



ALTO RAPPRESENTANTE  
DELL'UNIONE PER  
GLI AFFARI ESTERI E  
LA POLITICA DI SICUREZZA

Bruxelles, 20.3.2021  
JOIN(2021) 8 final

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL CONSIGLIO EUROPEO**

**Stato delle relazioni politiche, economiche e commerciali tra l'UE e la Turchia**

## 1. INTRODUZIONE

Nel dicembre 2020 il Consiglio europeo<sup>1</sup> ha preso atto delle azioni unilaterali intraprese e delle provocazioni lanciate dalla Turchia, così come dell'intensificazione della sua retorica nei confronti dell'Unione europea, degli Stati membri dell'UE e dei leader europei. Ha ribadito l'interesse strategico dell'Unione europea a sviluppare relazioni di cooperazione reciprocamente vantaggiose con la Turchia. Ha sottolineato che l'offerta di un'agenda UE-Turchia positiva resta valida, a condizione che la Turchia si dimostri disponibile a promuovere un partenariato autentico con l'Unione e i suoi Stati membri e a risolvere le divergenze attraverso il dialogo e nel rispetto del diritto internazionale. Ha inoltre ribadito l'impegno dell'Unione europea a difendere i propri interessi e quelli dei suoi Stati membri nonché a salvaguardare la stabilità regionale.

Al riguardo il Consiglio europeo ha invitato l'alto rappresentante e la Commissione a presentare un rapporto sullo stato delle relazioni politiche, economiche e commerciali UE-Turchia, nonché sugli strumenti e le opzioni relativi alla via da seguire, compresa l'estensione dell'ambito di applicazione della decisione del Consiglio dell'11 novembre 2019<sup>2</sup> affinché tale rapporto possa essere esaminato al più tardi in occasione del Consiglio europeo di marzo 2021. La presente comunicazione congiunta risponde a tale invito. Essa non sostituisce né pregiudica il prossimo pacchetto sull'allargamento della Commissione, compresa la relazione per paese sulla Turchia.

## II. RELAZIONI POLITICHE

Il contesto politico delle relazioni UE-Turchia si è andato progressivamente deteriorando negli ultimi anni, portando in pratica all'arresto dei vari strumenti e processi di interazione e cooperazione bilaterali. Una tale evoluzione è dovuta principalmente alle azioni intraprese dalla Turchia nel **Mediterraneo orientale**, con cui ha contestato direttamente i diritti della Repubblica di **Cipro** nelle sue zone marittime, e al netto aumento delle azioni provocatorie lanciate dalla Turchia nei confronti della **Grecia**; ai mancati progressi nel processo di **risoluzione della questione cipriota**, unitamente alle connesse minacce e alla retorica denigratoria della Turchia; agli interventi assertivi della Turchia nella maggior parte dei **conflitti regionali** circostanti, secondo modalità spesso in contrasto con gli interessi generali dell'UE. Inoltre l'ulteriore deterioramento della **situazione interna** della Turchia (in particolare per quanto riguarda i diritti fondamentali e la governance economica) ha avuto evidenti effetti negativi sulle relazioni del paese con gli Stati membri dell'UE e sull'agenda bilaterale UE-Turchia.

### 1. *Mediterraneo orientale*

Negli ultimi anni le tensioni nel Mediterraneo orientale sono aumentate, raggiungendo il culmine alla fine di febbraio 2020, quando la Turchia, in contrasto con la dichiarazione UE-Turchia del marzo 2016, ha incoraggiato attivamente migranti e rifugiati a forzare l'ingresso nell'UE. Ne sono scaturiti episodi di violenza alle frontiere terrestri e marittime della **Grecia**. Una grave crisi è stata evitata grazie ad una forte azione diplomatica, tra cui la visita ad

---

<sup>1</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/47332/1011-12-20-euco-conclusions-it.pdf>

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D1894&from=GA>

Ankara del presidente del Consiglio europeo e dell'alto rappresentante/vicepresidente e una visita congiunta alla frontiera greca dei presidenti di Parlamento europeo, Consiglio europeo e Commissione europea. A questo è seguita la visita a Bruxelles del presidente Erdogan all'inizio di marzo.

Nel corso di tutto l'anno le autorità turche hanno proseguito l'invio non autorizzato di navi da trivellazione o da prospezione nelle zone marittime della Repubblica di **Cipro**.

