sull'adesione della Turchia viene a intrecciarsi al dibattito sull'immigrazione e sull'*identité nationale*¹², in una sovrapposizione spesso confusa di problematiche tra loro differenti che di certo non facilitano la comprensione da parte dell'opinione pubblica, ma che molto rivelano del suo immaginario.

¹⁰ Il rapporto della Commissione sulla prospettiva di ingresso turco è integralmente disponibile online: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/2004/issues_paper_en.pdf.

¹¹ La questione dell'adesione turca si è rivelata essere una delle tematiche maggiormente dibattute durante la campagna elettorale. A riprova di quanta risonanza mediatica abbia avuto il soggetto, nella sua autobiografia, Jacques Chirac ammette di aver annunciato 1. di voler iscriverne nella Costituzione l'obbligazione di sottomettere qualsiasi nuova proposta di allargamento a referendum e 2. di aver moderato la sua posizione favorevole all'ingresso turco proprio per timore che gli elettori francesi associassero la questione dell'adesione della Turchia a quella di ben altra natura dell'approvazione della proposta di Costituzione. J. Chirac, *My life in politics*, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 310-311.

¹² A partire dall'ascesa politica di Nicolas Sarkozy, e spesso in coincidenza con i principali appuntamenti elettorali, il tema dell'*identité nationale* è stato evocato ed in qualche modo accostato a quello dell'immigrazione. La frequenza con cui lo stesso dossier turco viene correlato a questi temi lascia pensare ad una chiara strategia comunicativa, che vede il candidato repubblicano appropriarsi di alcune parole d'ordine normalmente appartenenti al lessico della destra radicale del Front National.

2. Jacques Chirac, l'allargamento dell'Unione e il ruolo della Turchia

“La Turquie, par son histoire, et pas seulement par la géographie, et par ses ambitions, est européenne”¹³. Nel corso dei suoi due mandati presidenziali e nei suoi dodici anni alla guida del paese tra il 1995 e il 2007, numerose, costanti e coraggiose sono state le aperture del presidente Jacques Chirac nei confronti della Turchia e del suo percorso di avvicinamento alle istituzioni europee. Nella visione dell'allargamento dell'Unione, l'accettazione dell'ingresso dei paesi dell'Europa centro-orientale con un ampio allargamento verso Est doveva essere equilibrata dalla volontà di instaurare un partenariato privilegiato con i paesi del Mediterraneo, a partire dalla Turchia.

In uno dei suoi discorsi più famosi in tema di politica estera, pronunciato presso l'Università de Il Cairo, Jacques Chirac esplicita la sua volontà di riequilibrio verso il sud: “...après avoir détruit un mur à l'Est, l'Europe doit désormais construire un pont au sud”¹⁴.

Si tratta quindi di compensare lo spostamento del centro di gravità dell'Unione verso l'Est – a profitto della Germania – con una politica mediterranea attiva e propositiva. La presidenza francese nel semestre europeo del 1995 è difatti subito segnata dal lancio del Processo di Barcellona e dall'accordo di unione doganale con la Turchia¹⁵. Affermandosi “personnellement engagé en faveur de l'intégration de la Turquie à

¹³ Dichiarazione del presidente Chirac nel 20014, in occasione del Consiglio Europeo che dà il via libera alle negoziazioni sull'accesso turco.

¹⁴ N. Nougayrède, “Au Caire, Jacques Chirac prône pour les dialogues des cultures”, *Le Monde*, 21 aprile 2006.

¹⁵ Il Processo di Barcellona è un'iniziativa dell'Unione Europea che a partire dal 1995 che ha per scopo una migliore integrazione della regione euro-mediterranea, al fine di creare “uno spazio di pace, stabilità e sicurezza” tra gli stati membri dell'Unione Europea ed i paesi del Mediterraneo (Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Siria e ovviamente Turchia). Inaugurata nel 1995 e successivamente rilanciata proprio sotto l'impulso di Nicolas Sarkozy (che nel 2008 parla di Union pour la Méditerranée), l'iniziativa è stata spesso criticata per non aver mantenuto le promesse iniziali. Oltre a non aver suscitato gli entusiasmi dei principali partner europei (Germania in testa), la proposta di Sarkozy è stata percepita come un mero strumento per affermare gli interessi francesi (in quella che è considerata una tradizionale sfera di influenza di Parigi) e non ha prodotto un impatto significativo sotto il profilo della stabilità politica e dello sviluppo economico della regione. Per una critica Stéphane Darbot-Trupiano, “*Le partenariat euro-méditerranéen: une tentative d'intégration maladroite*”, in *Revue en ligne de géographie politique et géopolitique*, 2/2002, saggio disponibile su open acces <https://journals.openedition.org/espacepolitique/844>.

terme", il presidente francese assume sin dalle prime battute della sua presidenza un atteggiamento originale e deciso rispetto alla maggioranza della classe politica e dell'opinione pubblica francese, la quale si mostra da subito reticente sulla candidatura turca¹⁶. Sul piano interno, l'interesse mostrato per la Turchia da Chirac non fa altro che innestarsi su una linea di continuità che ha storicamente visto la Francia tenere in debita considerazione la Turchia per il suo prezioso valore strategico. La novità introdotta da Chirac è quella di trasferire questo interesse da un piano bilaterale ad un piano europeo: secondo il presidente francese è arrivato il momento di suggellare questa relazione di prossimità tra Ankara e il Vecchio Continente. In questo senso, un prezioso sostegno all'approccio chirachiano è quello offerto dalla Germania del cancelliere socialdemocratico Gerhard Schröder, anch'egli favorevole ad incoraggiare un avvicinamento europeo della Turchia.

Seguendo questa impostazione, l'11 luglio 1995, Chirac invita i deputati del Parlamento europeo a non scoraggiare l'aspirazione della Turchia a raggiungere l'Unione, mettendoli in guardia sull'eventualità di vedere un giorno "ce grand voisin se tourner vers d'autres formes de coopération". L'allusione alle altre forme di cooperazione lascia ben trasparire la volontà di Chirac di non lasciare la Turchia dirigersi verso altre capitali che Bruxelles. Intanto, durante l'ultimo Consiglio europeo del 1997, vengono avviate le negoziazioni per l'adesione dei paesi dell'Europa centrale e orientale e Cipro. La Turchia viene scartata dal gruppo, ma viene confermata la sua "ammissibilità" all'Unione Europea sulla scorta di quelli che sono gli stessi criteri che regolano l'ingresso degli altri paesi candidati¹⁷.

Sulle pagine di *Politique internationale*, in un intervento in cui enuclea le principali linee direttrici della sua politica estera, Jacques Chirac torna ad esprimere la sua posizione sull'ingresso turco. Descrivendo l'allargamento dell'Unione Europea come "un impératif moral" e "une nécessité historique", in cui nessun paese tra i membri candidati deve

¹⁶ A. Dulphy, C. Manigand, "Face à l'élargissement de l'Union Européenne", in *La politique étrangère de Jacques Chirac*, dir. da C. Lequesne e M. Vaisse, Riveneuve Editions, Paris, 2013, pp. 54-55.

¹⁷ Uno dei paragrafi delle conclusioni finali del Consiglio del Lussemburgo del 12-13 dicembre 1997 è interamente dedicato alla "strategia europea per la Turchia". Da una parte si motiva l'esclusione della Turchia per non aver ancora raggiunto "le condizioni politiche ed economiche tali da consentire di prospettare negoziati di adesione", dall'altro si incoraggia Ankara a perseguire sulla strada delle riforme. <http://www.consilium.europa.eu/media/21111/lussemburgo-consiglio-europeo.pdf>.

nutrire la sensazione di sentirsi escluso, il presidente francese si augura che “la question des relations avec la Turquie soit traitée avec imagination et pragmatisme, en mesurant toute l’importance de ce grande partenaire pour l’Union”¹⁸.

Grazie al contributo della Germania del cancelliere Gerhard Schröder, anch’essa ben disposta a supportare la prospettiva di un’integrazione di Ankara nelle istituzioni europee¹⁹, durante il Consiglio Europeo di Helsinki del 1999 si riconosce ufficialmente che la Turchia è un candidato che ha vocazione a raggiungere l’Unione, mentre nel 2002 le vengono concessi due anni supplementari per conformarsi ai criteri politici stabiliti a Copenaghen.

Il 2004 registra poi l’affermazione nelle legislative di Recep Tayyip Erdogan e dell’AKP (Partito della Giustizia e dello sviluppo), un partito inizialmente definito come “moderato” dalla maggior parte dei media occidentali e ben visto dalle cancellerie europee. Jacques Chirac è fra i primi a rassicurare le ambizioni continentali del nuovo presidente: la Turchia “a toute sa place en Europe”. Il rapporto annuale della Commissione Europea va proprio in questa direzione, dichiarandosi favorevole all’apertura delle negoziazioni nel 2005. È forse questo il momento più alto nelle relazioni tra Ankara e Bruxelles, quello in cui la prospettiva di un ingresso turco sembra assumere una certa concretezza.

Tuttavia, malgrado i progressi nelle negoziazioni e i diversi segnali di fiducia inviati da Parigi e Berlino, si avvicinano due importanti scadenze elettorali come le europee e il referendum per la ratifica del Trattato di Lisbona: è in questo passaggio che la questione della candidatura turca – anche alla luce degli ultimi importanti avanzamenti – inizia a diventare oggetto di un acceso dibattito interno alla Francia, mostrando palesemente le reticenze della maggioranza della società

¹⁸ J. Chirac, *Mes priorités diplomatiques*, Politique Internationale, 1997, n°77. La versione integrale è anche disponibile online sul sito dell’associazione Jacques Chirac: www.jacqueschirac-asso.fr/archiveselysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/interviews_articles_de_presse_et_interventions_televisees/1997/septembre/fi003409.html.

¹⁹ Sulla Turchia, il cancelliere tedesco Gerhard Schröder si trova sulla stessa lunghezza d’onda di Jacques Chirac quando l’11 luglio del 1995, davanti al Parlamento Europeo, afferma: “Si nous rejetons cet appel, nous courons un double risque: renforcer en Turquie les partisans de l’intégrisme, conduire ce grand voisin, s’il déçu par l’Europe, à se tourner vers d’autres coopérations”. A riprova della convergenza franco-tedesca, Hélène Miard-Delacroix sottolinea come l’intesa di Chirac e Schröder si esprima anche nella conduzione coordinata delle negoziazioni con Ankara. H. Miard-Delacroix, *“Divergences et convergences franco-allemandes”*, in *La politique étrangère de Jacques Chirac*, Riveneuve Editions, Paris, 2013, p.71-72.

transalpina. Un dibattito che investe non solo l'opinione pubblica, ma la stessa classe politica, creando fratture all'interno delle stesse famiglie politiche e assumendo via via proporzioni inattese²⁰.

In questo contesto di generale scetticismo, Jacques Chirac, in una nota del 26 ottobre 2004, invita il presidente Erdogan, in viaggio verso Berlino per un vertice trilaterale a "ne pas mettre l'huile sur le feu"²¹. Gli sforzi del presidente francese, le aperture del cancelliere tedesco e più in generale la buona volontà degli stati membri dell'Unione riguardo alla prospettiva di ingresso turco, vengono dapprima frenati dall'opposizione dell'opinione pubblica francese e poi, nel 2005, dal NO di Francia e Paesi Bassi alla ratifica del Trattato di Lisbona.

L'atteggiamento scettico della società francese e la bocciatura nel referendum costituzionale sono da interpretare come segnali di sfiducia verso qualsiasi tentativo di approfondimento del processo di integrazione. È a partire da questo momento che l'ipotesi di un ingresso immediato di Ankara diventa sempre meno percorribile, ed è proprio in questa fase che iniziano ad emergere le posizioni radicali di Nicolas Sarkozy sulla questione dell'ingresso turco.

È molto probabilmente errato – o perlomeno tutto ancora da dimostrare – sostenere in termini assoluti che Jacques Chirac vedesse di buon occhio un'integrazione politica immediata della Turchia nelle istituzioni comunitarie. Certo solo l'apertura degli archivi potrebbe fugare ogni dubbio al riguardo, ma attraverso gli interventi e le dichiarazioni rilasciate negli anni è possibile desumere che la visione del presidente francese fosse molto più sfumata e complessa.

Se diversi sono stati gli incoraggiamenti dell'Eliseo a spingere la Turchia verso l'Europa e l'Europa verso la Turchia, numerose e al di sopra di qualsiasi sospetto sono state anche le cautele prese in tal senso da Chirac, il quale ha sempre sostenuto che la Turchia avesse sì voca-

²⁰ Solo per evidenziare le divisioni nei due principali partiti dell'epoca, all'interno del Parti Socialiste le personalità favorevoli all'ingresso della Turchia sono quelle di Michel Rocard, Pierre Moscovici, Dominique Strauss-Kahn, Segolène Royal e Martin Aubry, mentre tra le voci più scettiche vanno menzionate quelle di Laurent Fabius, Hubert Védrine e Robert Badinter. Per quanto riguarda il partito di Chirac e Sarkozy, l'Union pour un mouvement populaire, ad appoggiare la linea del primo vi è la figura di Pierre Lellouche, mentre i contrari vi sono alcuni nomi storici come Alain Juppé, Jean-Pierre Raffarin e Jean François Copé in B. Cautrès, N. Monceau, *La Turquie en Europe. L'opinion des Européens et des Turcs*, Presses de Sciences Po, Parigi, 2011, p. 83.

²¹ Archives de Jacques Chirac, dossier 5, Laurent Vigier 42, Entretien avec R.T. Erdogan et G. Schröder, 26 ottobre 2004, cit. in A. Dulphy, C. Manigand, *op. cit.*, p.56

zione a diventare un giorno membro dell'Unione, ma avrebbe prima dovuto dimostrare di poter rispettare alcuni criteri e determinati valori²². "La Turquie a toute sa place en Europe, dans la mesure où elle adère à toutes ses valeurs. C'est ce qui lui reste à démontrer"²³.

Più ragionevolmente, come risultante della visione globale dell'Unione, dei suoi rapporti con i vicini più prossimi (Russia, Turchia, Maghreb) e delle relazioni internazionali in seguito allo shock dell'11 settembre del 2001, per Jacques Chirac la priorità era quella di mantenere aperto un ponte, un canale di dialogo costruttivo con la Turchia. Uno dei modi attraverso cui questo obiettivo poteva essere perseguito consisteva nel non rifiutare aprioristicamente l'eventualità di un ingresso turco nell'Unione Europea. Dopo gli eventi traumatici dell'11 settembre 2001, l'invasione dell'Afghanistan prima e quella dell'Irak poi, in un clima crescente di scontro tra civiltà, il fatto stesso che grande paese come la Turchia, dalla popolazione quasi interamente musulmana, potesse giocare le sue chances di aderire ad un progetto come quello dell'Unione Europea, costituiva agli occhi di Chirac un segnale di distensione e un messaggio positivo non solo per la Francia, ma per l'intero Occidente. Da sempre sensibile al tema del dialogo tra le culture, ossessionato dall'idea di un possibile *choc des civilisations*, per Chirac l'ancoraggio della Turchia al sistema euro-atlantico rappresenta uno dei tasselli di quel mondo multipolare da organizzare nell'era della globalizzazione. Un approccio globale, che sembra confermato anche in una delle ultime uscite pubbliche dell'ex presidente francese sul tema²⁴.

Durante una visita informale in Turchia nel maggio del 2010, il presidente francese accorda un'intervista al giornale turco *Posta*, in cui torna in-

²² Una posizione che è del resto in linea con quelli che sono i criteri di adesione stabiliti a Copenaghen. Criteri sulla base della quale verrà giudicata anche la candidatura turca, come riporta chiaramente uno dei paragrafi del rapporto finale del Consiglio di Copenaghen, secondo cui la Turchia non sarà esaminata secondo criteri differenti rispetto a quelli usati per gli allargamenti precedenti: "18. Claire est la position du Conseil de Copenhague, réuni le 12 et le 13 décembre 2002 au sujet du cinquième élargissement de l'Union Européenne, qui rappelle sa décision lors du Sommet de Helsinki en 1999 concernant la candidature de la Turquie et son aptitude à rejoindre l'ensemble des pays de l'Union sur les mêmes bases de critères appliqués aux autres pays candidats". Presidency Conclusions – Copenhagen, 12-13 dicembre 2002, pp. 5-6.

²³ L. De Barochez, "L'Europe face à la question turque", *Le Figaro*, 27 novembre 2002.

²⁴ F. Bozo, *La politique étrangère de la France depuis 1945*, Flammarion, Paris, 2012, pp. 219-220.

fatti sulla vicenda ed esprime tutta la sua preoccupazione sullo stato delle relazioni fra l'Europa e la Turchia. Secondo l'ex-presidente i buoni rapporti tra Bruxelles e Ankara sono una delle precondizioni essenziali per la pace e la stabilità sul continente europeo, ragion per cui "les liens entre l'Union Européenne et ce grand pays doivent être les plus étroits possibles". Nel corso dell'intervista, Chirac ritorna sull'apertura ufficiale delle negoziazioni avvenuta nel 2004 – probabilmente il momento più alto dei rapporti tra Bruxelles ed Ankara prima del doppio No francese e olandese alla ratifica della Costituzione Europea –, in un momento in cui si respirava maggiore ottimismo riguardo al processo di integrazione turco e in cui l'allora presidente nutriva "la conviction qu'il était dans l'intérêt de l'Europe d'encourager ces négociations pour qu'un ensemble plus large encore puisse s'affirmer sur le plan économique et politique"²⁵.

