

L'ADESIONE DELLA TURCHIA: UN PROBLEMA MAL POSTO

A distanza di circa 40 anni dalle prime richieste avanzate dai turchi, sono ufficialmente partiti lo scorso ottobre i negoziati per l'adesione della Turchia all'Unione Europea. Negli ultimi mesi si sono susseguiti – e con ogni probabilità si ripeteranno negli anni a venire – numerosi dibattiti sull'opportunità o meno di accettare la Turchia in Europa. Ridotta ai minimi termini la questione è stata posta in questo modo: sei contrario o favorevole all'ingresso della Turchia in Europa?

Si tratta evidentemente di un quesito mal posto che rischia di travolgere l'adesione turca, così come il referendum in Olanda e Francia ha travolto il testo della Costituzione europea. In entrambi i casi infatti si corre il rischio di essere schiacciati dallo "status quo". Nel caso del referendum infatti il no dei cittadini non è stato tanto un no all'Europa, quanto piuttosto un no all'odierna Europa a 25 che la Costituzione ha cristallizzato nel proprio testo, non avendo la forza di pensare ad una nuova Europa frutto dell'era

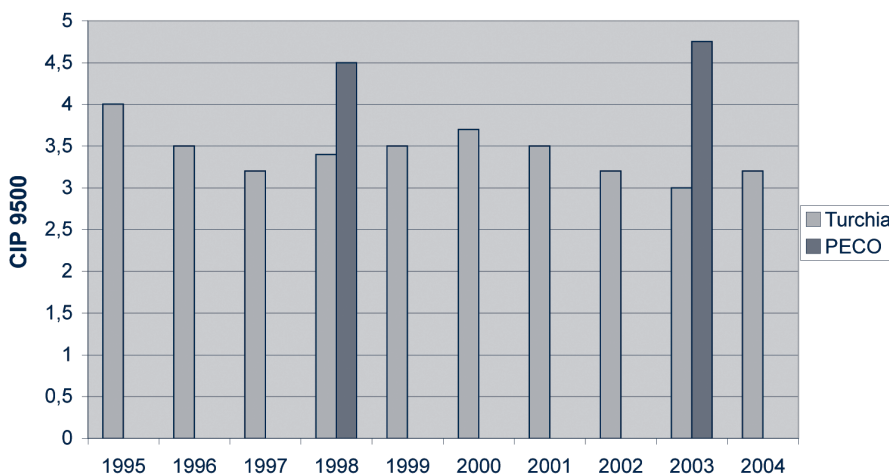
della globalizzazione (e non più della seconda guerra mondiale). Anche nel caso dell'adesione della Turchia si rischia di essere vittime dello "status quo". Il problema infatti non è tanto l'adesione o meno della Turchia, quanto quello di definire in quale Europa la Turchia dovrebbe fare il proprio ingresso. Il nostro timore è che l'ingresso della Turchia nell'Europa dello "status quo" – ovvero nell'Europa e nelle Istituzioni comunitarie di oggi – sia controproducente non solo per l'Unione europea ma anche per la Turchia stessa (le cui aspettative potrebbero essere clamorosamente deluse).

I 3 criteri di adesione

Prima di procedere ad una valutazione oggettiva di questi timori, riteniamo sia essenziale partire dal quadro in cui si inserisce l'adesione turca e dalle condizioni che sono state poste per l'avvio delle trattative. L'adesione all'Unione Europea comporta vari passaggi istituzionali: tutti i paesi "europei" (inclusa la Turchia, in virtù dei

suoi territori a nord del Bosforo) possono fare domanda di adesione, ma devono impegnarsi a soddisfare tre criteri, noti come "criteri di Copenhagen", dal Consiglio europeo che nel 1993 li mise a punto. I primi due criteri, uno politico e uno economico, devono essere soddisfatti dal paese candidato quale condizione necessaria per l'avvio formale dei negoziati. Il criterio politico impone che il paese candidato debba essere una democrazia dotata di istituzioni stabili, che rispetta i diritti umani e le minoranze. Il criterio economico prevede che il paese candidato abbia una economia di mercato funzionante, in grado di far fronte alle pressioni competitive del mercato interno europeo. Una volta soddisfatti entrambi, a insindacabile giudizio della Commissione, l'Unione decide all'unanimità l'avvio di negoziati bilaterali volti al rispetto di un terzo criterio per l'adesione, ossia l'incorporazione nel *corpus* legislativo del paese candidato di tutte le norme giuridiche che disciplinano il funzionamento del mercato unico in Europa (il cosiddetto *acquis communautaire*). Chiuso questo processo, la cui durata non è definita, tutti i membri dell'Unione Europea e il paese candidato devono formalmente ratificare (con voto parlamentare o attraverso referendum popolari) l'adesione del nuovo Stato. Nell'ottobre 2004, la Commissione europea ha ritenuto che la Turchia, a seguito delle riforme varate dal governo Erdogan, soddisfi i primi due criteri, politico ed economico. Nel dicembre 2004 i capi di Stato e di governo dell'Unione Europea hanno dunque deciso all'unanimità di avviare, appunto da ottobre 2005, i negoziati per l'adesione della