Grave fonte di tensione è rimasta la contestazione da parte della Turchia dei confini marittimi della **Grecia** nell'Egeo e nel Mediterraneo orientale. In agosto e ottobre la Turchia ha inviato una nave da ricerca sismica nelle vicinanze dell'isola greca di Kastellorizo, causando un inasprimento delle tensioni ad un livello prossimo allo scontro tra due alleati nella NATO. Tali azioni sono state accompagnate da un'abbondante retorica antagonista tesa a contestare i diritti della Repubblica di Cipro e della Grecia. La marina turca ha scortato le navi da trivellazione nel corso delle loro operazioni. Le azioni in mare prevedevano anche manovre militari, sfociate in incidenti con gli Stati membri.

Per quanto riguarda la **Grecia**, la firma, nel novembre 2019, di un memorandum d'intesa bilaterale sulla delimitazione delle giurisdizioni marittime tra la Turchia e il governo di unità nazionale libico ha ulteriormente aggravato le tensioni. Il memorandum ha ignorato i diritti delle isole greche nelle zone interessate. Nel corso dell'anno si è registrato un ulteriore netto aumento di altre azioni provocatorie della Turchia nei confronti della Grecia, in particolare i sorvoli turchi di zone abitate greche nonché esercitazioni navali minacciose e la contestuale retorica. Il contenzioso marittimo greco-turco va avanti da anni, ma nel 2016 il dialogo per la ricerca di una soluzione è stato interrotto, e nel 2020 si è assistito a continue recrudescenze e tensioni, il che ha indotto la NATO ad avviare tra Grecia e Turchia colloqui volti a smorzare la conflittualità.

Il Consiglio europeo del dicembre 2020, pur condannando nuovamente le azioni provocatorie della Turchia nel passato periodo, ha sottolineato contestualmente l'importanza delle relazioni UE-Turchia e ha offerto una **prospettiva di rinnovato impegno** se la Turchia cesserà di seguire la strada dell'antagonismo. Ha inoltre indicato che, in caso contrario, sarebbero state prese in considerazione **altre opzioni**.

La situazione ha cominciato a cambiare verso la fine dell'anno. Nel complesso la Turchia ha accolto con favore le conclusioni del Consiglio europeo di dicembre e ha iniziato a inviare segnali sull'importanza attribuita alle relazioni con l'Unione europea e i suoi Stati membri. Per il momento è cessato lo spiegamento conflittuale di navi turche e sono proseguiti i messaggi di rinnovato impegno. Si è creato uno slancio positivo per il dialogo e i negoziati, e sono stati compiuti i primi passi per dare nuovo inizio ai due principali processi negoziali: il rilancio dei colloqui esplorativi sul contenzioso marittimo tra Grecia e Turchia il 25 gennaio e il dialogo sul rilancio della risoluzione della questione cipriota, per il quale sono stati ora programmati colloqui informali (27-29 aprile a Ginevra).

La questione della delimitazione della piattaforma continentale e delle zone economiche esclusive dovrebbe essere affrontata tramite il dialogo e i negoziati in buona fede, nel rispetto del diritto internazionale, compresa la convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), ricorrendo, se necessario, alla Corte internazionale di giustizia. Nel predetto contesto rimane essenziale un impegno inequivocabile a favore di relazioni di buon vicinato e della risoluzione pacifica delle controversie.

L'alto rappresentante ha compiuto sforzi costanti per creare un ambiente favorevole a un allentamento duraturo delle tensioni nella regione. Il ritiro della nave turca da ricerca sismica Oruç Reis ha consentito la ripresa dei colloqui esplorativi diretti greco-turchi il 25 gennaio 2021. L'ultimo ciclo di colloqui (il 62°) si è svolto il 16 marzo 2021 ad Atene, immediatamente seguito, il 17 marzo, da consultazioni politiche a livello di alti funzionari. È necessario che si delinei una posizione credibile della Turchia nel Mediterraneo orientale, senza battute d'arresto, a dimostrazione dell'autenticità delle intenzioni espresse e a garanzia del carattere duraturo di un più ampio allentamento delle tensioni nella regione. Recenti incidenti minori ricordano che l'allentamento delle tensioni è ancora tenue e deve essere consolidato.

## **2. La questione cipriota**

La risoluzione della questione cipriota costituisce il fulcro del forte disaccordo tra la Turchia e l'UE nel Mediterraneo orientale. Nel corso del 2020 le speranze di progressi nel processo di risoluzione hanno dovuto attendere fino a dopo le elezioni della comunità turco-cipriota nell'ottobre-novembre 2020. Il contesto elettorale ha portato a un aumento della retorica polarizzante e delle provocazioni, che ha suscitato la forte reazione dell'UE riflessa in conclusioni del Consiglio e del Consiglio europeo.