In un momento estremamente critico per le relazioni franco-turche (siamo nel 2010) e per l'avanzamento del dossier turco, e malgrado le chiusure di Parigi e Berlino, Chirac rivendica la posizione assunta anni prima sostenendo l'importanza politica di non chiudere la porta del dialogo con la Turchia.

3. La spaccatura interna all'UMP: la *rupture* di Nicolas Sarkozy

Malgrado le ripetute dichiarazioni di apertura del presidente Chirac, le riforme in senso democratico promosse nell'ultimo periodo da Ankara e i segnali di incoraggiamento verso un avanzamento delle negoziazioni, alla vigilia della campagna elettorale per le elezioni europee, una prima e decisiva spaccatura sul tema all'ingresso turco matura all'interno dell'UMP.

Il 7 aprile del 2014, durante una conferenza stampa convocata nella sede del partito per comunicare le grandi linee direttrici della campagna elettorale alle porte, il presidente Alain Juppé, dopo aver lanciato una petizione nazionale di sostegno verso la futura Costituzione dell'UE a 25, annuncia la posizione maggioritaria interna alla formazione di centro-destra.

²⁵ "Jacques Chirac regrette l'arrêt des négociations d'adhésion de la Turquie à l'UE", Le Point, 10 maggio 2010, articolo consultabile online: http://www.lepoint.fr/societe/jacques-chirac-regrette-l-arret-des-negociations-d-adhesion-de-la-turquie-a-l-ue-10-05-2010-453072_23.php.

“A partir du moment où l’Union européenne n’est pas seulement une immense zone de libre échange mais où on veut aussi construire une Union politique acteur du jeu international, il faut qu’elle ait une frontière. Il y a les Vingt-Cinq, puis la Roumanie et la Bulgarie, peut-être un jour, quand la démocratie, la paix, seront revenues, les pays des Balkans, et puis voilà. Au-delà, nous tombons dans le voisinage, ce n’est plus l’Union européenne, sous peine de la dénaturer. La nouvelle Constitution prévoit un statut nouveau de partenariat privilégié, qui peut s’adresser à la Turquie, au Maghreb”²⁶.

Una spaccatura che non è certamente inattesa, visto che i segnali di smarcamento dalla linea presidenziale da parte di alcuni fra i membri più autorevoli del partito sono apparsi numerosi ed evidenti nel tempo (come dimostra l’accesso dibattito sia interno che esterno alla maggioranza di governo sul tema dell’allargamento dell’Unione).

Tra l’ala chirachiana del partito, favorevole all’apertura dei negoziati e ad un possibile futuro ingresso di Ankara e quella più intransigente, che rifiuta qualsiasi possibilità di integrazione della Turchia, l’UMP cerca di trovare una sintesi tra le due componenti presentando l’entrata della Turchia come irrealizzabile nel breve-medio termine.

È una strategia che servirà per evitare al partito di presentarsi diviso ad un importante appuntamento elettorale e per evitare di perdere terreno a profitto dell’estrema destra del Front National e dei gollisti più tradizionali come Philippe de Villiers²⁷. Lo strappo tuttavia si ricuce solo temporaneamente, tanto dopo le elezioni europee le due anime del partito continuano a mostrarsi divise. Una rottura testimoniata da un altro appuntamento elettorale che ha ancora una volta per tema

²⁶ “Se demarquant de Jacques Chirac, l’UMP prend position contre l’entrée de la Turquie dans l’UE”, *Le Monde*, 8 aprile 2004, articolo disponibile al link seguente http://www.lemonde.fr/archives/article/2004/04/08/se-demarquant-de-jacques-chiraclump-prend-position-contre-l-entree-de-la-turquie-dans-l-ue_360401_1819218.html#g6rgjwTJWsbCjaQK.99.

²⁷ Il quale dedica un intero pamphlet alla questione, indirizzandosi polemicamente proprio al presidente Chirac e al suo approccio alla candidatura turca. Nel testo, Philippe de Villiers accusa il presidente francese di aver mostrato un eccessivo “*tropisme oriental*” nelle questioni di politica estera e di aver sostenuto, contro ogni logica, la possibilità di ingresso di Ankara. Al di là dei contenuti, la pubblicazione di questo volume è indicativa di come il tema costituisca ormai uno dei soggetti fra i più divisivi e polemici nel dibattito sulla politica europea della Francia e riesca a creare delle rotture profonde anche fra uomini politici appartenenti alla stessa area politica. P. De Villiers, *Les turqueries du Grand Mamamaouchi*, Albin Michel, 2005, Paris.

l'Europa: il referendum sull'approvazione della Costituzione europea del 29 maggio 2005.

Il dibattito sul referendum sul Trattato di Lisbona torna infatti ad essere un'occasione più generale per tornare a discutere su alcuni fra i temi più irrisolti dell'Unione: allargamento, confini, identità. Un pretesto, insomma, per tornare a parlare del processo di adesione della Turchia. La questione è infatti di nuovo al centro del dibattito politico francese ed è proprio in questa fase che iniziano a prendere quota le posizioni radicali di Nicolas Sarkozy, diventato nel frattempo Ministro dell'Interno del governo De Villepin e probabile candidato dell'UMP alle elezioni del 2007.

“La Turquie, par son histoire, et pas seulement par la géographie, et par ses ambitions, est européenne”. Questa dichiarazione rilasciata dal predecessore di Nicolas Sarkozy, Jacques Chirac, riformulata e ripetuta in diverse occasioni, esprime esattamente all'inverso la posizione di Sarkozy sul dossier turco, il quale si dice fermamente convinto che proprio in virtù della sua storia e della sua geografia la Turchia non abbia affatto le carte in regola per partecipare al progetto europeo. Diverse sono le uscite di questo tenore effettuate dal futuro presidente francese in merito alla candidatura turca durante la campagna presidenziale per le elezioni del maggio 2007²⁸.

“La Turquie elle n'est pas en Europe, elle est en Asie Mineur”, “... si la Turquie était en Europe, cela se saurait...”²⁹, il candidato dell'UMP non sembra nutrire la minima esitazione nel rifiutare categoricamente l'ipotesi di ingresso turco. Una posizione netta, decisa, priva di qualsiasi sfumatura, e che il candidato della destra repubblicana ribadirà incessantemente nel corso della campagna elettorale. Se il tema della rottura e del cambiamento rispetto all'era chirachiana è al centro della sua retorica elettorale, la candidatura turca all'UE offre un ulteriore motivo di smarcarsi sia da Chirac che dalla candidata del PS.

²⁸ “M. Sarkozy veut faire de l'adhésion de la Turquie à l'UE un thème de la campagne présidentielle”, in *Le Monde*, 14 dicembre 2006, https://abonnes.lemonde.fr/societe/article/2006/12/14/sarkozy-veut-faire-de-l-adhesion-de-la-turquie-un-theme-de-la-campagne_845877_3224.html.

²⁹ Una posizione reiterata ad un ogni commento sul tema e su cui, anche di recente, l'ex presidente francese non nutre il minimo dubbio, “N. Sarkozy: la Russie est plus européenne que la Turquie”, *RT France*, 20 marzo 2016, <https://francais.rt.com/france/17547-nicolas-sarkozy-russie-turquie-ue>.

La questione della rottura è per diversi aspetti al centro della sua narrativa elettorale, e la politica estera, in questo senso, non fa eccezione³⁰.

Il confronto televisivo alla vigilia con la candidata socialista Segolène Royal, ad un mese delle elezioni presidenziali, è emblematico di come la questione sia ormai al centro della polemica elettorale, un vero e proprio *enjeu* della campagna per le presidenziali del 2007. Nonostante la politica estera non occupi un ruolo di primissimo piano all'interno della contesa elettorale, il dossier turco è uno degli elementi attraverso cui Sarkozy prende nettamente le distanze dalla candidata socialista. Mentre sugli altri grandi temi di politica internazionale sembra esservi una generale continuità rispetto delle tradizionali linee direttrici della politica estera francese, la prospettiva di un ingresso turco polarizza le posizioni dei due candidati all'Eliseo. Interrogata sul futuro di un'Unione Europea in crisi, Segolène Royal insiste sulla necessità di articolare politiche sociali di ampio respiro per contrastare l'ascesa dei partiti euroscettici, senza toccare il capitolo dell'allargamento alla Turchia. Ma è proprio il candidato dell'UMP a invitarla ad esprimersi sulla questione.

Alla candidata socialista che si definisce possibilista su un futuro ingresso turco e che sottolinea l'importanza politica di un processo in corso da anni (... "Moi je pense qu'il faut faire une pause, que le moment n'est pas encore venu de faire rentrer la Turquie... mais un processus a été engagé... la France doit tenir sa parole")³¹, Sarkozy risponde, con il suo consueto stile diretto e provocatorio, che un'eventuale entrata della Turchia coinciderebbe con la morte *tout court* dell'Europa politica e che una sua elezione comporterebbe invece un'opposizione decisa all'avanzamento delle negoziazioni in sede europea:

"Je n'expliquerai pas aux écoliers français que les frontières de l'Europe sont avec l'Irak et la Syrie. Et quand on aura fait du Kurdistan un problème européen, on n'aura pas fait avancer les choses. Et je ne pense pas, très calmement, que la stabilité du monde on va la renforcer

³⁰ F. Bozo, *La politique étrangère de la France depuis 1945*, Flammarion, Paris, 2012, pp. 259-260.

³¹ Già nel suo libro uscito nel marzo 2007, la candidata socialista, rifiutando la concezione territoriale dell'Unione a favore del suo progetto politico, mostrava un atteggiamento di apertura verso la candidatura turca "On ne doit pas opposer à la Turquie un argument géographique: l'Europe n'est pas un territoire – Paul Valéry la définissait comme 'un petit cap asiatique' – mais un projet politique". S. Royal, J. M. Colombani, *Maintenant*, Hachette Littératures, 2007, p. 309.

en tuant l'Europe. Ceux qui sont les adversaires de l'Europe politique sont pour l'élargissement sans fin de l'Europe, parce que l'élargissement sans fin de l'Europe empêche la réalisation de l'Europe politique. Je suis pour l'Europe politique, donc je préfère qu'on dise aux Turcs: 'vous allez être associés à l'Europe, on va faire un marché commun avec vous, mais vous ne serez pas membres de l'Union Européenne, pour une raison très simple, c'est que vous êtes en Asie mineure'³².

Non sarà ovviamente l'unica circostanza in cui il futuro presidente si esprimerà sul tema, e anzi saranno così numerose le prese di posizione contro l'ingresso turco, da far apparire l'adesione della Turchia quasi come una vicenda, una querelle bilaterale tra Ankara e Parigi. La nettezza con cui Sarkozy si pronuncia a più riprese sulla vicenda finisce per irritare Ankara, la quale percepisce la postura decisa e diretta del presidente francese come un vero e proprio rigetto nei propri confronti. Nel crescendo di dichiarazioni del futuro presidente francese si creano le basi per un grave deterioramento delle relazioni bilaterali. Un'involuzione rapida e brusca, che parte dal rifiuto di Parigi di vedere la Turchia nell'UE ma che sarà poi alimentata da diversi episodi verificatisi durante il suo quinquennato (2007-2012) e che si attenuerà solo con l'arrivo all'Eliseo di un nuovo inquilino di altra matrice politica e di tutt'altro stile comunicativo come François Hollande.

Con l'arrivo di Sarkozy all'Eliseo, si passa così da una profonda divergenza politica sul tema ad una crisi maggiore tra i due paesi. Una crisi peraltro acuita anche dalla personalità dei loro rispettivi leader. I motivi e le occasioni di scontro diplomatico si moltiplicano nel corso del mandato di Nicolas Sarkozy, anche su questioni che tecnicamente esulano dal contesto delle negoziazioni, ma la cui base sembra comunque essere costituita dalla presa di posizione del presidente francese riguardo alla prospettiva di allargamento alla Turchia. La reazione di Ankara rispetto all'atteggiamento dell'Eliseo è veemente, e sembra scaturire dalla percezione di un vero e proprio disprezzo nei propri confronti, una sorta di tradimento per tutte le promesse fatte da Parigi in passato e per tutte le aspettative riposte nel processo di adesione. Da qui un crescendo di tensioni, una escalation nelle dichiarazioni che in-

³² La versione integrale del significativo confronto tra i due candidati è conservata presso gli archivi dell'INA (Institut National de l'Audiovisuel), ma è in parte consultabile all'indirizzo <https://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu04802/debat-entre-segolene-royal-et-nicolas-sarkozy-avant-le-second-tour-de-l-election-presidentielle-de-2007.html>

veste le scelte di politica estera dei due paesi – come nel caso dell’attacco alla Libia di Gheddafi –, la loro storia (genocidio armeno, processo di decolonizzazione dell’Algeria) e, più in generale, qualsiasi aspetto suscettibile di essere strumentalizzato per poter alimentare lo scontro.

In questa cornice, il caso più eclatante è quello riguardante il voto dell’*Assemblée Nationale* il 22 dicembre del 2011, su una proposta di legge penalizzante la contestazione storica di quei genocidi ufficialmente riconosciuti dalla Francia, tra cui il controverso genocidio degli armeni, compiuto dai Giovani Turchi nel 1915³³. L’indomani del voto dell’assemblea francese, la Turchia annuncia l’adozione di una serie di misure di ritorsione nei confronti della Francia. “Cela va ouvrir des plaies irréparables et très graves dans nos relations bilatérales”, sono le parole rilasciate in sede di conferenza stampa dal presidente Erdogan, secondo cui l’approvazione della legge non sarebbe fondata sul rispetto della memoria storica, ma su una “politique fondée sur le racisme, la discrimination et la xenophobie”. Erdogan interpreta il testo di legge adottato a Parigi come un’ennesima e intollerabile provocazione di Sarkozy, ragion per cui “nous révisons nos relations avec la France”³⁴. La reazione di Ankara è in effetti molto dura e si manifesta in tutti gli ambiti della relazione bilaterale. In un primo momento la Turchia richiama il suo ambasciatore a Parigi, dichiara sospesa la prassi delle visite bilaterali tra i due paesi e ordina l’interruzione delle esercitazioni militari congiunte, riservandosi di garantire caso per caso la concessione dello spazio aereo turco agli aerei militari francesi.

Sotto il profilo economico – ambito in cui i rapporti tra i due paesi risultano essere molto fruttuosi –, Erdogan comunica che la Turchia non parteciperà più al Comitato economico misto, mentre anche la co-

³³ La proposta di legge approvata dall’Assemblea prevedeva una pena di un anno di reclusione e una multa di 45mila euro per coloro che avessero negato l’esistenza dei genocidi ufficialmente riconosciuti dalla Repubblica francese. Il testo intendeva integrare una proposizione già in vigore dal gennaio del 2001, quando, durante la presidenza di Jacques Chirac, la Francia aveva adottato un testo di legge contenente un solo articolo: “La France reconnaît publiquement le génocide armenien du 1915”. Approvato dall’Assemblea Nazionale, il testo fu successivamente dichiarato incostituzionale poiché, secondo la Corte di Cassazione francese, violava la libertà di espressione e la libertà di ricerca (“Il n’appartient pas au législateur d’écrire l’histoire”, come rimarcano i due giuristi Bertrand Mathieu e Anne Levade in “Génocide, une loi incostitutionnelle”, *Libération*, 23 janvier 2012).

³⁴ “Turkey accuses France of genocide in Algeria”, in *The Guardian*, 23 dicembre 2011, articolo disponibile al link seguente: <https://www.theguardian.com/world/2011/dec/23/turkey-accuses-france-genocide-algeria>.

operazione sui dossier sensibili come quello siriano – in cui Ankara gioca un ruolo cruciale – è da considerarsi sospesa³⁵.

Oltre alle severe misure adottate da Ankara, a colpire sono soprattutto i toni della reazione, i quali lasciano chiaramente intuire come questo ennesimo scontro diplomatico abbia soltanto portato al suo estremo una situazione di tensione già da tempo esistente.

Durante il suo discorso molto critico e deciso nei riguardi di Sarkozy, il presidente turco invita la Francia a guardare alla propria storia e a fare i conti con il suo passato coloniale, accusandola a sua volta di genocidio in Algeria. Riferendosi alle violenze commesse dai militari francesi durante il processo di indipendenza algerino, secondo le stime di Erdogan “15% de la population algérienne a été massacrée par les Français à partir de 1945. Il s’agit d’un génocide”. L’invettiva del presidente turco non si arresta alla formulazione di questo capo di accusa e prosegue con un affondo personale indirizzato al suo omologo francese:

“Si le président Sarkozy ne sait pas qu’il y a eu un génocide, il peut demander à son père Pal Sarkozy (...) qui a été légionnaire en Algérie dans les années 1940. Je suis sûr qu’il a beaucoup de choses à dire à son fils sur les massacres commis par les Français en Algérie”³⁶. Si tratta di accuse molto pesanti, che travalicano il campo della memoria storica e dello scontro politico per sfociare nell’insulto personale.