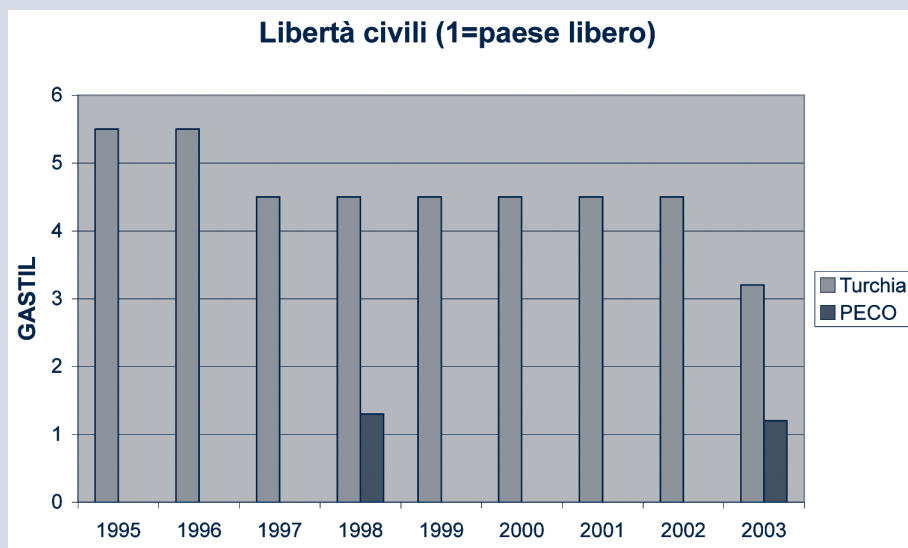
Corruzione percepita (10 = corruzione nulla)



Turchia, affinché il paese si avvii a incorporare al proprio interno tutta la legislazione in vigore nell'Unione Europea. Fin qui, si potrebbe argomentare, niente di strano: si tratta della stessa procedura formalmente seguita negli scorsi anni per l'adesione all'Unione Europea degli otto nuovi Stati dell'Europa centro-orientale più Malta e Cipro, e attualmente in corso di definizione finale con Bulgaria e Romania. Tuttavia sono in molti a ritenere che dal punto di vista sostanziale l'adesione della Turchia sia qualcosa di diverso dagli altri allargamenti ai paesi dell'Europa centro-orientale (Peco)