Dall'inizio del mandato, in particolare durante le visite a Cipro nel giugno 2020 e nel marzo 2021, l'alto rappresentante/vicepresidente ha espresso pieno sostegno all'auspicio del Segretario generale delle Nazioni Unite (UNSG) di una ripresa rapida dei **colloqui per la risoluzione della questione cipriota**. Gli sforzi dell'Ufficio del Segretario generale delle Nazioni Unite sono proseguiti senza tregua nonostante le azioni unilaterali nella zona recintata di **Varosha** e le ripetute dichiarazioni in cui è messa direttamente in discussione la base concordata per la soluzione della questione cipriota di cui alle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (UNSCR), l'ultima delle quali è stata adottata il 29 gennaio 2021 (UNSCR 2561). Sia l'UE che l'ONU hanno chiesto alla Turchia di far retromarcia sull'azione unilaterale compiuta a Varosha nel novembre 2020 (apertura della zona recintata della spiaggia).

Dai colloqui di pace di Crans Montana del 2017 l'ONU continua a dialogare con l'Unione europea in qualità di osservatrice alla Conferenza su Cipro, e l'UE mantiene strettissimi contatti con i rappresentanti del formato 5+1. L'UE è impegnata a favore di una soluzione equa, complessiva e praticabile della questione cipriota, compresi gli aspetti esterni, nel quadro delle Nazioni Unite e conformemente alle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, in linea con i principi su cui si fonda l'UE. I colloqui tra le due comunità, il cui fine ultimo è giungere ad un accordo finale, sono essenziali per ridurre le tensioni nel Mediterraneo orientale. Le parti hanno scambiato una serie di proposte di **misure volte a rafforzare la fiducia**, anche per quanto riguarda la **ripartizione dei proventi derivanti dallo sfruttamento degli idrocarburi**; l'UE è pronta a facilitare i necessari lavori tecnici al riguardo. Risultati positivi su questioni pratiche vitali per la comunità turco-cipriota (quali l'agevolazione dell'esportazione di formaggio Halloumi/Hellim e la distribuzione dei vaccini contro la COVID-19) potrebbero creare un contesto favorevole ad una maggiore fiducia<sup>3</sup>. L'impegno dell'UE e il suo sostegno alla questione cipriota sono una *conditio sine*

---

<sup>3</sup> La Commissione ha avviato l'adozione degli strumenti giuridici necessari per la registrazione di Halloumi/Hellim come denominazione di origine protetta, così da consentire la commercializzazione dell'Halloumi/Hellim prodotto nella comunità

*qua non* per l'allentamento delle tensioni nella regione. È chiaro che il mancato riconoscimento della Repubblica di Cipro da parte della Turchia continua a bloccare diverse vie di cooperazione. La normalizzazione delle relazioni UE-Turchia continuerà ad essere estremamente difficile in assenza di una soluzione della questione cipriota.

### **3. Conferenza sul Mediterraneo orientale**

Il Consiglio europeo ha incaricato l'alto rappresentante/vicepresidente di organizzare una conferenza regionale multilaterale, con la partecipazione della Turchia, nel quadro di una più ampia misura di rafforzamento della fiducia. L'alto rappresentante/vicepresidente ha proseguito i lavori preparatori in vista di una **conferenza sul Mediterraneo orientale**, attraverso colloqui iniziali per studiarne le modalità (portata, partecipazione, processo e calendario) e i potenziali argomenti, senza pregiudicare la decisione dell'UE sull'opportunità di tenerla o no. Tutto resta da concordare. Le chiare reazioni degli altri potenziali partecipanti dimostrano che, a meno di un cambiamento sostanziale della situazione nella regione, è improbabile che una conferenza di questo tipo possa tenersi a breve termine.

### **4. La regione nel suo complesso**

La politica estera sempre più assertiva della Turchia è entrata in rotta di collisione con le priorità dell'UE nel quadro della politica estera e di sicurezza comune (PESC). Nonostante il vigente quadro istituzionale che consente la partecipazione della Turchia alla PESC e alla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), nel 2020 la Turchia ha registrato un tasso di allineamento molto basso, pari a circa l'11 %. La Turchia ha continuato a non allinearsi alla maggior parte delle decisioni del Consiglio (misure restrittive), comprese quelle relative a Russia, Venezuela, Siria e Libia, e alle dichiarazioni dell'UE, ad esempio sul Nagorno-Karabakh.