Sulla stessa falsariga, altri membri del governo turco si scagliano contro la personalità del presidente francese. Un esempio su tutti è fornito dalle parole di Egemen Bagis, ministro degli Affari Esteri e capo delegazione durante le negoziazioni per l’adesione: “Sapete la storia di Pinocchio e del suo naso che si allungava ogni volta che diceva una bugia? Oggi in Francia succede la stessa cosa: i tacchi delle scarpe di qualcuno crescono ogni volta che la realtà viene distorta”³⁷. Dal canto suo, Nicolas Sarkozy, pur cercando di smorzare i toni della polemica, ribadisce la posizione della Francia sul tema. “Je respecte les convictions de nos amis turcs, c’est un grand pays, une grande civilisation,

³⁵ “La Francia e la Turchia litigano ancora”, in *Il Post*, 24 dicembre 2011, articolo disponibile al link seguente <http://www.ilpost.it/2011/12/24/francia-turchia-crisi-diplomatica/>.

³⁶ “Turkey accuses France of genocide in colonial Algeria”, in *BBC news*, 23 dicembre 2011, articolo disponibile al link seguente <http://www.bbc.com/news/world-europe-16314373>

³⁷ “Turkish Minister compares French President to Pinocchio”, *News.am*, 24 dicembre 2011, articolo disponibile al link seguente <https://news.am/eng/news/87222.html>

mais ils doivent respecter les nôtres”, poiché se “la France ne veut donner la leçon à personne, elle n’entend pas en recevoir”³⁸.

È indubbiamente uno dei momenti più bassi e preoccupanti della storia recente nelle relazioni bilaterali. Malgrado i tentativi di alleggerire il clima di tensione tra i due paesi, il tono delle dichiarazioni rilasciate, e il tenore delle contromisure adottate da Ankara, lasciano ben trasparire il risentimento, l’acredine della Turchia nei confronti della Francia di Sarkozy.

4. L’impatto del rifiuto francese sull’avanzamento delle negoziazioni

Le ripetute e veementi prese di posizione del capo di Stato francese hanno finito per provocare dure reazioni di protesta anche da parte di alcuni partner europei (Polonia, Portogallo e Svezia), i cui governi si erano favorevolmente espressi su un’integrazione europea della Turchia.

Malgrado le reazioni indignate e l’opposizione di alcuni paesi membri contro la sua posizione, è innegabile che il rifiuto di Sarkozy di vedere un giorno la Turchia entrare nelle istituzioni comunitarie, abbia avuto un impatto disastroso non solo sulle relazioni bilaterali tra i due paesi, ma anche sull’avanzamento delle negoziazioni della candidatura turca. Un impatto negativo da un punto di vista tecnico, poiché la Francia blocca l’apertura di cinque capitoli fondamentali necessari per un serio avanzamento della candidatura turca (agricoltura, politica regionale, cittadinanza europea, istituzioni e unione monetaria).

In realtà, in sede di campagna elettorale, Sarkozy si era espresso in termini ben più radicali, dichiarandosi contro l’apertura di qualsiasi altro capitolo dei 35 da negoziare nell’ambito dei *pourparlers* per l’adesione, e quindi per una sospensione pura e semplice delle trattative in corso. Tuttavia, una volta diventato presidente, ha per forza di cose sfumato la sua posizione, pronunciandosi favorevolmente per il proseguimento dei negoziati a condizione che i capitoli da discutere siano compatibili con entrambi gli scenari possibili per il futuro delle relazioni euro-turche, cioè l’adesione o un’associazione “la plus étroite que possible”.

³⁸ “Nicolas Sarkozy: je respecte les convictions des nos amis turcs, il faut respecter les nôtres”, France Info, 23 dicembre 2011, articolo consultabile al link seguente https://www.francetvinfo.fr/monde/nicolas-sarkozy-je-respecte-les-convictions-de-nos-amis-turcs-il-faut-respecter-les-notres_42505.html

Anche sotto un profilo più squisitamente politico, l'impatto negativo dell'arrivo di Sarkozy è evidente: il rifiuto di uno dei Paesi fondatori dell'Unione come la Francia, da sempre in prima linea in tutti gli avanzamenti del processo di integrazione, finisce inevitabilmente per condizionare l'orientamento degli altri Stati membri o per gettare una seria ipoteca sulla candidatura di altri paesi.

Se si considera che al rifiuto di Parigi si affianca quello di Berlino, si comprende perché a partire dal 2005, cioè dall'apertura ufficiale delle negoziazioni, i rapporti tra Ankara e Bruxelles cominciano a peggiorare sensibilmente. In un primo tempo l'involuzione è graduale e discreta e non fa altro che rallentare l'avvicinamento tra le due parti. Con l'arrivo di Nicolas Sarkozy all'Eliseo, cioè a partire dal 2007, il deterioramento delle relazioni tra Parigi e Ankara – che giungono ai minimi storici – porta con sé un allontanamento netto di quest'ultima da Bruxelles e a un vero e proprio gelo delle negoziazioni. Non è un caso se proprio il quel periodo si registra una brusca interruzione di quel processo di riforme interne in senso democratico portato avanti a partire dal 2002 dall'AKP³⁹.

Lo scontro tra Sarkozy ed Erdogan e la grave crisi diplomatica scoppiata tra la Francia e la Turchia non costituiscono certamente le sole cause che hanno precipitato il dossier turco in una *impasse* di cui non si vedono tuttora reali possibilità di uscita. Una delle principali cause è da rintracciare nell'opposizione dell'opinione pubblica francese ed europea verso l'adesione turca e, più in generale, verso qualsiasi altra proposta di allargamento dopo l'ondata del 2004. L'importanza giocata da questo elemento è certamente cruciale per comprendere l'arresto del processo di adesione e il congelamento del processo di adesione turco⁴⁰.

³⁹ Per avere un'idea di come la prospettiva di adesione abbia indiscutibilmente incentivato la promozione di alcune importanti riforme (come ad esempio l'abolizione della pena di morte, il ridimensionamento del ruolo politico dell'esercito nella vita pubblica, un maggior rispetto dei diritti delle minoranze) si veda J. Marcour e D. Vardar, *La Turquie aux portes de l'Europe*, Fondation Notre Europe, Paris, "Policy Paper" n°10, 2004, <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/policypaper10.pdf>.

⁴⁰ Come si vedrà brevemente in seguito, lo stesso François Hollande – il quale, sia prima di accedere all'Eliseo che una volta diventato presidente, ha avuto un approccio molto più dialogante e possibilista riguardo alla candidatura turca – ha ammesso che una nuova riapertura per la Ankara nell'UE dovrà essere preventivamente approvata via referendum, a riprova di come l'indirizzo dell'opinione pubblica, dopo l'allargamento in blocco all'Europa dell'Est, non possa più essere ignorato dai leader europei, <http://www.europe1.fr/politique/la-turquie-dans-l-ue-qu-en-pense-hollande-1783099>.

Un'opinione pubblica che si manifesta compatta nel suo rigetto verso la prospettiva di adesione turca. A livello europeo, la Francia è infatti il paese in cui l'opposizione della società civile nei confronti dell'ingresso turco risulta essere maggiore. Secondo i dati forniti dall'Eurobarometro, nell'autunno del 2006, sette francesi su dieci si dichiarano contrari alla partecipazione della Turchia nell'UE, mentre solo due (su dieci) mostrano un avviso favorevole. Altre inchieste compiute nello stesso periodo, evidenziano la stessa dinamica. L'indagine del *Transatlantic Trends* conferma che i francesi, insieme con i tedeschi, sono fra i popoli europei meno propensi ad un ingresso turco⁴¹. Come già accennato, queste reticenze sono costituite da un intreccio di ragioni tra loro spesso sconnesse. Fra queste, va certamente segnalato un rifiuto più generale sul processo di allargamento dell'Unione. Nell'autunno del 2010 ben oltre la metà dei francesi (il 57%) si dichiarava contro qualsiasi ulteriore tentativo di allargamento, ma a destare preoccupazione è anche la dimensione economica e politica, ovvero l'impatto che l'ingresso turco avrebbe sull'equilibrio dell'UE. Anche sulla questione culturale e migratoria, le riserve francesi si mostrano mediamente superiori rispetto a quelle degli altri partner europei. Secondo il 66% della popolazione transalpina le differenze culturali tra la Turchia e gli altri Stati membri sono troppo importanti affinché un'adesione di Ankara possa maturare senza problemi, mentre è la stessa appartenenza storica e geografica della Turchia a essere misconosciuta dalla maggioranza degli intervistati⁴².

Se il peso dell'opinione pubblica francese ha certamente giocato un ruolo nel determinare l'approccio della Francia verso la possibilità di ingresso turco, è altrettanto vero che la presenza di Nicolas Sarkozy all'Eliseo ha rappresentato una doppia rottura, sia per i buoni rapporti di lunga data che Parigi intratteneva con Ankara prima del suo arrivo sulla scena politica sia per la linea adottata sulla prospettiva di adesione turca⁴³.

⁴¹ B. Cautrès, N. Monceau, *La Turquie en Europe. L'opinion des Européens et des Turcs*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 2011, pp 74-75.

⁴² *Op.cit.*, p. 77.

⁴³ Secondo Didier Billion, uno dei maggiori specialisti di Turchia presenti in Francia, sono tre le ragioni che spiegano la postura di Sarkozy verso la candidatura turca vi sono: 1. "une vision essentialiste de la construction européenne" (cioè una visione tipica della destra europea conservatrice, la quale tende a mettere in risalto l'importanza delle radici cristiane dell'Europa e a concepire l'Unione come un club chrétien); 2. "une angoisse très française de perte de poids au sein de l'UE" (ovvero il timore di perdere la propria centralità all'interno delle istituzioni europee dopo

Se da sempre i presidenti della Quinta Repubblica hanno alternato prudenza e incoraggiamento verso la candidatura turca, Sarkozy sbarra la strada a qualsiasi possibile tentativo di ingresso. Piuttosto che fare opera di pedagogia e tentare di spiegare i termini e la posta in palio di una candidatura così complessa, Sarkozy ha intercettato lo scetticismo generale e lo ha cavalcato per fini strumentali.

Più che derivare da una determinata visione dell'Unione Europea e delle relazioni internazionali, il rifiuto di Sarkozy nel prendere anche solo in considerazione la prospettiva di un ingresso turco, è sembrato dipendere da ragioni di politica interna e di ricerca del consenso. Non a caso, i momenti in cui Sarkozy evoca con maggior frequenza il dossier turco coincidono con gli appuntamenti elettorali maggiori della politica francese: nel 2004, in vista delle elezioni europee; nel 2005, in occasione del referendum sul Trattato di Costituzione Europea; nel 2007, quando in ballo vi è la presidenza del paese; nel 2009, di nuovo in vista delle elezioni europee.

Di tutta evidenza, l'orientamento di Sarkozy sulla Turchia è stato strumentale sia all'inizio della sua ascesa elettorale – come uno degli elementi utili per smarcarsi dalla politica estera di Chirac mostrando una discontinuità rispetto al presidente uscente – e in seguito per evitare di perdere consensi a vantaggio di una destra più radicale come quella del Front National.

Lo stesso stile con cui Sarkozy si è espresso sulla questione, l'asprezza del confronto quasi personale con il presidente turco e l'insistenza con cui è tornato pubblicamente sul tema, sono ulteriori elementi che lasciano propendere per un uso in buona parte strumentale della questione turca. Il grave demerito di Sarkozy nell'ambito della vicenda turca sembra essere stato quello di non aver compreso – o di non aver voluto comprendere – a fondo e nella loro interezza i diversi e importanti *enjeux* dietro il processo di adesione della Turchia.

L'estrema "mediatizzazione" della questione – soprattutto nei momenti chiave della campagna elettorale – non ha di certo concorso a rendere il soggetto più comprensibile nella sua complessità e ha finito per portare all'estremo le posizioni della classe politica, accentuando la frattura già esistente all'interno dell'opinione pubblica.

l'arrivo di un grande paese come la Turchia) e, infine, 3. "une instrumentalisation du dossier turc pour des raisons électorales". Billion articola la sua analisi in diversi interventi sulla questione. D. Billion, *Nicolas Sarkozy et la Turquie: une double rupture*, Armand Colin, Revue internationale et stratégique, n°77, 2010, pp. 161-162.

5. Dopo Sarkozy, tra timidi rilanci e nuove tensioni

Con l'ingresso del socialista François Hollande all'Eliseo nel maggio del 2012, le premesse per un'inversione di tendenza nei rapporti di Parigi con Ankara sembrano essere riunite. Il partito di provenienza di Hollande (le *Parti socialiste*) ha certo fra le sue fila membri – anche di spicco – che si oppongono all'ingresso della Turchia, ma può contare su altrettanti uomini favorevoli ad una linea più morbida verso la Turchia, più propensi a riprendere un dialogo costruttivo con Ankara pur non prospettando un'adesione turca in tempi ristretti. Sin dalle sue prime uscite presidenziali, come del resto durante la campagna elettorale, Hollande ha manifestato un approccio molto più cauto e aperto alla discussione rispetto allo stile netto e a tratti aggressivo del suo predecessore.

Specie sui dossier di politica estera particolarmente complessi, delicati e sentiti dall'opinione pubblica francese – come lo è quello dell'adesione turca all'Unione Europea – il presidente socialista ha preferito giocare la carta del dialogo e della moderazione. Se da una parte il presidente francese ha evitato tutte quelle dichiarazioni pubbliche che avrebbero sbarrato definitivamente la strada di Ankara verso Bruxelles, dall'altra, interpellato a esprimersi sul soggetto, ha cercato di richiamare alla realtà, evocando l'adesione turca come possibilità futura ma non certamente immediata.

Nel corso del suo mandato, Hollande cerca innanzitutto di non evocare frequentemente (o perlomeno di non farlo con la stessa frequenza del suo predecessore) un soggetto che si è rivelato per diversi aspetti divisivo sia per la classe politica che per l'opinione pubblica francese. Allo stesso tempo, sul versante delle relazioni bilaterali, Hollande, dopo le turbolenze degli anni precedenti, prova a normalizzare i rapporti diplomatici tra Parigi e Ankara. Durante la sua visita ufficiale nella capitale turca, il 27 e il 28 gennaio 2014, il presidente francese non ha potuto però sottrarsi dall'affrontare la questione della candidatura turca all'UE, mostrando un'estrema prudenza nell'evocare il processo di adesione. Allo stesso tempo, recandosi in uno stato in cui una visita ufficiale francese mancava dai tempi di François Mitterrand (1993), ha tentato di lanciare un segnale forte di ripresa dei rapporti.

La congiuntura di politica interna del momento non è certamente propizia né per Hollande né per il suo omologo Erdogan. Mentre il presidente francese deve fronteggiare un crollo di consenso senza

precedenti nella storia repubblicana francese⁴⁴, il primo ministro turco è alle prese con la difficile gestione del movimento di contestazione di Piazza Taksim. Dopo la repressione della primavera 2013 delle autorità turche e a pochi mesi dallo scrutinio europeo che si annuncia disastroso per il PS, il momento è certamente delicato e non permette fughe in avanti su soggetti così delicati come quello dell'adesione turca.

Durante la conferenza stampa congiunta con il suo omologo Abdullah Gül⁴⁵, Hollande cerca in qualche modo di riaprire uno spiraglio per la candidatura di Ankara, ammettendo una possibilità futura di ingresso turco, il quale però "sera en France de toute manière soumise à referendum". Un'eventualità che presumibilmente, considerando la situazione di stallo in cui versa il dossier turco, non dovrebbe verificarsi a breve termine.

La visita del presidente Hollande risponde innanzitutto all'esigenza di rimettere in piedi delle relazioni diplomatiche che avevano raggiunto un punto bassissimo durante il quinquennato di Nicolas Sarkozy, il quale, anche a distanza di quasi due anni dal termine del suo mandato, continua ad occupare i pensieri di Recep Tayyip Erdogan e ad essere additato come fra i principali responsabili della brusca frenata di Ankara verso Bruxelles⁴⁶.

Dopo anni di scontri, tensioni e crisi diplomatiche tra Parigi e Ankara, e dopo ventidue anni dalla visita di François Mitterrand presso l'Università Galatasaray per la sua inaugurazione, nello stesso luogo – un luogo simbolo della cooperazione culturale franco-turca –, François Hollande cerca di recuperare il terreno perduto durante gli anni di Sarkozy e di "sortir de l'impasse dans laquelle la France avait à l'époque conduit cette relation", una "relation bilatérale qui s'était dégradée et révélée particulièrement inefficace"⁴⁷. Tuttavia, malgrado

⁴⁴ Sin dai primi mesi della sua presidenza Hollande ha dovuto fare i conti con una crescente emorragia di consenso nei suoi confronti. Diversi sono stati i sondaggi e gli articoli della stampa che certificano la debole legittimità del presidente socialista nel corso del suo mandato. "Sondage, François Hollande est bien le président le plus impopulaire de l'histoire de la Vème République", in LCI politique, 16 aprile 2017, <https://www.lci.fr/politique/sondage-francois-hollande-est-bien-le-president-le-plus-impopulaire-de-l-histoire-de-la-ve-republique-2045134.html>.

⁴⁵ "Le Président de la République française effectue une visite d'État en Turquie", http://www.mfa.gov.tr/le-president-de-la-republique-francaise-effectue-une-visite-d_etat-en-turquie.fr.mfa.

⁴⁶ Dichiarazione del primo ministro turco davanti al Parlamento europeo di Bruxelles, martedì 21 gennaio 2014.