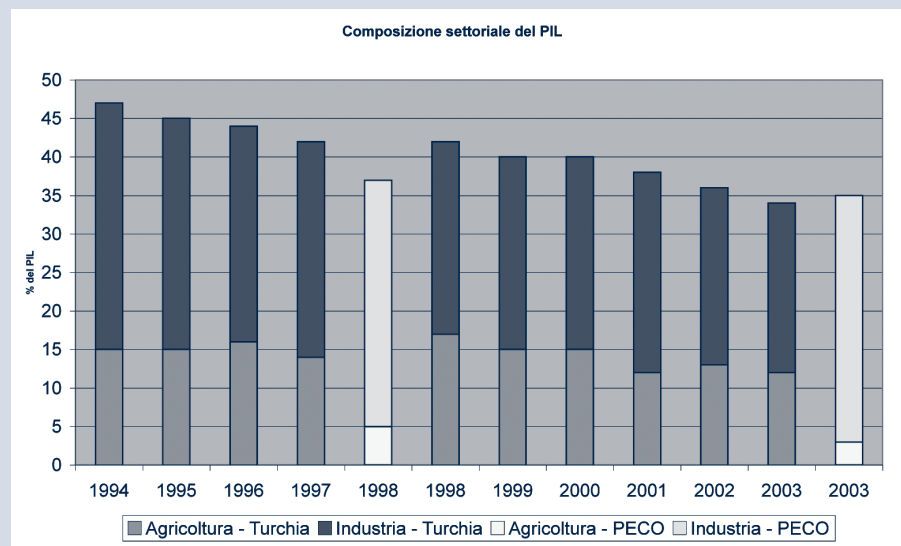
Il confronto tra paesi Peco e Turchia

Tale diversità la può dimostrare una semplice analisi oggettiva condotta sui primi due criteri di Copenhagen. Tali criteri fanno riferimento a giudizi molto generali (democrazia "stabile", economia di mercato "funzionante"), che tuttavia possono essere quantificati attraverso una analisi statistica, e dunque confrontati in termini più o meno "scientifici". Partendo da un insieme di variabili¹ che misurano il grado di efficienza delle istituzioni politiche ed economiche, si può effettuare una analisi fattoriale sulle stesse, ossia identificare due o tre indicatori che, essendo legati a tutte le altre variabili, da soli rappresentano in larga misura il criterio che si vuole analizzare. Ad esempio, facendo tale analisi sui dati di Polonia e Romania, si trova che in larga parte il criterio politico viene colto dalle variabili legate agli indicatori di corruzione percepita e indice delle libertà civili, mentre



il criterio economico è colto in larga misura dalla composizione settoriale del prodotto interno lordo (quanto lo stesso risulti più o meno ancorato al settore agricolo) e dalla incidenza degli investimenti diretti esteri sul totale del Pil². Confrontando poi tali indicatori per la media dei Peco e per la Turchia nel tempo, si può tentare di capire se, al momento dell'avvio dei negoziati di adesione nel 1998, questi paesi erano più o meno nelle stesse condizioni della Turchia di oggi. Come si può notare dai grafici, le differenze sono evidenti. Allo stato attuale, per tutte le variabili considerate, la Turchia risulta molto più indietro di quanto non fossero, nel 1998, i paesi dell'Europa centro-orientale. Eppure, la Commissione europea nell'ottobre 2004 ha dato luce verde all'avvio dei negoziati, cui ha fatto seguito, all'unanimità, la decisione dei governi dei 25 Stati membri. Si tratta di un clamoroso abbaglio? Probabilmente no, poiché, a

leggere tra le righe della decisione, appaiono differenze significative tra il caso turco e quello dei paesi dell'Europa centro-orientale. La Commissione europea ha chiarito infatti che nel caso turco verranno avviate sì le procedure, ma "i necessari preparativi per l'adesione dureranno fino al prossimo decennio". Inoltre, la Commissione afferma che "per sua stessa natura, si tratta di un processo il cui esito non può essere determinato o garantito in anticipo". Insomma, si sa quando si inizia, ma non si sa quando, e soprattutto se, si finisce. In alcuni settori chiave, che di fatto reggono il mercato unico europeo, come le politiche strutturali e l'agricoltura, la Commissione ritiene poi che "possono essere necessarie intese specifiche", ossia che il mercato europeo sarà unico, ma con l'eccezione specifica della Turchia. Infine, si ritiene che per la libera circolazione dei lavoratori, una delle quattro libertà fondamentali del mercato interno, "possono essere considerate misure di salvaguardia permanenti", che la limitino dunque per sempre.



¹ Variabili quali indici di libertà delle istituzioni, di corruzione, di stabilità governativa, peso del settore pubblico, inflazione, crescita, composizione settoriale del Pil, variabili di finanza pubblica, tasso di cambio eccetera, sono tutte misurate dalle istituzioni internazionali (ad esempio, World Bank ed Imf) in serie storica e per vari paesi.