L'ultimo dialogo politico ad alto livello UE-Turchia, anche sulla PESC/PSDC, si è svolto ad Ankara nel novembre 2018 e l'ultimo dialogo a livello di direttori politici nel settembre 2019. Molti Stati membri hanno forti legami bilaterali con la Turchia in materia di politica estera, sicurezza e difesa. Alla luce della politica estera sempre più attiva e assertiva della Turchia, occorre proseguire un notevole lavoro congiunto per disinnescare ulteriori tensioni e introdurre misure per rafforzare la fiducia nella **regione nel suo complesso**. Nel corso dei mesi da gennaio a marzo 2021 l'UE e la Turchia hanno avviato un dialogo diplomatico al fine di giungere a una comprensione più profonda dei rispettivi interessi e a possibili soluzioni durature reciprocamente vantaggiose, in particolare per due teatri, la Libia e la Siria, in cui sono in gioco interessi diretti dell'UE.

È chiaro che, a partire dal suo intervento **militare** attivo in Siria e in Libia, la Turchia ha perseguito una politica estera propria senza tener conto degli interessi generali dell'Unione europea, compreso in materia di sicurezza.

Il sostegno militare della Turchia in **Libia**, anche attraverso lo spiegamento di combattenti stranieri, e le continue critiche all'operazione IRINI e la mancata cooperazione con la stessa, pregiudicano l'effettivo contributo dell'UE all'attuazione dell'embargo sulle armi decretato dalle Nazioni Unite e hanno portato ad approcci contrastanti in Libia. Dopo la formazione del

---

turco-cipriota attraverso la linea verde, a condizione che sia rispettato il pertinente *acquis* dell'UE. Le decisioni stimoleranno il miglioramento delle norme igieniche e sanitarie nella comunità turco-cipriota, apporteranno notevoli benefici economici a entrambe le comunità e promuoveranno una più stretta cooperazione fra di esse e il rafforzamento della fiducia reciproca.

nuovo governo inclusivo, che ha ricevuto la fiducia della Camera dei rappresentanti il 10 marzo e ha giurato il 15 marzo 2021, è importante avviare il dialogo con le nuove autorità e sostenere in modo costruttivo le prossime iniziative. Ciò comprende, in particolare, un rapido trasferimento di poteri alle nuove autorità, la riunificazione delle istituzioni, la preparazione delle elezioni previste per il 24 dicembre 2021, la piena attuazione dell'accordo di cessate il fuoco dell'ottobre 2020 e un autentico processo di riconciliazione nazionale. Data l'influenza in Libia, la cooperazione della Turchia con le Nazioni Unite e con gli altri attori regionali e internazionali sarà essenziale per progredire in tutti i filoni di questo difficile processo, in particolare per quanto riguarda il processo politico, l'economia e la sicurezza.

In quanto vicino diretto, la Turchia auspica una **Siria** stabile e prospera, obiettivo condiviso dall'UE. È fondamentale salvaguardare l'integrità territoriale della Siria e promuovere una soluzione pacifica del conflitto attraverso il processo politico guidato dalle Nazioni Unite.

L'UE e la Turchia concordano sulla necessità di accelerare i lavori del Comitato costituzionale e altri elementi della risoluzione 2254 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, quali il rilascio dei prigionieri e gli sforzi volti a promuovere l'assunzione di responsabilità per i crimini di guerra in Siria. L'UE incoraggia la Turchia a garantire che l'opposizione siriana del Consiglio nazionale siriano sia inclusiva. La Turchia ha compiuto notevoli sforzi per mantenere il cessate il fuoco nella Siria nordoccidentale (Idlib) e per facilitare la distribuzione di aiuti umanitari transfrontalieri su vasta scala attraverso la Turchia verso la Siria nordoccidentale. Continua ad accogliere almeno 3,6 milioni di rifugiati provenienti dalla Siria.

Tuttavia le azioni militari della Turchia, anche attraverso milizie da essa sostenute, nella Siria settentrionale, in particolare nel nord-est, hanno causato sfollamenti su vasta scala e sono all'origine di segnalazioni di violazioni dei diritti umani nei confronti della popolazione civile. L'accesso delle organizzazioni umanitarie internazionali subisce ancora restrizioni, e la Mezzaluna rossa turca continua a svolgere un ruolo dominante.