⁴⁷ Nota dell'Eliseo in vista del viaggio di François Hollande in Turchia per la prima visita di stato francese dopo 22 anni dall'ultimo vertice bilaterale.

le buone intenzioni mostrate dal presidente socialista e la relativa normalizzazione nelle relazioni bilaterali, una serie di fattori di diversa natura impedisce di poter seriamente riaprire una seria discussione su un eventuale sblocco della questione turca. Su tutti, il peso di un'opinione pubblica sempre più ostile verso l'allargamento senza limiti dell'Unione Europea e, più in generale, sempre più scettica verso l'insieme del progetto politico europeo. La non facile situazione interna (con un'erosione del consenso giunta fino ai minimi storici), non ha certamente favorito una presa di posizione più chiara e coraggiosa su un tema facile da strumentalizzare come quello dell'ingresso turco nell'UE.

L'arrivo all'Eliseo di Emmanuel Macron non sembra oggi in grado di cambiare le carte in tavola o di garantire un salto di qualità nel dibattito sul tema, e anzi nuove schermaglie si sono registrate tra i due paesi nei primi mesi del suo mandato. Nel vertice bilaterale del gennaio 2018 a Parigi, in merito alla candidatura turca il presidente francese ha ribadito a chiare lettere che la situazione attuale sia più adatta alla creazione di un partenariato privilegiato piuttosto che di un'adesione⁴⁸. Dopo aver fatto *mea culpa*, dichiarando che l'Europa è stata in parte responsabile di "aver fatto credere per anni alla Turchia delle cose che forse non erano totalmente realizzabili"⁴⁹, Macron auspica che il futuro della Turchia e del suo popolo possa rimanere ancorato a quello del Vecchio Continente. Del resto, il tentativo di colpo di stato del luglio 2016 in Turchia, la stretta repressiva che ne è conseguita⁵⁰ e i diversi screzi che il presidente turco ha avuto con alcuni governi europei⁵¹, non permettono nessun tipo di discorso in favore di una seria riapertura dei negoziati. Sul versante bilaterale, le diverse visioni e soprattutto i diversi interessi dei due paesi nell'esplosiva situazione siriana (cui si

⁴⁸ "Face à Erdogan, Macron propose un 'partenariat' plutôt que l'intégration de la Turquie à l'UE", *Le Monde*, 6 gennaio 2018, https://abonnes.lemonde.fr/europe/article/2018/01/06/face-a-erdogan-macron-propose-un-partenariat-plutot-que-l-integration-de-la-turquie-a-l-ue_5238179_3214.html.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ "Après des arrestations en masse, la vague de procès", *ARTE*, 27 febbraio 2017, <https://info.arte.tv/fr/turquie-apres-des-arrestations-en-masse-la-vague-de-proces>.

⁵¹ Tra cui, in particolar modo, Germania e Paesi Bassi (in un clima più generale di deterioramento dei rapporti tra Ankara e Bruxelles in seguito alla reazione autoritaria seguita al tentativo di colpo di stato del 2016). "Erdogan è arrabbiato con la Germania ed ha tirato in ballo il nazismo", *Il Post*, 6 marzo 2017, <https://www.ilpost.it/2017/03/06/erdogan-germania-nazismo/>, "Erdogan ha dato dei 'fascisti' anche agli olandesi", *Il Post*, 11 marzo 2017, <https://www.ilpost.it/2017/03/11/erdogan-olanda/>.

intreccia l'irrisolta questione curda), hanno dato modo ai due leader di scontrarsi duramente sulla vicenda di Afrin, rievocando quei momenti di tensione classici dell'epoca di Sarkozy⁵².

Conclusioni

A partire dalla presidenza di Charles De Gaulle, malgrado alcune riserve legate all'appartenenza di Ankara a una diversa civilizzazione rispetto a quella europea, alla tenuta incerta delle istituzioni repubblicane turche e all'impatto politico che un ingresso immediato avrebbe avuto sulla CEE, la Francia ha iniziato a percepire di buon grado il progressivo avvicinamento della Turchia verso l'Europa.

Nella sua visione delle relazioni internazionali e per la sua stessa idea di Europa come sistema di sicurezza e come insieme di nazioni sovrane, il Generale riteneva che non solo Parigi, ma più in generale tutti i paesi del Vecchio Continente avessero interesse a favorire un avvicinamento graduale di Ankara verso Bruxelles. A cavallo tra due continenti, strategica per natura, la Turchia avrebbe certamente giocato un ruolo prezioso in quel sistema di sicurezza europeo teso a sorpassare la logica bipolare. Un percorso graduale che sarebbe potuto sfociare un giorno – dopo “une période préparatoire, pour ne pas dire probatoire” – su una vera e propria adesione alla Comunità Europea, e che nel 1963 viene suggellato dalla formula dell'associazione. Per De Gaulle questo accordo rappresentava innanzitutto un mezzo efficace per far sì che la Turchia rimanga agganciata al “concert européen”⁵³.

Decenni dopo, pur in un contesto europeo e internazionale completamente mutato e probabilmente reso persino più incerto e delicato dalla scomparsa della logica bipolare che governava Guerra Fredda, Jacques Chirac sembra seguire la stessa impostazione di impronta gollista. Rinsaldare i legami con Ankara, stimolare il processo interno di riforme ed incoraggiare il processo di adesione: l'approccio seguito da Chirac mirava a rinsaldare quel ponte tra Europa e Turchia per far sì quest'ultima – al netto delle considerazioni di carattere economico, delle preoccupazioni di natura istituzionale e della concreta prospetti-

⁵² “Kurdes en Syrie: le président turc Erdogan accuse la France ‘d'encourager les terroristes’”, France24, 8 aprile 2018, <https://www.france24.com/fr/20180407-erdogan-france-complice-terroristes-kurdes-turquie-fds-elysee-macron-ypg>

⁵³ G.H. Soutou, “La France du général De Gaulle, la Turquie et l'Europe”, *Commentaire*, n°104, 2003-2004.

va di un'integrazione a breve termine – restasse saldamente ancorata allo spazio euro-atlantico.

Il 2005, con l'apertura ufficiale delle negoziazioni ma anche con il voto contro la ratifica di Lisbona (Francia e Paesi Bassi), diventa l'anno spartiacque, il momento in cui, dopo aver toccato il suo punto più alto, il processo di adesione turco inizia ad incepparsi. A partire dal 2007, con l'arrivo all'Eliseo di Nicolas Sarkozy, l'emergere di un'opinione pubblica europea sempre più scettica e la crisi delle istituzioni europee, l'avanzamento della candidatura turca subisce un arresto improvviso e diventa sistematicamente oggetto di dibattito e di polemica elettorale. Pragmatico e allo stesso tempo volontarista, ansioso di dare una nuova organizzazione ad un mondo sempre più multipolare – e quindi impegnato a smorzare i potenziali contrasti tra l'Europa e le altre potenze regionali –, a Chirac va riconosciuto il merito di aver compreso come la posta in palio del processo di adesione turco andasse ben oltre la possibilità di un suo compimento immediato. Un discorso del tutto diverso va invece fatto sul suo successore Nicolas Sarkozy. Realizzando una doppia rottura sia nella sostanza che nello stile della tradizionale politica estera francese verso la Turchia, la sua opposizione di rifiuto verso l'adesione turca ha indubbiamente concorso – insieme con altri fattori più contestuali – a determinare il gelo delle negoziazioni e un netto deterioramento delle relazioni bilaterali con Ankara. Al di là della sua visione dell'Europa, Sarkozy ha palesato il limite di non aver compreso la portata delle ricadute politiche di una chiusura all'adesione turca, provocando un allontanamento da Ankara i cui strascichi si trascinano pesantemente fino ad oggi.

Il tentativo di normalizzare i rapporti bilaterali da parte dei suoi successori all'Eliseo non ha di fatto prodotto un reale progresso né nella qualità del dibattito pubblico né su un avanzamento del dossier nell'agenda europea. Se François Hollande ha evitato il più possibile di esporsi e di prendere una posizione netta sulla candidatura turca, Emmanuel Macron, durante i primi mesi della sua presidenza e dopo l'incontro del gennaio scorso, ha di fatto escluso qualsiasi possibilità di riaprire il discorso sull'adesione, pronunciandosi piuttosto in favore di un partenariato privilegiato.

Se oggi il discorso sull'adesione turca è praticamente relegato ai margini dell'agenda europea e il dibattito sul tema sembra essere diventato una sorta di tabù, una parte di responsabilità è anche da rintracciare nella rappresentazione che le classi dirigenti europee hanno

fornito sulla possibilità di ingresso turco. Piuttosto che spiegare i termini e le diverse sfaccettature di una questione così complessa, i leader europei hanno spesso preferito inseguire gli umori dell'opinione pubblica.

Certamente il solo rifiuto francese operato da Sarkozy durante il suo quinquennato non è sufficiente a spiegare la scomparsa del dibattito sull'adesione turca e la paralisi delle negoziazioni. In questo senso, l'involuzione autoritaria e conservatrice della Turchia di Erdogan ha rappresentato un elemento decisivo, ma altri fattori di natura generale concorrono a spiegare l'*impasse* odierna. L'impatto lungo della crisi economica del 2008 e la drammatica crisi del debito in Grecia; il crescente deficit di legittimità delle istituzioni europee e l'ascesa generale delle forze euroscettiche in tutti i paesi membri; l'emergenza del fenomeno migratorio e, da ultimo, l'inaspettata uscita di scena di un partner storico come la Gran Bretagna: eventi cruciali e fenomeni tutt'ora in corso che rimettono seriamente in discussione il futuro stesso dell'Unione e che non possono che avere – seppur in maniera indiretta – un impatto negativo sulle reali possibilità di riaprire il tavolo delle negoziazioni.

A questo contesto, vanno poi aggiunti quelli che sono ormai da considerarsi come dati di fatto: la totale mancanza di volontà politica dei principali stati membri di tentare qualsiasi fuga in avanti nella direzione di un ulteriore allargamento (specie su una questione così delicata come quello dell'adesione di Ankara) e un disamore crescente della Turchia e dell'opinione pubblica turca verso le istituzioni europee (se prima l'Europa rappresentava la massima aspirazione, oggi è considerata come un'opzione tra le altre). In questo quadro d'insieme non proprio ottimista, di qui al 2023, anno designato come compimento del lungo cammino di Ankara verso Bruxelles, le possibilità di vedere la Turchia fare il proprio ingresso nelle istituzioni europee sembrano essere del tutto improbabili.

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

Francesco Costantino

Il 18 marzo 2016 è stato pubblicato sul sito del Consiglio dell'Unione Europea la Dichiarazione UE-Turchia sui migranti¹. Lo *Statement* risponde all'esigenza generale di affrontare la crisi migratoria², inserendosi in un contesto di intensificata cooperazione tra UE e Turchia, finalizzata al controllo dell'immigrazione irregolare verso l'Europa e al supporto alla Turchia nella gestione della crisi dei migranti.

La Dichiarazione, che deriva da una volontà condivisa di porre sul tavolo una soluzione radicale e definitiva alla questione dei migranti, rappresenta il culmine del processo di cooperazione nell'ambito della politica migratoria tra l'Unione Europea e la Turchia.

1. Le tappe che hanno portato alla Dichiarazione del 18 marzo 2016

La prima tappa di questo percorso è l'accordo di riammissione tra UE e Turchia entrato in vigore il 1° ottobre 2014³. Questo accordo prevede disposizioni relative alla riammissione dei cittadini degli Stati membri dell'UE e della Turchia, nonché delle altre persone (i cittadini di paesi terzi e gli apolidi) che sono entrate, o hanno soggiornato, nel territorio di una delle parti, provenendo direttamente dal territorio

¹ Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo dell'UE del 7 marzo 2016, www.consilium.europa.eu.

² La crisi migratoria ha interessato gran parte dei Paesi europei a partire dal 2014.

³ Decisione (UE) 2014/252 del Consiglio del 14 aprile 2014 relativa alla conclusione dell'accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione Europea e la Repubblica di Turchia.

dell'altra parte⁴. Le disposizioni relative alla riammissione dei cittadini delle due parti sono entrante in vigore a decorrere del 1° ottobre 2014; per quanto riguarda le disposizioni relative alla riammissione dei cittadini di paesi terzi e di apolidi (artt. 4 e 6 dell'accordo), la cui applicazione inizialmente era prevista a decorrere del 1° ottobre 2017, con una decisione del Consiglio dell'UE⁵ si è deciso di anticiparne l'applicabilità al 1° giugno 2016. Questi sforzi richiesti rispondevano ad una necessità evidente: dati Frontex mostravano in modo chiaro che, nel 2015, la rotta del Mediterraneo orientale (dalla Turchia alla Grecia) fosse la più utilizzata; inoltre, il flusso di migranti attraverso la rotta balcanica (dalla Serbia verso Ungheria e Croazia) era chiaramente alimentato da afflussi provenienti dalla Turchia⁶.

In questo quadro, il ruolo della Turchia nel contrastare l'immigrazione irregolare era fondamentale. A partire dalla seconda metà del 2015, sono stati avviati nuovi incontri bilaterali fra le parti, definiti nuovi impegni reciproci e tracciate nuove strategie di sviluppo della cooperazione tra UE e Turchia.

Il 15 ottobre 2015 la Commissione ha concluso con la Turchia un accordo su un Piano d'azione comune⁷ per intensificare la cooperazione nella gestione della migrazione, con l'obiettivo di affrontare in uno sforzo coordinato la crisi dei migranti.

Il Piano d'azione, che ha posto le basi per lo *Statement* del 18 marzo, è stato avviato in occasione del vertice UE-Turchia del 29 novembre 2015⁸. In linea con quanto stabilito nel Consiglio europeo del 15 ottobre, le parti hanno ribadito la volontà di rafforzare la cooperazione: da un lato, per sostenere il governo turco nella gestione dell'elevato numero di persone bisognose di protezione nel suo territorio, e dall'altro, per prevenire e

⁴ A. Di Pascale, *Gli orientamenti comunitari, in Ventunesimo Rapporto sulle migrazioni 2015*, Milano, 2015, 96-97.

⁵ Decisione (UE) 2016/551 del Consiglio, del 23 marzo 2016, che stabilisce la posizione che dev'essere adottata a nome dell'Unione Europea in sede di comitato misto per la riammissione in merito a una decisione del comitato misto per la riammissione sulle modalità di attenzione per applicare gli artt. 4 e 6 dell'accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione Europea e la Repubblica di Turchia a decorrere dal 1° giugno 2016.

⁶ F. Cherubini, "*The EU-Turkey Statement*" of 18 March 2016: *A (Umpteenth?) Celebration of Migration Outsourcing*, in S. Baldin e M. Zago (a cura di), *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences*, 2017, p. 34.

⁷ Piano d'azione comune UE-Turchia del 29 novembre 2015, www.consilium.europa.eu.

⁸ Meeting of heads of state or government with Turkey – EU-Turkey statement, Brussels, 29/11/2015.

contenere l'immigrazione irregolare nel territorio dell'UE. Il piano prevede una serie di impegni reciproci da attuare con la massima urgenza per affrontare le sfide comuni. Su tali basi, la Turchia si è impegnata: a garantire che i migranti vengano registrati con documenti appropriati su base obbligatoria; favorire l'accesso dei rifugiati siriani in regime di protezione temporanea ai servizi pubblici, inclusi istruzione, sanità e occupazione; assicurare l'identificazione delle persone vulnerabili e garantire loro sicurezza; rafforzare la capacità di intercettazione della Guardia costiera turca; migliorare la cooperazione con le autorità bulgare e greche al fine di prevenire l'immigrazione irregolare attraverso i confini comuni; intensificare la cooperazione al fine di riammettere i migranti irregolari che non necessitano di protezione internazionale, provenienti dal territorio turco; uniformare la politica dei visti tra Turchia e UE, soprattutto per quanto riguarda quei paesi che rappresentano una fonte di immigrazione irregolare. L'UE si è assunta un impegno principalmente finanziario nei confronti della Turchia: il Piano d'azione prevede lo stanziamento di 3 miliardi di euro, in parte a carico del bilancio dell'UE (1 miliardo) e in parte a carico degli Stati membri (2 miliardi).

Il finanziamento ha lo scopo di supportare il governo turco nella delicata gestione dei migranti in regime di protezione temporanea e a rinforzare il sistema di asilo turco. In virtù di ciò, la Commissione ha costituito uno strumento di finanziamento *ad hoc*, il *Facility for Refugees in Turkey*, che consiste in un meccanismo di coordinamento di tutti i finanziamenti esistenti a favore della Turchia⁹. Inoltre, il piano del novembre 2015 include anche alcuni passi avanti in relazione ai colloqui di adesione della Turchia all'UE¹⁰ (compresa l'apertura del capitolo 17 relativo alla politica economica e monetaria¹¹) e il proseguimento dei lavori per la liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi, condizionata al soddisfacimento da parte della Turchia di una serie di requisiti previsti dal programma *Visa Liberalisation Dialogue*¹² tra UE e Turchia

⁹ Decisione del 24 novembre 2015 della Commissione relativa al coordinamento delle iniziative dell'Unione e degli Stati membri tramite un meccanismo di coordinamento – lo strumento per la Turchia a favore dei rifugiati, C(2015)9500.

¹⁰ I negoziati di adesione con la Turchia sono stati avviati nell'ottobre 2005. Finora sono stati aperti 15 dei 35 capitoli, e un capitolo è stato provvisoriamente chiuso.