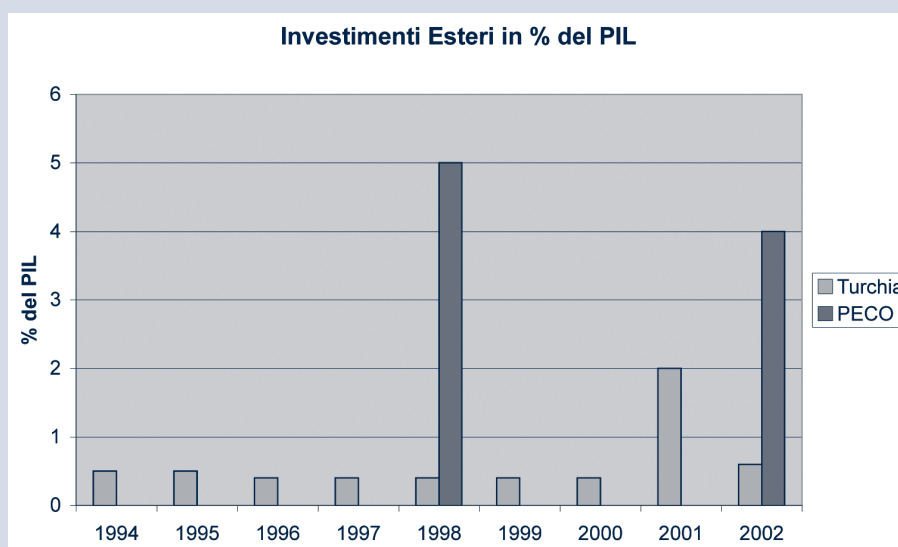
² Gli indicatori scelti spiegano oltre l'80 per cento della varianza delle variabili politiche (dodici variabili iniziali) e di quelle economiche (venti variabili iniziali). Ad esempio, tali indicatori mostrano la sostanziale differenza tra Polonia e Romania al 1998, anno in cui la

Commissione certificò l'avvenuto rispetto dei primi due criteri di Copenhagen da parte della Polonia, ma non della Romania.

L'opportunità dell'adesione

Date queste eccezioni che implicitamente riconoscono le difficoltà suscitate dal caso Turchia, perché allora ostinarsi a proseguire sulla strada dell'adesione? Motivazioni di vario tipo, ma principalmente di carattere geopolitico, spingono verso l'ulteriore ampliamento dell'Unione. La logica è piuttosto semplice: con la Turchia (già membro Nato), l'Unione entra a pieno titolo da protagonista in un'area geografica strategica per i futuri equilibri mondiali. Inoltre, si vuole avvicinare la Turchia all'Unione nel timore che diversamente questa possa rivolgersi verso i suoi vicini (considerati "pericolosi" dagli europei). Questo ragionamento, che ha il pregio della semplicità e della chiarezza, nasconde però una clamorosa debolezza dell'Unione europea, ovvero la sua annosa incapacità di avere una vera politica estera. Difendere i propri confini annettendo o conquistando il vicino scomodo è infatti una caratteristica tipica delle grandi potenze del passato, dalle "poleis" greche all'Impero romano, dall'Impero asburgico all'Unione sovietica. L'Unione europea non è però un Impero, ma è costretta a ricorrere a questa logica imperiale per far fronte ad una politica estera comune resa inefficace e impossibile da governare dalla ferrea regola della unanimità. Accettare l'idea dell'ingresso della Turchia sulla base di un mero calcolo geopolitico postula, implicitamente, il riconoscimento che la UE non è in grado di usare i mezzi di una vera politica estera ed è quindi costretta a sopperire a tale mancanza con un continuo ampliamento dei propri confini. Lo stesso problema si ripresenterà peraltro con altri paesi (ad esempio l'Ucraina) che – seguendo la stessa logica – sarà prima o poi inevitabile inglobare.

Ma anche a prescindere dal ragionamento puramente geopolitico, vale la pena soffermarsi sugli effetti che l'adesione turca potrebbe avere sull'attuale architettura istituzionale dell'Unione e sulle sue odierne dinamiche politiche, sia a livello nazionale che comunitario



(in altri termini sullo "status quo" a cui accennavamo all'inizio).

Le nostre considerazioni al riguardo non possono che partire dalla analisi della crisi che l'UE sta attraversando in questi mesi. Tale crisi è particolarmente profonda e complessa in quanto è, al contempo, crisi economica, crisi di leadership, di identità e di identificazione. Ed è proprio in questo contesto che deve inevitabilmente inscrivarsi il dibattito sull'adesione della Turchia. Il no francese e olandese hanno infatti fornito un chiaro messaggio politico: la gente ha perso fiducia non tanto nel testo di Costituzione europea (che risulta ai più pressoché sconosciuto) quanto nella odierna UE a 25. E' innegabile infatti che i cittadini percepiscano una distanza geografica, "culturale" e addirittura religiosa già all'interno della stessa UE a 25, distanza che inevitabilmente aumenterà con l'ingresso della Turchia. In altri termini, il cittadino europeo è definitivamente uscito da una "psicologia di guerra fredda", in cui il rafforzamento intra-sistemico (anche all'interno della UE) era necessario e funzionale al successo a livello inter-sistemico (nella contrapposizione fra blocco occidentale e quello sovietico), per entrare in uno scenario globalizzato, rispetto al quale le Istituzioni europee non sono ancora in grado di dare risposte coerenti. Da qui i rigurgiti nazionalisti e un crescente populismo che sembra attraversare molti paesi europei.