¹¹ Council of the European Union, Accession Conference at Ministerial level opens negotiations with Turkey on Chapter 17 – Economic and monetary policy, Brussels, 14 December 2015. www.consilium.europa.eu.

¹² Il "Dialogo", basato su una *roadmap* il cui fine ultimo è l'attuazione di un libero regime dei visti tra UE e Turchia, prevede il soddisfacimento di numerose condizioni

– lanciato il 16 dicembre 2013 in parallelo con la firma dell'accordo di riammissione – che rallentano l'attuazione dei due accordi¹³.

Infine, la cooperazione tra UE e Turchia si è rafforzata ulteriormente tra febbraio e marzo 2016: in questa fase sono stati concordati nuovi impegni reciproci – dapprima annunciati il 7 marzo con la Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo dell'UE¹⁴ – e poi meglio definiti nel vertice del 18 marzo 2016, alla cui conclusione è stata pubblicata la Dichiarazione UE-Turchia.

Con la Dichiarazione, le due parti si sono prefisse l'obiettivo "di smantellare il modello di attività dei trafficanti e offrire ai migranti un'alternativa al mettere a rischio la propria vita [...]", ponendo fine alla migrazione irregolare dalla Turchia verso l'UE.

2. Il contenuto dello *Statement*: gli obiettivi e i dettagli della Dichiarazione del 18 marzo 2016

La Dichiarazione del 18 marzo 2016 è un documento che ha avviato una nuova fase nei rapporti tra UE e Turchia. Sulla natura giuridica dello *Statement* e sugli obblighi che ne derivano ci soffermeremo nel prossimo paragrafo.

Per quanto riguarda il contenuto, la Dichiarazione prevede nove punti d'azione cardine da attuare con lo scopo di contrastare l'immigrazione irregolare dalla Turchia verso il territorio dell'UE. Tra questi, le due principali novità alla base della Dichiarazione sono i primi due punti: il rimpatrio di tutti i migranti irregolari e il principio "uno per uno".

Il primo punto d'azione prevede che "Tutti i nuovi migranti irregolari che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche a decorrere dal 20 marzo 2016 saranno rimpatriati in Turchia, nel pieno rispetto del diritto dell'UE e internazionale, escludendo pertanto qualsiasi forma di espulsione collettiva"¹⁵.

Tale misura è stata qualificata come "straordinaria e temporanea, necessaria per porre fine alle sofferenze umane e ripristinare l'ordine

da parte della Turchia, alcune di carattere tecnico e altre di carattere politico, come, ad esempio, la richiesta di modifica della legislazione sul terrorismo.

¹³ Commissione europea, Terza relazione sui progressi compiuti dalla Turchia per soddisfare i requisiti della tabella di marcia per un regime di esenzione del visto, COM(2016)278 del 4 maggio 2016.

¹⁴ Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo dell'UE del 7 marzo 2016, cit.

¹⁵ *Ibidem*.

pubblico". La straordinarietà deriva dal fatto che, per la prima volta, l'espressione "migranti irregolari" include anche i "richiedenti asilo", compresi i cittadini siriani, che invece hanno un diritto di ingresso limitatamente alla possibilità di presentazione della domanda di asilo. Prima di essere rimpatriati, tutti i migranti verranno registrati e avranno diritto a presentare domanda di asilo sulle isole greche. Tali domande dovranno essere esaminate dalle autorità greche, in conformità alla Direttiva Procedure¹⁶ e con il supporto dell'UNHCR. Coloro i quali non faranno domanda d'asilo o la cui domanda sarà ritenuta inammissibile o infondata, sulla base della suddetta Direttiva, saranno rimpatriati in Turchia¹⁷.

Questo primo punto è la parte più controversa delle misure concordate e contenute nella Dichiarazione per il rischio di violazioni dei diritti umani. Alla luce di ciò, la Commissione europea, in una Comunicazione al Consiglio europeo e al Parlamento, ha chiarito come questa misura dovesse e potesse essere applicata senza violare norme di diritto internazionale e diritto dell'Unione Europea, affermando che il rimpatrio di tutti i migranti non potesse essere qualificato come espulsione collettiva, dunque non fosse in violazione del principio di *non-refoulement*, ribadendo l'obbligo di offrire a ciascuno la protezione più appropriata in base al diritto UE e alla Convenzione di Ginevra:

"Il rimpatrio in Turchia di tutti i migranti irregolari e richiedenti asilo appena arrivati in Grecia deve svolgersi nel rispetto del diritto europeo e internazionale. Questo requisito fondamentale deriva dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla Carta dei diritti fondamentali, secondo le quali ciascun caso deve essere trattato singolarmente. A tale riguardo, la Direttiva sulle procedure di asilo stabilisce gli specifici parametri giuridici e procedurali da rispettare. È quindi esclusa l'applicazione di una politica generale in materia di rimpatri, che confliggerebbe con i suddetti obblighi giuridici"¹⁸.

¹⁶ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), che modifica la Direttiva 2005/85/CE del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

¹⁷ E. Roman, *L'accordo UE-Turchia: le criticità di un accordo a tutti i costi*, in *SIDIBlog* del 21 marzo 2016, www.sidi-isil.org.

¹⁸ Comunicazione della Commissione europea al Consiglio europeo, al Parlamento europeo e al Consiglio, *Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione*, Bruxelles, 16 marzo 2016, COM(2016)166.

In questa Comunicazione, traspare la consapevolezza da parte della Commissione del rischio di violazione dei diritti umani; per questo motivo viene ribadito il carattere “temporaneo e straordinario” di tali disposizioni. Nello specifico, secondo la Commissione, la legittimità del rimpatrio sta nella possibilità da parte dei migranti che sbarcano sulle isole greche di presentare una domanda di protezione internazionale, essendo il rimpatrio successivo ad una decisione di infondatezza, di inammissibilità o di diniego¹⁹. Inoltre, tutto il meccanismo si basa sulla constatazione che la Turchia sia un paese dove trovano protezione già due milioni e ottocentomila siriani²⁰ e dove esiste, secondo il parere della Commissione, un sistema che può offrire una protezione internazionale sufficiente a chi fugge da una situazione di conflitto o da persecuzioni individuali e che può dunque essere qualificato come un paese sicuro ai sensi dell’art. 38 della Direttiva Procedure 2013/32/UE.

Il secondo punto d’azione della Dichiarazione, altrettanto fondamentale ai fini del funzionamento dell’“accordo”, è il c.d. “sistema 1:1”. Secondo questo principio si stabilisce che “Per ogni siriano rimpatriato in Turchia dalle isole greche un altro siriano sarà reinsediato dalla Turchia all’UE tenendo conto dei criteri di vulnerabilità delle Nazioni Unite”²¹, prevedendo l’istituzione di “un meccanismo inteso a garantire l’attuazione di tale principio a decorrere dallo stesso giorno dell’avvio dei rimpatri”²². Queste due misure citate, il rimpatrio verso la Turchia e l’ammissione verso l’UE, sono strettamente connesse e hanno come obiettivo prioritario quello di “dissuadere” i cittadini siriani dall’intraprendere viaggi della speranza per raggiungere la Grecia, secondo una doppia logica: in ragione di un probabile rimpatrio ed alla luce delle maggiori possibilità di giungere sul territorio greco in modo regolare.

Per quanto riguarda le problematiche legate allo schema 1:1, una di queste è che la Turchia si rifiuta di esaminare richieste provenienti da rifugiati non siriani. Questo risulta in palese contrasto con il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità, sancito dall’art. 3 della Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati del 1951 e ribadito

¹⁹ C. Favilli, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Diritti Umani e Diritto internazionale*, maggio-agosto 2016, p. 8 ss.

²⁰ Dato relativo al marzo 2016.

²¹ Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, cit.

²² *Ibidem*.

dall'art. 14 della CEDU. Un altro importante aspetto riguarda i siriani che hanno tentato di entrare irregolarmente in Grecia, i quali vengono esclusi dalla possibilità di beneficiare dello schema 1:1. Ciò significa che, oltre ad essere rimpatriati in quanto "irregolari", non potranno ottenere protezione internazionale mediante questo sistema, nonostante siano in possesso di tutti i requisiti previsti dal diritto dell'UE.

La terza problematica relativa al principio 1:1 riguarda i "numeri", come detto: per ogni siriano riammesso in Turchia, un altro siriano sarà reinsediato nell'UE, con un limite di posti disponibili per il reinsediamento dei siriani sul territorio dell'Unione Europea pari a 72 000 in totale per il 2016. Inoltre, questo meccanismo di ammissione dei rifugiati deve funzionare "nell'ambito degli impegni esistenti"²³ e si basa su due sistemi differenti.

Il primo è il Programma di ricollocazione, che ha come obiettivo quello di ricollocare fino a 160 000 rifugiati da un paese europeo (Italia e Grecia) in un altro paese europeo entro settembre 2017²⁴. Poiché dei 160 000 posti teoricamente disponibili nelle decisioni sulla ricollocazione risultavano già impegnati 106 000 a favore della ricollocazione dalla Grecia e dall'Italia, e restando dunque una capienza di 54 000 unità da destinare all'ammissione umanitaria dalla Turchia, la Commissione ha presentato una proposta di modifica, approvata in data 29 settembre 2016²⁵. Questa modifica prevede, all'art. 4 della decisione (UE) del 2015, l'inserimento del paragrafo seguente:

"3 bis. Per quanto riguarda la ricollocazione dei richiedenti di cui al paragrafo 1, lettera c), l'ammissione da parte di Stati membri nel loro territorio di cittadini siriani presenti in Turchia, a titolo di programmi nazionali o multilaterali di ammissione legale di persone in evidente bisogno di protezione internazionale diversi dal programma di reinsediamento oggetto delle conclusioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 20 luglio 2015, comporta una riduzione corrispondente dell'obbligo dello Stato membro in questione [...]".

²³ Sia nella dichiarazione del 7 marzo che nelle conclusioni del 17-18 marzo gli Stati membri hanno ribadito che l'accordo non avrebbe comportato per loro nuovi impegni in termini di reinsediamento e ricollocazione.

²⁴ Decisione del Consiglio (UE) 2015/1601 del 22 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

²⁵ Decisione del Consiglio (UE) 2016/1754 del 29 settembre 2016 che modifica la decisione (UE) 2015/1601 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

Questo implica che gli Stati membri che hanno già accolto o accoglieranno nel loro territorio cittadini siriani provenienti dalla Turchia – attraverso lo schema 1:1 previsto dalla Dichiarazione UE-Turchia – vedranno proporzionalmente ridursi il loro obbligo derivante dal Programma di ricollocazione, essendo i due meccanismi integrati.

Il secondo sistema è il Programma di reinsediamento²⁶, che prevede una capienza di circa 22 000 posti con un totale di 18 418 persone reinsediate²⁷.

Inoltre, una volta che gli attraversamenti irregolari tra UE e Turchia saranno sostanzialmente e sostenibilmente ridotti, verrà attivato il programma per l'ammissione umanitaria: uno strumento per l'ammissione regolare di richiedenti protezione internazionale nell'UE, definito in una raccomandazione della Commissione²⁸, al quale gli Stati membri contribuiscono su base volontaria.

Infine, i punti 5, 6 e 8 della Dichiarazione UE-Turchia corrispondono alle contropartite che l'Unione e gli Stati membri si sono impegnati a fornire al governo di Ankara, nell'ordine: l'accelerazione nella liberalizzazione dei visti; l'assistenza finanziaria come strumento per i rifugiati²⁹; ripresa dei negoziati sul processo di adesione della Turchia all'UE.

Riguardo a quest'ultimo punto, l'Unione Europea e la Turchia si sono accordate solamente sull'apertura di un solo nuovo capitolo dei 35 sui quali la Turchia necessita di accordarsi per aderire all'Unione Europea³⁰. Questi capitoli riguardano una serie di questioni cruciali, tra

²⁶ Raccomandazione della Commissione (UE) 2015/914 dell'8 giugno 2015 relativa a un programma di reinsediamento europeo.

²⁷ Relazione della Commissione europea sui programmi di ricollocazione e di reinsediamento dell'UE, in cui valuta le azioni intraprese dal 12 aprile 2017, Bruxelles, 16 maggio 2017.

²⁸ Raccomandazione della Commissione (UE) dell'1 gennaio 2016 per un programma volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia.

²⁹ “[...] Dei 3 miliardi di EUR previsti per il periodo 2016-2017, sono stati stanziati in totale 2,9 miliardi di EUR (in aumento rispetto ai 2,2 miliardi di EUR all'epoca della precedente relazione) con la pubblicazione del piano d'attuazione dell'assistenza umanitaria per il 2017. Sulla base dello stanziamento di 2,9 miliardi di EUR sono stati firmati contratti per 47 progetti per un importo di 1,572 miliardi di EUR (in aumento rispetto a 1,495 miliardi di EUR), che sono tutti in corso di attuazione. L'importo complessivo stanziato a titolo dello strumento per l'assistenza sia umanitaria che non umanitaria ha raggiunto 811 milioni di EUR (in aumento rispetto ai 750 milioni di EUR precedenti) [...]”. Sesta relazione sui progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia, Strasburgo, 13 giugno 2017, COM(2017) 323 final.

³⁰ Nell'ambito dei negoziati di adesione, sono stati aperti 16 capitoli, uno dei quali provvisoriamente chiuso.

cui diritti fondamentali come la libertà di parola, il sistema giudiziario, la politica anticorruzione, la migrazione e l'asilo, le norme sui visti, la gestione delle frontiere, la cooperazione di polizia e la lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo.

Il 9 novembre 2016, la Commissione europea ha diffuso un rapporto sui progressi fatti nel processo di adesione della Turchia³¹. Secondo il documento "L'UE ha condannato il tentativo di colpo di Stato del 15 luglio in quanto diretta violazione dei principi democratici e ha espresso il suo pieno sostegno e solidarietà al popolo turco e alle sue istituzioni democratiche"³². Tuttavia, le contromisure adottate dopo il colpo di Stato hanno ulteriormente "esacerbato una serie di sfide di rilievo riguardo al rispetto dei diritti fondamentali nel paese, in particolare la libertà di espressione e il diritto a un processo equo e giusto"³³. Anche per quanto riguarda la libertà di espressione e il funzionamento del sistema giudiziario la relazione della Commissione ha riscontrato un'ulteriore involuzione. Infine, viene ribadito l'obbligo per la Turchia "di attuare pienamente il protocollo aggiuntivo e realizzare progressi verso la normalizzazione delle relazioni con la Repubblica di Cipro"³⁴.

Il 24 novembre 2016, il Parlamento europeo ha approvato a larga maggioranza una risoluzione che chiede la sospensione dei negoziati per l'adesione della Turchia alla UE³⁵. Nella risoluzione, il Parlamento si riferisce a "le misure repressive adottate dal governo turco nel quadro dello stato di emergenza" ritenute sproporzionate e in contrasto con i valori democratici dell'Unione Europea. Questa decisione sulla sospensione dei negoziati con la Turchia, sebbene sia stata presa dal Parlamento, non è vincolante dal punto di vista giuridico, in quanto il Consiglio europeo è l'unica istituzione a poter decidere in merito.

A ciò si aggiunge il controverso referendum costituzionale sul "super presidenzialismo" – svoltosi il 16 aprile 2017 – promosso da Erdo-

³¹ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Comunicazione 2016 sulla politica di allargamento dell'UE, Bruxelles, 9 novembre 2016, COM(2016) 715 final.

³² Comunicazione del 9 novembre 2016, cit.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 novembre 2016 sulle relazioni UE-Turchia, 2016/2993(RSP).

gan. La riforma è passata con il 51,3 per cento dei “Sì” ma l’esito è stato contestato dalle opposizioni che ne hanno chiesto l’annullamento³⁶.

Anche secondo il parere dell’OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione Europea)³⁷, il referendum costituzionale turco non ha rispettato gli standard democratici, a causa della “mancanza di imparzialità” che ha fatto sì che il “campo di gioco non fosse tutto allo stesso livello”, ha dichiarato Tana de Zulueta, a capo della missione dell’OSCE in Turchia.

3. La natura giuridica della Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016

Un primo aspetto controverso della Dichiarazione UE-Turchia sui migranti riguarda la sua natura giuridica. Infatti, la sua compatibilità con il diritto internazionale e dell’UE necessita un approfondimento sulla base di due questioni preliminari: “lo *statement* è un accordo internazionale? E nel caso lo fosse, chi sono le parti dell’accordo?”³⁸. Queste questioni risiedono nel fatto che la Dichiarazione è priva della forma tipica degli accordi internazionali e non è stata conclusa secondo le procedure previste nei Trattati. Ciò pone il problema dell’imputabilità delle condotte in violazione degli obblighi previsti – ossia chi risponderà eventualmente delle violazioni di tali obblighi e dei diritti dei migranti – e il tema più ampio della natura giuridica del *deal*.

Sulla natura giuridica dello *Statement*, si può registrare una tendenza maggioritaria fra gli studiosi ad affermare che si tratti di un accordo internazionale, tuttavia ci sono anche argomenti contrari che sembrerebbero negare tale qualifica³⁹.

Gli accordi internazionali dell’UE in materia di immigrazione e asilo devono essere conclusi seguendo la procedura prevista all’art. 218

³⁶ ANSA, *Turchia, opposizione: annullare referendum*, 17 aprile 2017.

³⁷ OCSE, *International Referendum Observation Mission, Republic of Turkey, Constitutional Referendum, Statement of preliminary finding and conclusions*, 16 April 2017.

³⁸ Vedi F. Cherubini, “*The EU-Turkey Statement*” of 18 March 2016: A (Umpteenth?) Celebration of Migration Outsourcing, in S. Baldin e M. Zago (a cura di), *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences*, 2017, 40 ss.

³⁹ Vedi S. Peers, *The draft EU/Turkey Deal on migration and refugees: is it legal?*, in *EU Law Analysis*, 16 marzo 2016: “Since the agreement will take the form of a ‘statement’, in my view it will not as such be legally binding. Therefore there will be no procedure to approve it at either EU or national level, besides its endorsement by the summit meeting”.

TFUE, coinvolgendo il Parlamento europeo, eventualmente con una sua previa approvazione.

Invece, l'intero processo che ha portato alla Dichiarazione UE-Turchia si è svolto nell'ambito di un contesto informale ed è stato caratterizzato dall'"intergovernamentalismo", una tendenza che si va consolidando nell'Unione Europea: l'accordo, infatti, è stato concluso dai Capi di Stato e di Governo, che si sono incontrati in via informale e hanno assunto impegni talvolta in proprio, talvolta per conto dell'UE, attraverso il ruolo attivo dei Presidenti delle istituzioni e dell'Alto Rappresentante. Per quanto riguarda la forma, "la Dichiarazione non è denominata come accordo, non è firmata né pubblicata secondo quanto previsto dalle rispettive parti ed ha un contenuto derivante da una pluralità di documenti, tutti di per sé non qualificabili come accordi: due comunicati stampa, una comunicazione della Commissione e un Piano d'azione del novembre 2015"⁴⁰. Proprio per evitare di definire queste intese come accordi si sono impiegati sinonimi della parola accordo quali Dichiarazione o Piano d'azione. Un altro elemento che andrebbe nella direzione della non qualificazione della Dichiarazione come accordo è il fatto che in essa non vengano utilizzati i termini *shall* e *should*, usati normalmente nel diritto internazionale per indicare rispettivamente *obligation of result* e *obligation of effort*; invece, il termine più adoperato nella versione inglese della Dichiarazione è *will*, proprio non di un accordo giuridico ma di un'intesa politica raggiunta dai Capi di Stato e di Governo.

Tuttavia la mancanza della forma e della procedura tipica dell'accordo non sembra essere l'elemento decisivo ai fini della qualificazione di esso come tale:

"La questione è stata già ampiamente esplorata sul piano del diritto internazionale e dell'Unione Europea, laddove vige il principio della libertà delle forme e il *favor* verso la qualificazione sostanziale di accordo internazionale ogniqualvolta siano rinvenibili obblighi in capo alle parti, assunti anche in modo irrituale e salvo il rispetto delle norme sulla competenza a stipulare dei soggetti parti [...]"⁴¹.

Criteri oggettivi per stabilire la natura giuridica di un accordo internazionale sarebbero "*its actual terms and the particular circumstances*

⁴⁰ C. Favilli, *op. cit.*, p. 14 ss.

⁴¹ *Ibidem*.

*in which it was made*⁴², pertanto è opportuno esaminare il contenuto dell'accordo e il contesto nel quale è stato concluso.

A supporto di questa tesi, ci sono diverse sentenze della Corte di giustizia internazionale che vanno in questa direzione: nel caso *Libia c. Chad*, la Corte ha ritenuto che lo scambio di lettere tra i governi fosse un accordo⁴³; nel caso *Camerun c. Nigeria*⁴⁴, la Corte ha considerato che la Dichiarazione di Maroua firmata dai Capi di Stato fosse un accordo internazionale. Infine, nel caso *Grecia c. Turchia (Aegean Sea Continental Shelf)*⁴⁵, la questione verteva sul fatto se un *joint communiqué* – concluso a seguito di un vertice tra i capi di Governo di Grecia e Turchia, nel quale avevano concordato che la disputa territoriale tra due Stati dovesse essere risolta dalla Corte – costituisse o meno un accordo internazionale sul quale la CGI avesse giurisdizione. La Corte decise che il caso rientrava all'interno della sua giurisdizione, stabilendo che la qualificazione di un testo come accordo non dipende dalla sua forma quanto dalle intenzioni delle parti di vincolarsi o meno⁴⁶. Questa intenzione si può individuare dai termini usati e dal contesto in cui un accordo è stato redatto.

Il contenuto della Dichiarazione sembra supportare la tesi che essa sia un accordo, in quanto le parti hanno concordato nove punti d'azione – che prevedono impegni reciproci – al fine di contrastare l'immigrazione irregolare. Pertanto, lo *Statement* UE-Turchia può essere considerato un accordo internazionale nella misura in cui comporta obblighi giuridici in capo alle parti.

Per quanto riguarda suddette parti, se si assumesse che sia l'UE sia gli Stati membri lo siano, la Dichiarazione avrebbe le caratteristiche di un accordo misto poiché coinvolge le competenze di entrambi i soggetti⁴⁷. A tal proposito, un altro elemento centrale ai fini della qualificazione della Dichiarazione come accordo è quello relativo agli impegni as-

⁴² G. Arribas, *The EU-Turkey Statement, the Treaty-Making Process and Competent Organs. Is the Statement an International Agreement?*, in *European Papers*, 9 aprile 2017, p. 2, www.europeanpapers.eu.

⁴³ ICJ, Judgement of 3 February 1996, *Territorial dispute (Libyan Arab Jamahiriya v. Chad)*.

⁴⁴ ICJ, Judgement of 10 October 2002, *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria: Equatorial Guinea intervening)*.

⁴⁵ ICG, Judgement of 19 December 1978, *Aegean Sea Continental Shelf Case (Greece v. Turkey)*.

⁴⁶ M. Den Heijer, T. Spijkerboer, *Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?*, in *EU Law analysis*, 7 aprile 2016.

⁴⁷ Vedi F. Cherubini, *op. cit.*, p. 41.

sunti dall'UE e dagli Stati membri: oltre a quello finanziario (3 miliardi di euro: uno a carico del bilancio dell'Unione e due a carico degli Stati, con l'impegno di stanziarne altri tre), l'UE si è impegnata a proseguire i lavori per la liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi ed a riprendere i negoziati sull'adesione della Turchia all'UE; gli Stati membri hanno accettato quote comuni per il reinsediamento di migranti dalla Turchia; il sistema di asilo greco si è assunto le maggiori responsabilità nell'applicazione delle procedure previste dalla Dichiarazione.

Infine, sul piano della normativa UE è rilevante che la Dichiarazione incida sulle norme del diritto UE alterandone la portata⁴⁸. L'elemento più importante della Dichiarazione è rappresentato dal meccanismo di rimpatrio che si basa sui due punti cardine della Dichiarazione: il rimpatrio di tutti i migranti verso la Turchia e lo schema 1:1. Da questo punto di vista, la Dichiarazione ha già prodotto effetti giuridici rilevanti, a dimostrazione dell'effettiva intenzione delle parti di dare seguito agli impegni assunti.

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

Questo paragrafo si pone come scopo quello di mettere in rilievo le principali criticità che sono state sollevate in merito alla Dichiarazione del 18 marzo 2016.

La questione prioritaria sollevata da studiosi e giuristi è relativa all'effettiva compatibilità dello *Statement* con il diritto internazionale e il diritto UE.

Innanzitutto, come già scritto precedentemente, il primo punto d'azione della Dichiarazione prevede che "Tutti i nuovi migranti irregolari che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche a decorrere dal 20 marzo 2016 saranno rimpatriati in Turchia, nel pieno rispetto del diritto dell'UE e internazionale, escludendo pertanto qualsiasi forma di espulsione collettiva". Sebbene, come è naturale che sia, venga sottolineato che i rimpatri avranno luogo in conformità col diritto internazionale e del diritto UE, tale disposizione fa insorgere la prospettiva di "espulsioni collettive", le quali sono vietate dall'art. 19, par.

⁴⁸ C. Favilli, *op. cit.*, p. 14 ss.

1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea; dall'art. 4, protocollo n. 4 della CEDU e dalla relativa giurisprudenza della Corte, nonché contrarie al più ampio principio del *non-refoulement* (art. 33 della Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati). Il rischio di queste violazioni del diritto internazionale risiede inoltre nelle modalità in cui avvengono i rimpatri dalla Grecia alla Turchia. Secondo quanto previsto dall'"accordo", "prima di essere rimpatriati, tutti i migranti verranno registrati e avranno diritto a presentare domanda di asilo sulle isole greche. Tali domande dovranno essere esaminate dalle autorità greche, in conformità alla Direttiva Procedure e con il supporto dell'UNHCR". Sulla base della suddetta Direttiva, che rappresenta un elemento chiave della legislazione UE in materia di asilo, le richieste ritenute inammissibili possono essere rigettate dalle autorità greche senza una valutazione sostanziale della domanda d'asilo, accelerando così il processo e aprendo la strada ai rimpatri⁴⁹. Infatti, "coloro i quali non faranno domanda d'asilo o la cui domanda sarà ritenuta inammissibile o infondata saranno rimpatriati in Turchia".

Le altre due criticità, che studiosi e ONG pongono, riguardano due questioni chiave dell'impalcatura della Dichiarazione: 1) la qualificazione della Turchia come paese terzo sicuro ai sensi dell'art. 38 della Direttiva Procedure; 2) l'effettivo accesso dei richiedenti alle procedure d'asilo.

Per quanto riguarda la prima questione, è opportuno esaminare l'effettiva qualificazione della Turchia come *third safe country* anche rispetto ad una singola persona, sulla base dei criteri contenuti nell'art. 38 della Direttiva Procedure.

Questa valutazione sulla sicurezza della Turchia può essere sviluppata su due piani: normativo e applicativo.

Sul piano normativo bisogna ricordare innanzitutto che la Turchia ha ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951 e il Protocollo di New York del 1967, tuttavia in virtù della c.d. "clausola geografica" mantiene una limitazione per i richiedenti protezione internazionale provenienti dall'Europa, ossia riconosce lo *status* di rifugiato solo a chi proviene da uno Stato membro del Consiglio d'Europa⁵⁰. Anche ai ri-

⁴⁹ R. Mandal, *EU-Turkey Refugee Deal Is Vulnerable to Legal Challenge*, 23 March 2016, www.chathamhouse.org.

⁵⁰ Tale limitazione deriva dalla dichiarazione effettuata all'atto della ratifica della Convenzione di Ginevra, relativamente all'art. 1(b): "Firmando la Convenzione, il Governo della Repubblica turca dichiara, riguardo agli obblighi assunti in virtù della convenzione, che l'espressione 'avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951'

chiedenti asilo non europei è riconosciuta, tramite legge⁵¹, una forma di protezione di carattere temporaneo, che permette a chi proviene da un paese non europeo di risiedere temporaneamente in Turchia, garantendo loro una serie limitata di diritti.

La legge sugli stranieri e sulla protezione internazionale (LFIP) ha introdotto il concetto giuridico della “protezione temporanea” nell’ordinamento turco e fornito la base legislativa per le norme riguardanti i rifugiati siriani⁵². In questo contesto, i siriani rappresentano un’eccezione, in quanto non possono beneficiare dello *status* previsto dalla Convenzione di Ginevra, ma viene loro garantita una speciale protezione temporanea riconosciuta per legge (TPR, *Temporary Protection Regulation*), approvata ed entrata in vigore con effetto immediato nell’ottobre 2014. Questa legge trova il suo fondamento giuridico nell’art. 91, par. 1, della legge LFIP⁵³, il quale prevede l’applicazione del regime di protezione temporanea in situazioni di *mass influx* dei migranti⁵⁴.

In aggiunta, in virtù della Dichiarazione del 18 marzo, la Turchia si è assunta l’impegno

“[...] a cambiare il regime di protezione per i siriani, modificando la regola secondo cui la protezione temporanea cessa nel momento in cui una persona lascia la Turchia, così da consentire a chi viene rimpatriato di poter nuovamente beneficiare di tale protezione; inoltre ha anche accettato di rendere il trattamento dei beneficiari della protezione temporanea più simile a quello dei rifugiati, consentendo ad essi di accedere al mercato del lavoro turco, oltre ovviamente al soddisfacimento degli altri *standard* minimi di accoglienza cui concorre anche l’UE con il suo supporto finanziario”⁵⁵.

menzionata all’art. 1 sezione A è intesa come riferita agli avvenimenti accaduti innanzi il 1° gennaio 1951 in Europa. Esso non intende pertanto assumere nessun obbligo inerente ad avvenimenti insorti fuori dell’Europa”.

⁵¹ Legge LFIP (*Law on Foreigners and International Protection*), adottata nell’aprile 2013 ed entrata in vigore nell’aprile dell’anno successivo.

⁵² Aida, *Turkey’s temporary protection regime for refugees from Syria*, *Asylum Information Data-base*, www.asylumineurope.org.

⁵³ Art. 91, par. 1, *Law on Foreigners and International Protection*, “Temporary protection may be provided for foreigners who have been forced to leave their country, cannot return to the country that they have left, and have arrived at or crossed the borders of Turkey in a mass influx situation seeking immediate and temporary protection”.

⁵⁴ AIDA, *The Temporary Protection Regulation of 22 October 2014*, www.asylumineurope.org.

⁵⁵ C. Favilli, *op cit.*, p. 10.

In effetti, come risulta dalla prima relazione sull'attuazione della Dichiarazione, "il 6 aprile la Turchia ha adottato una legge che specifica che i cittadini siriani rinviiati in base alle nuove disposizioni possono chiedere e ricevere protezione temporanea; ciò vale sia per i cittadini siriani che erano stati precedentemente registrati in Turchia, sia per quelli non registrati". In aggiunta alle modifiche legislative, con lettera del 12 aprile 2016, la Turchia ha garantito "che a tutti i cittadini siriani riammessi nel paese sarà concessa protezione temporanea al loro ritorno. Stanno progredendo le discussioni sulla concessione di garanzie a cittadini non siriani"⁵⁶. Sulla base di ciò è possibile qualificare la Turchia come paese di primo asilo ai sensi dell'art. 35 della Direttiva Procedure, allo stesso tempo permangono alcuni dubbi sulla sua qualificazione come *safe third country*. Infatti, sebbene la Commissione europea non consideri necessario che un paese abbia ratificato la Convenzione senza "clausola geografica", secondo una parte della dottrina appare evidente il mancato rispetto del criterio all'art. 38, par. 1, lett. e), della Direttiva Procedure, secondo il quale deve esistere "la possibilità di chiedere lo *status* di rifugiato e di ottenere protezione in conformità con la Convenzione di Ginevra". Infatti, non basta che venga riconosciuto ai richiedenti asilo un trattamento conforme alla Convenzione di Ginevra, a motivo del fatto che l'espressione *status* di rifugiato è utilizzata per distinguere la protezione prevista dalla Convenzione del 1951 dalle altre forme di protezione complementari.

Pertanto, non essendoci alcuna indicazione, all'art. 38 della Direttiva Procedure, di alcuna forma di protezione conforme ma alternativa a quella prevista dalla Convenzione – a differenza di quanto previsto per la qualifica di paese di primo asilo – si presuppone che i requisiti per ottenere la qualifica di paese terzo sicuro siano maggiormente restrittivi rispetto a quelli necessari per essere qualificati come paese di primo asilo. Dunque persistono alcune perplessità circa il soddisfacimento da parte della Turchia di questo parametro.

Sul piano applicativo la questione è ancora più complessa ai fini dell'effettivo riconoscimento della Turchia come paese terzo sicuro. Nonostante la previsione normativa della garanzia di un certo *standard* di trattamento, del rispetto delle garanzie fondamentali e nonostante

⁵⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, Prima relazione sui progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia, Bruxelles, 20 aprile 2016, COM(2016) 231finale, p. 3.

la Turchia riconosca nella sua legislazione il principio di *non-refoulement*, molteplici sono i rapporti e le denunce da parte di ONG locali e internazionali – in particolare *Human Rights Watch* e *Amnesty International* – in merito a numerosi episodi di respingimenti, deportazioni, detenzioni arbitrarie e violenza fisica ai danni di siriani che cercavano di entrare in Turchia o di giungere in Grecia⁵⁷. Ciò ovviamente sarebbe in contrasto con l'art. 38, par. 1, lett. c), il quale richiede il rispetto del principio di *non-refoulement*.

Per quanto concerne il criterio di cui all'art. 38, par. 1, lett. b), ovvero l'assenza del rischio di "danno grave", "la Turchia ha alle spalle una storia di torture e trattamenti inumani o degradanti ai danni di migranti e richiedenti nei centri di detenzione"⁵⁸. Anche in questo caso numerosi episodi sono stati riportati dalle ONG presenti sul territorio turco, ma non solo, anche la CEDU ha riconosciuto in vari casi la violazione dell'art. 3, CEDU, come ad esempio nella sentenza *Abdolkhani e Kariminia c. Turchia*⁵⁹ e la recente *S.A. c. Turchia*⁶⁰. Sempre con riferimento al concetto di "danno grave", la situazione politico-sociale in Turchia appare sempre più grave, ciò è dovuto a varie questioni più che mai aperte: al conflitto interno tra il governo di Ankara e i ribelli curdi che si è intensificato dal 2015 ad oggi; al pericolo terrorismo; ai provvedimenti fortemente repressivi assunti dal governo turco a seguito del tentato golpe del 15 luglio 2016⁶¹; infine, alla prospettiva di un referendum sulla reintroduzione della pena di morte. Tutti elementi che possono rappresentare una minaccia per la sicurezza e la vita dei richiedenti asilo e rifugiati che vivono in Turchia.