Nell'era della globalizzazione i cittadini percepiscono dunque un senso di vulnerabilità che trova più risposte a livello nazionale o sub-nazionale (in

cui peraltro sono concentrate le politiche di welfare) che a livello europeo. La paura dei cittadini europei di perdere una posizione di privilegio spinge ad allontanare chi è percepito come distante e "diverso". Ciò è valido sia nel caso del recente allargamento che, "a fortiori", nel caso della Turchia. Nell'Europa di oggi, dunque, il problema della "distanza" percepita dal cittadino va la di là del classico deficit democratico dell'Unione, fino a tradursi in una crisi di identificazione con le Istituzioni comunitarie (aggravata da un "corto circuito informativo" tra queste e i cittadini, e da un "blame-game" che accomuna diversi governi europei) e in una crisi di identità, per cui non si percepiscono più con chiarezza gli ideali e gli interessi che stanno alla base della costruzione europea.

In tale ambito un approfondimento particolare merita la questione religiosa. Ciò che solleva dubbi nel caso turco, a nostro parere, non è e non potrà essere – è bene sottolinearlo - il fatto che si parli dell'adesione di un paese musulmano. Lo stesso preambolo della Costituzione europea non ha incluso le radici giudaico-cristiane e, quand'anche l'avesse fatto, ciò non avrebbe comunque precluso l'ingresso ad un paese musulmano. Quello che invece preoccupa è il fatto che il principio "libera Chiesa in libero Stato", tipico di tutti i paesi europei, non trova applicazione in Turchia. Dal punto di vista formale, la laicità dello stato costituisce ancora uno dei principi cardini della Repubblica turca. Nel preambolo della Costituzione in vigore dal 1982 e nell' art. 24 paragrafo 4 della stessa si "vieta ogni tentativo di

abusare della religione". Tale rigore formale viene tuttavia tradito nella pratica. Lo Stato, infatti, tramite una sua istituzione (la Presidenza degli affari religiosi) gestisce l'organizzazione della vita religiosa, amministra i beni religiosi e finanzia il personale addetto al culto. E' dalla Presidenza degli affari religiosi che dipendono quindi gli imam e tutti gli altri funzionari religiosi addetti alle moschee di villaggio e di quartiere. Per dirla nei termini espressi da Emre Okten, professore di diritto internazionale alla Galatasaray University "è accaduta una curiosa osmosi. Il politico è penetrato nel religioso per controllarlo meglio, ma il religioso ne ha approfittato per introdursi nell'apparato statale".

Al di là della questione culturale e religiosa, altri elementi spingono verso una grande cautela, qualora l'adesione turca abbia luogo nell'UE dello "status quo". Il primo riguarda il numero di abitanti della Turchia. Il tasso di crescita annuo della popolazione in Turchia è dell'1,2%, mentre in Germania è dello 0,1 (fonte Encarta). Considerando anche la dinamica del tasso di mortalità (6 morti per mille abitanti in Turchia, 10 morti per mille abitanti in Germania), entro la data di adesione della Turchia (non prima di 10 anni) quest'ultima sarà verosimilmente più popolosa della Germania (attualmente 82 milioni di abitanti). Inoltre, questi milioni di nuovi cittadini, a oggi, godono di un reddito pro-capite pari a meno del 20 per cento di quello medio europeo. Tutto ciò rischia di avere ripercussioni di grande entità sia sul Consiglio che sul Parlamento. Nel primo caso infatti vale la pena ricordare che il sistema di voto a maggioranza qualificata previsto nel testo di Costituzione europea (60% della popolazione europea e 50% degli Stati membri) probabilmente verrà introdotto dai paesi membri anche se la Costituzione non verrà ratificata, al fine di migliorare l'efficienza decisionale del Consiglio (espressa in termini di probabilità di approvazione di una proposta qualsiasi). Questo significa che il peso che la Turchia potrà esercitare in seno al Consiglio sarà fortissimo, tanto che potrebbe addirittura superare quello tedesco. Risultati del tutto simili si raggiungerebbero nel Parlamento europeo. Le dinamiche demografiche