⁵⁷ *Turkey: Open Borders to Syrians fleeing ISIS*, 14 aprile 2016, www.hrw.org, reperibile online. *Turkey: Syrians Pushed Back at the Border*, 23 novembre 2015, www.hrw.org, reperibile online. *Turkey: Illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey deal*, 1 aprile 2016, www.amnesty.org, reperibile online.

⁵⁸ E. Roman, *op. cit.*

⁵⁹ CEDU, sentenza del 22 settembre 2009, *Abdolkhani e Kariminia c. Turchia*: "first the admissibility of the claim, the Court rejected the argument of the Turkish government that the applicants lacked victim status as they had not been issued a deportation order, as they had already been deported without one so this did not eliminate such a risk. There had not been a failure to exhaust domestic remedies given that an application to the administrative courts for annulment of deportation had no automatic suspensive effect. The application was declared admissible".

⁶⁰ CEDU, sentenza del 15 dicembre 2015, *S.A. c. Turchia*.

⁶¹ Dal fallito colpo di Stato del 15 luglio 2016 in Turchia sono finite in carcere oltre 50 mila persone mentre 120 mila hanno perso il lavoro, tutte accusate di essere seguaci di Gülen.

L'altra questione chiave relativa al funzionamento dello *Statement*, e soprattutto alla sua "legalità", è l'effettivo accesso dei migranti alle procedure d'asilo previste dalla Direttiva 2013/32/UE.

La Dichiarazione ha avuto grosse ripercussioni sul sistema di asilo greco, ciò ha sollevato dubbi sulla sua capacità di dare attuazione a tutte le disposizioni previste. Sebbene l'UE abbia ribadito più volte che la Grecia "non verrà lasciata sola" in questo sforzo e questo impegno si sia tradotto anche in un rafforzamento del supporto operativo, logistico e finanziario all'interno dell'Unione⁶², tale sostegno non sembra comunque sufficiente a rendere il sistema di asilo greco efficiente. Va infatti ricordato che il sistema di asilo greco è un sistema precario, debole, con carenze strutturali che già in passato hanno limitato la possibilità per i richiedenti asilo di avere accesso a procedure e a strutture di accoglienza adeguate.

Queste carenze sistemiche sono state rilevate dalla Corte EDU nel caso *MSS c. Belgio e Grecia*⁶³ e dalla Corte di giustizia dell'UE nel caso *NS e ME c. Regno Unito e Irlanda*⁶⁴. In particolare, nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, la Corte europea dei diritti umani ha deciso a maggioranza che il Belgio e la Grecia hanno violato la Convenzione europea dei diritti umani: la Grecia, non avendo un sistema di asilo funzionante, detenendo M.S.S. in condizioni degradanti e lasciandolo in altrettanto degradanti condizioni di vita dopo il rilascio, ha violato l'art. 3 della Convenzione⁶⁵. Ciò ha determinato, a partire dal 2011, una sospensione dei trasferimenti in applicazione del regolamento Dublino II dei richiedenti asilo verso la Grecia

A questo stesso sistema di asilo, l'UE oggi chiede un grosso sforzo per garantire l'attuazione di un piano che – dal punto di vista procedurale – è estremamente complesso nelle sue diverse fasi: identificazione/registrazione; esame singolo delle domande; accoglienza/detenzione; ricorso; rimpatrio).

In primis, sul piano operativo, la Grecia si è assunta l'impegno di eseguire in modo immediato trasferimenti dei migranti dalle isole al continente: tutti coloro i quali sono arrivati prima del 20 marzo 2016

⁶² Regolamento (UE) 2016/369 del Consiglio del 15 marzo 2016 sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione.

⁶³ CEDU, Sentenza del 21 gennaio 2011, *MSS c. Turchia e Belgio*.

⁶⁴ CGUE, Sentenza del 21 dicembre 2011, *NS e ME c. Regno Unito e Irlanda*.

⁶⁵ Art. 3, CEDU: "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti".

sono stati trasferiti sul continente; i migranti giunti dopo quella data sono stati, e vengono tutt'oggi, "accolti" negli *hotspot*⁶⁶ presenti sulle isole greche dell'Egeo e adibiti a centri di accoglienza.

L'attuazione della Dichiarazione ha richiesto anche alcune variazioni sul piano normativo da parte della Grecia: "la Commissione aveva infatti affermato in maniera netta che la Dichiarazione avrebbe comportato la modifica della legislazione nazionale da parte della Grecia per adeguare le proprie procedure in modo da effettuare esami individuali ma rapidi di ogni domanda d'asilo"⁶⁷. Pertanto, la Grecia ha modificato la legge per adeguare le procedure in materia di asilo mediante la previsione di due distinte procedure: la procedura regolare che viene applicata per i richiedenti asilo che si trovano sul continente ed esulano dall'ambito di applicazione della Dichiarazione; un'altra procedura, accelerata, attualmente in vigore per coloro i quali si trovano sulle isole greche, al fine di implementare lo *Statement* e soprattutto eseguire i rimpatri⁶⁸. Allo stesso tempo, nell'ottica dell'applicazione della Dichiarazione, la Grecia avrebbe dovuto qualificare la Turchia come paese di primo asilo e paese terzo sicuro⁶⁹.

Al 18 marzo 2016, la Grecia non aveva recepito le nuove disposizioni previste dalla rifusione della Direttiva Procedure, per cui i concetti di paese terzo sicuro e paese di primo asilo, disciplinati in essa, non erano previsti nell'ordinamento greco, sebbene fossero impliciti. Con la legge 4375⁷⁰, la Grecia, oltre ad avviare una serie di sostanziali modifiche normative al fine di migliorare il sistema di asilo a fronte del probabile aumento delle richieste, ha ovviamente introdotto nell'ordi-

⁶⁶ Gli *hotspot* "compaiono" per la prima volta nell' "Agenda per la migrazione", un documento della Commissione pubblicato nel maggio 2014. Sono strutture allestite per identificare rapidamente, registrare, fotosegnalare e raccogliere le impronte digitali dei migranti, i quali vengono trattenuti in questi centri fino alla conclusione delle procedure di identificazione.

⁶⁷ C. Favilli, *op. cit.*, p. 11 ss.

⁶⁸ A. Dimitriadi, *The Impact of the EU-Turkey Statement on Protection and Reception: The case of Greece*, in *Global Turkey in Europe*, working paper 15, October 2016.

⁶⁹ Comunicazione sulle prossime fasi della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione, COM(2016)166.

⁷⁰ Legge 4375/2016 del Parlamento relativa all'organizzazione e all'operatività del servizio di asilo, all'autorità di ricorso, al servizio di accoglienza e identificazione, all'istituzione del segretariato generale per l'accoglienza, al recepimento nella legislazione greca delle disposizioni della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione) e altre disposizioni.

namento i criteri previsti dagli artt. 35 e 38 della Direttiva 2013/32/UE relativi alla definizione dei concetti di paese terzo sicuro e paese di primo asilo. Tuttavia, la Grecia non ha mai adottato una lista di paesi terzi sicuri, per questo motivo rientra tra quei paesi in cui l'applicazione del concetto risulta incerta.

Tale situazione ad oggi non è cambiata, pertanto si ritiene che nel sistema di asilo greco i concetti di paese terzo sicuro e paese di primo asilo siano applicati senza una previsione normativa di quali siano tali paesi. Ciò comporta che spetti alle autorità competenti in materia di asilo – nel caso specifico all' *Asylum Service* e all' *Appeals Service* – valutare se emanare una decisione di inammissibilità o procedere ad un esame approfondito nel merito delle richieste. Per cui le decisioni vengono assunte non in virtù di un quadro normativo che stabilisca la presunzione di sicurezza di un determinato paese, ma dell'applicazione dei concetti di paese terzo sicuro e paese di primo asilo in relazione alle domande presentate dai richiedenti protezione.

Questa rappresenta una sfida ancora più difficile per la Grecia in quanto, sia il servizio per l'asilo sia il servizio per il ricorso, consapevoli dell'importanza delle decisioni da loro assunte, procedono lentamente e con molta cautela, accentuando la pressione sul sistema di accoglienza. Per questo motivo, le autorità greche hanno adottato, con il sostegno della Commissione, misure volte a ovviare alla situazione negli *hotspot* e alle difficili condizioni per i migranti, per la popolazione locale e per chi lavora sulle isole. Secondo le autorità greche, al 17 giugno 2017, erano presenti sulle isole greche 13 968 migranti a fronte di soli 7450 posti nelle strutture di accoglienza ufficiali e di altri 1223 posti nell'ambito del programma di locazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati⁷¹. A motivo di ciò, alcune ONG hanno sollevato preoccupazioni di carattere umanitario. In particolare, Amnesty International ha effettuato un rapporto nell'aprile 2016⁷², inviando un *team* di ricerca nei centri di detenzione di Moria a Lesbo e VIAL a Chio, dove erano detenute circa 4000 persone da due settimane. Il documento ha denunciato le precarie condizioni di vita in cui sono costretti a vivere i richiedenti asilo trattenuti nei centri, tra cui: la scarsa qualità del cibo, la mancanza di coperte, l'assenza di privacy e un'assistenza sanitaria inadeguata.

⁷¹ Sesta relazione della Commissione, 13 giugno 2017, COM(2017) 323 final, p. 7.

⁷² Amnesty international, *A blueprint for despair, Human rights impact of the EU-Turkey deal*, 2017, www.amnesty.org.

In entrambi i centri, secondo AI, erano presenti persone appartenenti a gruppi vulnerabili, incluse madri con bambini, persone con disabilità o affetti da gravi malattie. A ciò si aggiunge la difficoltà di accesso dei richiedenti all'assistenza legale: i fascicoli informativi disponibili in molte lingue sono scritti in un linguaggio giuridico complesso che è spesso difficile da comprendere per i richiedenti, in conseguenza di ciò hanno una scarsa conoscenza dei loro processi, dei loro *status* e del loro destino. Recentemente anche l'UNHCR ha lanciato l'allarme sulle precarie condizioni in cui sono costretti a vivere i migranti e sul rischio di molestie sessuali nei centri di accoglienza presenti sulle isole greche, secondo il rapporto: "in 2017, UNHCR received reports from 622 survivors of sexual and gender-based violence (SGBV) on the Greek Aegean islands, out of which at least 28 per cent experienced SGBV after arriving in Greece. Women reported inappropriate behaviour, sexual harassment and attempted sexual attacks as the most common forms of SGBV"⁷³.

Sulla base di ciò, l'UNHCR ha esortato il governo di Atene ad agire per ridurre il sovraffollamento e migliorare le condizioni di vita nei centri, attualmente ritenute disastrose. L'ONU ha inoltre invitato la Grecia ad adottare ulteriori misure per proteggere le persone che si trovano nei centri, con particolare attenzione a donne e bambini.

5. Le ordinanze del Tribunale dell'UE in merito ai ricorsi effettuati da tre richiedenti asilo

In data 31 maggio e 2 giugno 2016 sono stati notificati al Consiglio europeo tre ricorsi⁷⁴, sulla base dell'art. 263 TFUE⁷⁵, per l'annullamento della Dichiarazione UE-Turchia.

I ricorsi, nei casi T-192/16 e T-257/16, sono stati effettuati per conto di due individui cittadini del Pakistan, residenti nei centri di detenzione sull'isola di Lesbo (Grecia). Il ricorso, nel caso T-193/16, è stato effettuato per conto di un individuo cittadino afgano, residente attual-

⁷³ UNHCR, *Refugee women and children face heightened risk of sexual violence amid tensions and overcrowding at reception facilities on Greek islands*, 9 February 2018, www.unhcr.org.

⁷⁴ I casi T-192 e T-193 sono stati notificati in data 31 maggio 2016; il caso T-257 in data 2 giugno 2016.

⁷⁵ Art. 263, c. 4, TFUE: "Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione".

mente nel centro di detenzione di Oinofyta (Grecia). Tutti e 3 sono stati rivolti alla Corte in forma anonima.

Questi tre ricorsi sono stati effettuati contro il Consiglio europeo – ritenuto “responsabile” dal punto di vista giuridico della Dichiarazione – sulla base di essi è stato richiesto alla Corte di giustizia dell’Unione Europea di annullare tale “accordo”, reso pubblico il 18 marzo a seguito del vertice tra i membri del Consiglio europeo e le loro controparti turche.

I ricorsi si fondano sul presupposto che lo *Statement* costituisca un atto che entrerà in vigore tra l’Unione Europea e la Repubblica di Turchia e che produrrà effetti giuridici sfavorevoli nei confronti dei ricorrenti. Nello specifico, i ricorrenti ritengono che l’intesa UE-Turchia li esporrà al rischio di *refoulement* verso la Turchia, o peggio ad una catena di respingimento verso Pakistan o Afghanistan, questo pericolo li costringerà a richiedere protezione internazionale in Grecia, contro la loro volontà.

A supporto della loro tesi sull’annullamento dell’“accordo”, i ricorrenti hanno esposto una serie di motivazioni, fra le quali⁷⁶:

- annullamento per il mancato rispetto delle procedure previste all’art. 218 TFUE;
- annullamento per la mancata applicazione della Direttiva del Consiglio del 20 luglio 2001⁷⁷;
- annullamento per incompatibilità con i diritti fondamentali dell’UE, particolarmente gli artt. 1, 18 e 19 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione;
- annullamento in quanto la giurisprudenza della CEDU dimostra che il sistema di asilo greco presenta gravi carenze a tutti i livelli, compresa l’assenza di strutture efficienti di accoglienza;
- annullamento per incompatibilità con il divieto di diretto o indiretto di *refoulement*;
- annullamento in quanto la Dichiarazione si basa sulla qualificazione illegittima della Turchia come paese sicuro;
- annullamento per violazione del divieto di espulsioni collettive.

⁷⁶ E. De Capitani, *Is the European Council responsible for the “EU-Turkey Agreement”? The issue is on the Court of Justice table...*, 7 giugno 2016.

⁷⁷ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell’equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell’accoglienza degli stessi.

Il Tribunale, in data 28 febbraio 2017, si è pronunciato in merito ai ricorsi limitandosi a constatare la propria mancanza di competenza in relazione ad atti che sembrerebbero conclusi non dal Consiglio europeo, e quindi da un'istituzione UE, ma piuttosto dai governi degli Stati membri nell'esercizio delle loro funzioni. Nel caso specifico, l'utilizzo dell'espressione "Membri del Consiglio europeo" e la formula, prevista nello *Statement*, "l'UE e la Turchia [...] hanno concordato alcuni punti d'azione supplementari"⁷⁸ hanno alimentato dubbi circa i soggetti titolari dell'intesa, facendo presupporre che i Capi di Stato e di Governo abbiano agito in veste di membri dell'istituzione.

Il Consiglio europeo, nella sua risposta del 18 novembre 2016, ha spiegato che l'espressione "Membri del Consiglio europeo" dovesse essere intesa in riferimento ai Capi di Stato e di Governo degli Stati membri, che compongono il Consiglio⁷⁹; per quanto riguarda il termine "UE", secondo il Consiglio europeo, è stato usato per favorire la comprensione all'opinione pubblica e deve essere inteso nel contesto giornalistico. Sulla base di ciò, il Tribunale ha accolto favorevolmente la spiegazione del Consiglio europeo, ritenendo che l'espressione "Membri del Consiglio europeo" fosse riferita ai Capi di Stato e di Governo dell'UE, i quali durante i vertici del 29 novembre 2015 e del 7 marzo 2016, hanno incontrato le loro controparti turche e hanno concordato misure operative al fine di ripristinare l'ordine pubblico, essenzialmente sul territorio turco. Secondo il parere del Tribunale:

"this is corroborated by the fact that statement adopted following the second meeting of the Head of State or Government, held on 29 November 2015, equally and invariably used the term 'EU' and the expression 'European leaders' to designate the representatives of the Member State of the European Union, acting in their capacity as Head of State or Government of those Member States, during that meeting of 29 November 2015, in a similar way to that of 18 March 2016"⁸⁰.

Pertanto, essendo chiaro che, secondo il giudizio del Tribunale, lo *Statement* non è attribuibile al Consiglio europeo e quindi all'Unione

⁷⁸ Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, cit.

⁷⁹ CJEU, Order of the General Court, *NF v. European Council*, 28 February 2017. Vedi anche *NG v. European Council* e *NM v European Council*.

⁸⁰ *Ibidem*.

Europea, è altrettanto evidente che non può essere soggetto al controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia dell'UE.

Il Tribunale dunque non entra nel merito della natura giuridica della Dichiarazione, affermando che

“independently of whether it constitutes, as maintained by the European Council, the Council, the Council and the Commission, a political statement or, on the contrary, as the applicant submits, a measure capable of producing binding legal effect, the EU-Turkey statement [...] cannot be regarded as a measure adopted by European Council, or, moreover, by any other institution, body, office or agency of the European Union”⁸¹.

Infine, per completezza, con riguardo all'espressione “UE e Turchia [...] hanno concordato i seguenti punti d'azione supplementari”, il Tribunale afferma che “even supposing that an international agreement could have been informally concluded during the meeting of 18 March 2016 [...], that agreement would have been an agreement concluded by the Heads of State or Government of the Member States of the European Union and the Turkish Prime Minister”⁸².

In relazione ai predetti ricorsi (e *pro futuro*, nel caso in cui ne venissero presentati altri della medesima portata), se pur se fossero stati superati i rilievi della CGUE in merito alla titolarità dello *Statement*, sarebbero rimasti tuttavia da affrontare le questioni relative alla natura dello stesso – su cui già si discusso – nonché quelle relative alla legittimità ad agire ai sensi dell'art. 263 TFUE dei soggetti ricorrenti.

Su quest'ultimo punto, viene in rilievo il co. 4 del summenzionato art. 263 che così dispone: “qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione”.

La legittimazione ad agire di tali soggetti – persone fisiche e persone giuridiche, i c.d. ricorrenti non privilegiati – è evidentemente limitata e condizionata, da un lato in relazione alla tipologia di atti impugnabili che comunque devono essere adottati nei loro confronti o riguardarli direttamente e individualmente, dall'altro alla necessità di dimostrare un proprio interesse diretto all'annullamento dell'atto contro cui si ricorre.

⁸¹ CJEU, Order of the General Court, *NM v. European Council*, 28 February 2017. Vedi anche *NG v. European Council* e *NF v. European Council*.

⁸² CJEU, Order of the General Court, *NF v. European Council*, 72, 28 February 2017, p. 72.

Se quindi – superate le resistenze relative alla natura e alla titolarità dell’atto, come si diceva – venisse altresì rilevata l’illegittimità ad agire in capo alle persone fisiche, in assenza di un interesse a ricorrere delle istituzioni europee, e segnatamente del Parlamento Europeo, l’unica strada percorribile per arrivare ad una sentenza di merito della Corte rimarrebbe il ricorso in via pregiudiziale ai sensi dell’art. 267 TFUE⁸³.

Conclusioni: risultati raggiunti e questioni aperte

A conclusione di questo lavoro è opportuno fare alcuni brevi considerazioni.

Innanzitutto appare chiaro che le forme e i modi dell’“accordo” UE-Turchia sui migranti siano il segno di una tendenza sempre più netta verso l’“intergovernamentalismo” come motore del processo di integrazione europea e di come questo abbia avuto effetti sull’azione esterna dell’Unione. Tutto il processo di cooperazione è stato condotto e concluso dall’azione dei Capi di Stato e di Governo, che si sono sostituiti alle istituzioni, salvo però utilizzare l’UE come “luogo” dove esercitare tale azione esterna, in violazione sia delle regole UE sia di quelle nazionali. Per ciò che concerne i risultati, l’obiettivo principale che l’UE si era prefissata con il Piano d’azione del novembre 2015, culminato nella Dichiarazione UE-Turchia del marzo 2016 – *Stemming the flows* – sembra essere stato raggiunto: infatti, secondo le stime di Frontex, già nel 2016, la rotta orientale ha registrato un drastico calo del numero di arrivi sulle isole greche, scendendo del 79% (da 885 386 del 2015 a 182 500 nel 2016)⁸⁴. Complessivamente, nel 2017, attraverso la rotta del Mediterraneo orientale sono arrivati 42 319 migranti, rispetto ai 182 000 nel 2016⁸⁵. Per quanto riguarda il 2018, al 6 marzo erano stati registrati 3126 arrivi nelle isole greche, rispetto ai 2689 rilevati nello stesso periodo del 2017⁸⁶.

⁸³ C. Favilli, *op. cit.*, pp. 16-17 ss.

⁸⁴ “At EU’s external border with Turkey, the migratory pressure in 2017 remained roughly on level with the previous year’s figures after the implementation of the EU-Turkey statement”. Frontex, *Migratory flows in 2017 – Pressure eased on Italy and Greece; Spain saw record numbers*, 5 Gennaio 2018, frontex.europa.eu, reperibile online.

⁸⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Relazione sullo stato di attuazione dell’agenda europea sulla migrazione, 14 marzo 2018, COM(2018) 250 final.

⁸⁶ Dati forniti dalla polizia ellenica.

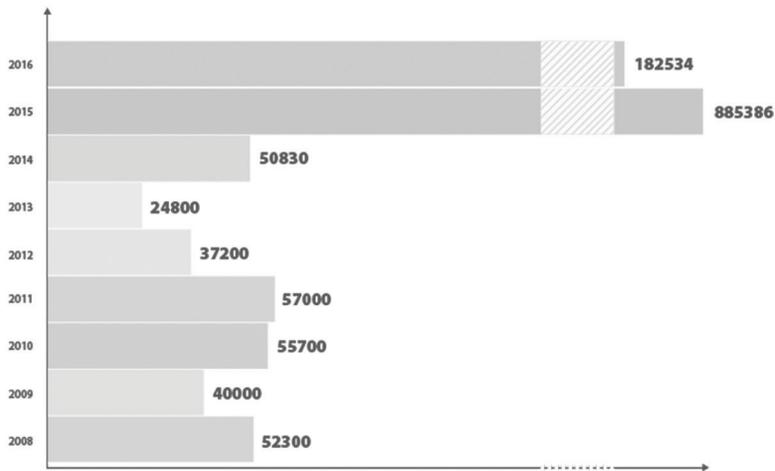


Figura 1. Fonte: Frontex.

Questo è stato in gran parte dovuto alla Dichiarazione tra l'UE e la Turchia, entrato in vigore alla fine di marzo.

Secondo i dati riportati dalla sesta relazione della Commissione sui progressi nell'attuazione della Dichiarazione, il numero complessivo di persone sbarcate dalla Turchia nelle isole greche si è attestato a 5303 (27 febbraio 2016 – 8 giugno 2016), con una media di 52 arrivi al giorno. Queste cifre sono nettamente inferiori a quelle registrate nello stesso periodo dell'anno precedente (quasi 40 000 dal 27 febbraio) e nel mese che ha preceduto la Dichiarazione (quando la media degli arrivi superava le 1700 persone al giorno). Anche il numero delle persone morte in mare è diminuito: nel periodo successivo all'attivazione della Dichiarazione UE-Turchia, 105 persone sono decedute o scomparse nel Mar Egeo. Pur nella sua tragicità il dato rappresenta una diminuzione notevole rispetto alle circa 1150 persone decedute o scomparse nel corso dell'anno che ha preceduto la Dichiarazione.

Per quanto riguarda i rimpatri, sempre secondo gli ultimi rapporti della Commissione, il numero complessivo di migranti rinviiati in Turchia dalla data della Dichiarazione UE-Turchia ammonta a 1896.

Nonostante ciò, il numero di persone rinviate dalle isole greche in Turchia rimane nettamente inferiore a quello degli arrivi, mantenendo una pressione continua sulle strutture degli *hotspots* delle isole. Ciò è dovuto principalmente all'arretrato accumulato nel trattamento delle domande di asilo in secondo grado sulle isole greche e alla capacità

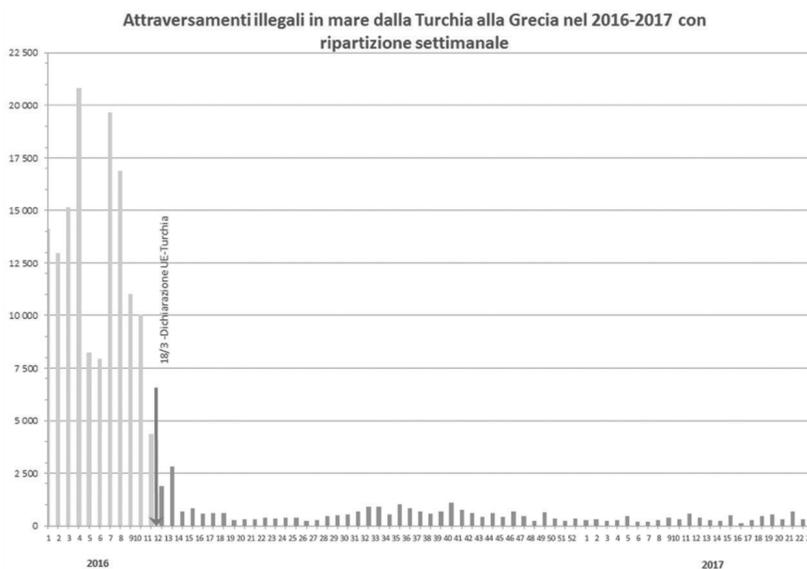


Figura 2. Fonte: Sesta relazione della Commissione sui progressi compiuti nell’attuazione della dichiarazione UE-Turchia.

insufficiente delle strutture di pre-trasferimento e trattenimento di cui abbiamo parlato nei paragrafi precedenti.

Invece, il numero complessivo di migranti che si sono avvalsi del programma di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione dall’inizio del 2016 è di circa 10 029.

Per quanto riguarda l’impatto dello schema 1:1 al 4 settembre 2017 il numero totale di siriani reinsediati dalla Turchia nell’UE sulla base di questo regime ammontava a 8834⁸⁷. Il ritmo dei reinsediamenti continua ad essere decisamente sostenuto in confronto ai rinvii dalle isole greche e deve essere mantenuto.

Infine, dei 3 miliardi di euro previsti per il periodo 2016-2017 nell’ambito dello strumento dei rifugiati, sono stati stanziati in totale 2,9 miliardi di euro (in aumento rispetto ai 2,2 miliardi di euro all’epoca della precedente relazione) con la pubblicazione del piano d’attuazione dell’assistenza umanitaria per il 2017. Sulla base dello stanziamento di 2,9 miliardi di euro sono stati firmati contratti per 48 progetti per un importo di 1,664 miliardi di euro (in aumento rispetto a 1,572 miliardi di euro), che sono tutti in corso di attuazione. L’importo complessivo

⁸⁷ Settima relazione della Commissione, 6 settembre 2017, COM(2017) 479 final.

stanziato a titolo dello strumento per l'assistenza sia umanitaria che non umanitaria ha raggiunto 838 milioni di euro (in aumento rispetto ai 811 milioni di euro precedenti)⁸⁸. Il 14 marzo 2018, la Commissione ha annunciato di voler onorare il proprio impegno a favore dello Strumento per i rifugiati mobilitando nuovi fondi:

“La decisione odierna fissa il quadro giuridico per la liberazione della seconda quota di 3 miliardi di €, secondo quanto previsto dalla dichiarazione UE-Turchia, con un intervento del bilancio dell'UE per 1 miliardo di €. La prima quota dello Strumento istituito nel 2016 si articolava in 1 miliardo di € attinto al bilancio dell'UE e in contributi degli Stati membri per 2 miliardi di €. La Commissione propone di replicare questa ripartizione così da assicurare l'effettiva continuità operativa dello Strumento e dei relativi risultati positivi a favore dei profughi accolti in Turchia”⁸⁹.

Raggiunto il principale obiettivo, quello del contenimento dei flussi, rimangono aperte alcune problematiche già analizzate precedentemente, tra tutte: l'accesso alle procedure di asilo previste dalla Direttiva 2013/32/UE da parte dei richiedenti asilo e la valutazione sulla sicurezza della Turchia in seguito all'esame individuale effettuato dalle autorità greche. Queste due questioni si ricollegano all'esigenza di una valutazione dell'impatto dell'“accordo”, che deve tener conto anche dell'effettiva protezione offerta ai richiedenti nell'UE e soprattutto in Turchia; nonché del destino e dello *status* dei rimpatriati in Turchia, in quanto paese di transito. Ciò deve esser fatto a maggior ragione se, come proposto anche dal governo italiano col *Migration Compact*⁹⁰, la Dichiarazione UE-Turchia verrà adottata come modello di un approccio delle relazioni tra l'UE (o meglio, i suoi Stati membri) e gli Stati di origine e di transito dei flussi migratori – in particolare africani – il cui principio guida è quello dell'esternalizzazione della gestione delle frontiere. D'altronde, il contestato accordo bilaterale siglato nel febbra-

⁸⁸ COM(2017) 470 final.

⁸⁹ Comunicato stampa della Commissione europea: Strumento dell'UE per i rifugiati in Turchia: nella proposta della Commissione ulteriori fondi mobilitati per i profughi siriani Bruxelles, 14 marzo 2018.

⁹⁰ Migration Compact, Contribution to an EU strategy for external action on migration. Il Migration Compact è la proposta presentata nell'aprile 2016 dal governo italiano all'Unione Europea, consistente in un “equo grande accordo” tra UE e i paesi africani, dai quali arriva e continuerà ad arrivare il grosso dei flussi diretti verso la sponda sud dell'Europa.

io 2017 tra il governo italiano e il governo di unità nazionale di Tripoli va esattamente in quella direzione.

Ringraziamenti

È grande il debito di riconoscenza verso il Professor Francesco Cherubini per i consigli, la disponibilità e l'aiuto fornito durante i lavori di stesura del presente saggio.

COLLANA MATERIALI E DOCUMENTI

Per informazioni sui precedenti volumi in collana, consultare il sito:
www.editricespapieria.it

20. Riflessioni sulla crisi libica del 2011
Guerra, economia e migrazioni
a cura di Luca Micheletta
21. Fondamenti della geografia economica
Basi teoriche e metodologiche per lo studio dei sistemi territoriali
Attilio Celant
22. Diritto e sistema dromocratico
Hayek e Kelsen a confronto
Giovanna Petrocco
23. Responsabilità degli enti da reato e mercati emergenti
a cura di Antonio Fiorella e Anna Salvina Valenzano
24. Integratori nello sport e nelle normali attività: le evidenze e la sorveglianza
Luigi Bellante, Piero Chiappini, Paolo Onorati
25. Museo di Merceologia, Sapienza Università di Roma. Collezioni - Catalogo ragionato dei reperti / Museum of Commodity Science, Sapienza University of Rome. Collections - Catalogue Raisonné of the exhibits
Małgorzata Biniecka, Patrizia Falconi, Raffaella Preti
26. Politiche urbane per Roma
Le sfide di una Capitale debole
a cura di Ernesto d'Albergo e Daniela De Leo
27. Crescita economica, disuguaglianze e peso della malattia
Cristiana Abbafati
28. Alvaro e la Grande Guerra
Stratigrafia di «*Vent'anni*»
Aldo Maria Morace
29. Legionellosi. Cos'è e come difendersi
Quaderno informativo N. 20
Leandro Casini, Lucia Marinelli, Sabina Sernia, Emiliano Rapiti, Rocco Federico Perciavalle, Maria De Giusti
30. Il Palazzo del Verginese
Una *Delizia* Estense nascosta
Michele Russo
31. La Scarzuola tra idea e costruzione
Rappresentazione e analisi di un simbolo tramutato in pietra
Alfonso Ippolito

32. In-fertilità. Un approccio multidisciplinare
Atti del I Convegno nazionale - Roma, 5-6 maggio 2017
a cura di Michela Di Trani e Anna la Mesa
33. L'evoluzione dell'energia nucleare da fissione nel XX secolo
Luciano Sani
34. Struttura urbana e terziario alle imprese
Giorgio Alleva e Attilio Celant
35. Human mobility, health inequity and needs
The experience through the Emergency Departments of the metropolitan
area of Rome (EMAHM)
a cura di Giuliano Bertazzoni, Corrado De Vito, Silvia Iorio, Armando Montanari
36. Per un lessico della paura in Europa
Spunti per una riflessione
a cura di Fabiana Ambrosi, Carolina Antonucci, Ida Xoxa
37. Impresa, società e poteri pubblici
Una perenne "voglia" di Stato?
Scritti di Felice Emilio Santonastaso
38. Obiettivo 2023. Il tortuoso cammino della Turchia verso l'Unione Europea
a cura di Augusto D'Angelo

Nel dicembre 1999 l'Unione Europea riconosceva ufficialmente alla Turchia lo status di paese candidato per l'adesione, aprendo così una nuova fase nel lungo processo di integrazione turco in Europa. Circa un decennio dopo, i progressi compiuti sulla strada della democratizzazione avrebbero spinto l'AKP (Partito della Giustizia e dello Sviluppo) di Recep Tayyip Erdoğan, al potere dal 2002, a fissare come obiettivo per la piena *membership* il 2023 – anno in cui la repubblica fondata da Mustafa Kemal celebrerà il suo primo centenario. Da allora, il tortuoso cammino della Turchia verso l'Europa si è ripetutamente arrestato e oggi il tema dell'ingresso in UE, per quanto centrale, sembra essere stato rinviato a data da destinarsi. Ciò non solo per effetto della progressiva crisi interna dell'Unione e della recente deriva autoritaria del regime di Erdoğan, ma anche a causa degli importanti mutamenti avvenuti nel frattempo sulla scena internazionale. In particolare il problema della gestione dei flussi migratori, provenienti da un Medioriente sempre più travagliato, ha assunto un peso crescente nelle relazioni bilaterali. I saggi qui raccolti, frutto di uno studio finanziato dal programma d'Ateneo di *Avvio alla ricerca*, offrono alcuni spunti di riflessione e proposte interpretative sull'evoluzione dei rapporti tra Turchia e Unione europea. Attraverso una prospettiva multi-disciplinare, gli autori affrontano una delle questioni più controverse e ineludibili nella storia e nel dibattito politico contemporanei, proponendone un'analisi fedele alla complessità delle dinamiche in gioco.

Augusto D'Angelo insegna Storia contemporanea e Storia del cristianesimo contemporaneo presso il Dipartimento di Scienze Politiche di Sapienza Università di Roma.

ISBN 978-88-9377-094-1



9 788893 77094 1