sopra ricordate renderebbero infatti la Turchia il paese con il maggior numero di seggi. Inoltre è difficile prevedere l'impatto dell'ingresso turco sul sistema partitico europeo. I partiti turchi infatti potrebbero incontrare difficoltà nell'identificarsi con gli odierni gruppi parlamentari in ragione della stessa "laicità" che da sempre caratterizza l'azione del Parlamento (ci riferiamo, in particolare, al rapporto "individuo-società", più che a quello "Stato-Chiesa", che ha ripercussioni rilevanti su temi quali l'uguaglianza uomo-donna, omosessualità, ricerca genetica ecc.). Chiaramente, non intendiamo discutere sulla opportunità o meno di una ridotta "laicità" del Parlamento. Ciò che invece ci preme rilevare è che la "laicità" ha rappresentato negli ultimi decenni uno strumento a disposizione del Parlamento europeo per acquisire credibilità, centralità politica e, in ultima analisi, nuovi margini di potere sia nei confronti delle altre Istituzioni comunitarie, sia nei confronti dei paesi membri. Quindi una ridotta "laicità" si tradurrebbe a lungo andare in un minor potere del Parlamento e modificherebbe in maniera sostanziale il ruolo che esso stesso si è guadagnato negli ultimi decenni.

Da queste considerazioni emergono con chiarezza delle preoccupazioni legate, come osservato all'inizio, non tanto all'adesione della Turchia, quanto al tipo di Unione a cui la Turchia dovrebbe aderire.

Conclusioni

Il problema dell'ingresso della Turchia è dunque intimamente legato al dibattito sul futuro della UE. L'adesione della Turchia all'Unione europea così come essa è oggi (ed è prevista dal testo della Costituzione europea) sembra sconsigliabile per i motivi sopra esposti. Se si vuole veramente integrare la Turchia nell'UE, è allora necessario procedere anzitutto ad una profonda revisione dell'Unione in modo da renderla capace di competere nel contesto globale e di dare risposte chiare e convincenti ai cittadini che chiedono meno Europa in alcuni campi (si pensi ai problemi legati all'eccesso di regolamentazione) ma che auspicano più Europa in altri campi (come nel caso della politica estera e di difesa). Solo questo percorso parallelo di allarga-

mento e approfondimento, come già accaduto nel caso del passaggio da 15 a 25 Stati membri, garantirebbe infatti il successo dell'adesione turca all'Unione. Le soluzioni che si potrebbero trovare al riguardo sono numerose, ma quella che appare probabilmente più percorribile è l'ipotesi dell'Europa a "più velocità". In questo contesto alcuni paesi potrebbero accordarsi per un rafforzamento della loro unione politica (che includa anche la maggioranza qualificata nel campo della politica estera). Il primo gruppo potrebbe essere rappresentato dai paesi dell'Area Euro che hanno sicuramente molto da guadagnare da un rafforzamento dei loro legami. Tali paesi agirebbero come un unico grande attore – nelle materie in cui decideranno di farlo – nei confronti degli altri paesi membri e all'interno delle Istituzioni comunitarie. In questo modo si supererebbero molti problemi di identità e di identificazione sopra ricordati, senza però far crollare l'intero costruito europeo, in quanto le Istituzioni rimarrebbero le stesse per tutti i paesi. In questa nuova Europa l'ingresso della Turchia e di altri paesi non solo non sarebbe dannoso ma sarebbe anche auspicabile, nella misura in cui contribuirà ad accrescere il peso dell'Unione sullo scacchiere internazionale.

Invece nell'Europa dello "status quo", quella del possibile allargamento alla Turchia senza approfondimento, da un lato continuiamo a sostenere con gli amici turchi che stiamo negoziando la loro piena adesione all'Unione Europea, chiedendo loro i sacrifici necessari per adattare la struttura economico-giuridica del paese al nostro contesto legislativo. Dall'altro, tranquillizziamo i nostri inquieti concittadini nascondendoci dietro formule che, se il consenso politico dovesse mancare, possiamo all'occorrenza tirare fuori dal cilindro. Una sola domanda: come insegna John Maynard Keynes nel suo saggio "The Economic Consequences of the Peace", a commento del Trattato di Versailles del 1919, non è forse pericoloso gestire le relazioni tra Stati sovrani con questa elevata dose di ambiguità?

Carlo Altomonte
Ricercatore Associato Ispi
Antonio Villafranca
Ricercatore Ispi