Problematico rimane il reinsediamento da parte della Turchia dei rifugiati siriani in zone precedentemente curde. Il rimpatrio dei rifugiati deve essere sicuro, volontario e dignitoso ed essere effettuato in consultazione con l'UNHCR e secondo i parametri e i principi stabiliti da questo.

La Turchia è attiva militarmente anche nell'**Iraq** settentrionale, con attacchi contro il Partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK).

Sebbene l'UE consideri il PKK un'organizzazione terroristica, i paesi della regione sono incoraggiati a coordinare a livello bilaterale le attività antiterrorismo, nonché ad agire in modo proporzionato e nel pieno rispetto dello Stato di diritto.

Il recente sostegno della Turchia alle azioni militari nel Caucaso durante le ostilità connesse al **Nagorno Karabakh** ha messo ulteriormente in discussione il ruolo regionale della Turchia, la quale si è allontanata dalla promozione di una soluzione pacifica per sostenere la spinta dell'Azerbaijan a favore di una soluzione militare. Il confine tra Turchia e Armenia è chiuso dall'aprile 1993. L'UE incoraggia la Turchia ad aprire la frontiera con l'Armenia.

Nel dicembre 2020 la Turchia ha proposto un gruppo di cooperazione regionale comprendente Armenia, Azerbaijan, Georgia, Iran, Russia e Turchia. L'UE continua a dare

pieno sostegno alle iniziative del formato internazionale del gruppo di Minsk dell'OSCE guidato dai suoi copresidenti e auspica che la Turchia si allinei all'UE a tale riguardo.

#### ***5. Cooperazione in materia di politica di sicurezza e di difesa comune e antiterrorismo***

La Turchia è un attore chiave nel settore della sicurezza e della difesa. Tuttavia il mancato riconoscimento della Repubblica di Cipro, l'interpretazione estensiva data dalla Turchia al quadro concordato del 2003 (accordi "Berlin Plus") e la sua interpretazione restrittiva del quadro di cooperazione UE-NATO creano difficoltà pratiche e operative, tra l'altro per l'ulteriore sviluppo di autentiche relazioni "da organizzazione a organizzazione" tra l'UE e la NATO. La Turchia continua a chiedere di partecipare alle iniziative di difesa dell'UE (cooperazione strutturata permanente, PESCO) e al Fondo europeo per la difesa (FED). Per quanto riguarda la lotta contro il terrorismo, la cooperazione bilaterale tra i servizi di sicurezza della Turchia e degli Stati membri dell'UE sta funzionando bene. Tuttavia nell'autunno 2019 la Turchia ha chiesto di rinviare il dialogo regolare con l'UE in materia di lotta contro il terrorismo a seguito della condanna della sua operazione militare nel nord-est della Siria e dell'adozione di un quadro di misure restrittive relative al Mediterraneo orientale.

### **III. RELAZIONI BILATERALI TRA L'UE E LA TURCHIA**

#### ***1. Accordo di associazione***

L' **accordo di associazione** del 1963 è il quadro giuridico generale che struttura le relazioni UE-Turchia. Esso mira a promuovere il rafforzamento delle relazioni economiche e commerciali tra l'UE e la Turchia e a istituire progressivamente un'unione doganale.

Pur rappresentando una base solida per le relazioni bilaterali, caratterizzate da intensi e crescenti scambi politici, economici e sociali, nel corso degli anni l'accordo di associazione ha dovuto affrontare una serie di gravi difficoltà. L'irrisolta questione cipriota non ha mai smesso di pesare sulle relazioni bilaterali in seguito dell'adesione della Repubblica di Cipro all'UE nel 2004. Nel luglio 2005 la Turchia ha deciso di non attuare il protocollo aggiuntivo dell'accordo di associazione che prevedeva di estendere alla Repubblica di Cipro l'Unione doganale con l'UE. Tale decisione unilaterale ha portato alla decisione del Consiglio del 2006 che ha bloccato l'apertura di otto capitoli dei negoziati di adesione e la chiusura di tutti i capitoli, seguita dal blocco bilaterale di sei capitoli di negoziato da parte della Repubblica di Cipro nel 2009. La Turchia non consente scambi diretti tra la Repubblica di Cipro e la Turchia né prevede collegamenti aerei e marittimi diretti o qualsiasi altra connessione diretta.

Inoltre la Turchia blocca l'adesione della Repubblica di Cipro a diverse organizzazioni internazionali, tra cui l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici. Il mancato riconoscimento di Cipro da parte della Turchia impedisce inoltre lo scambio diretto di informazioni con la Turchia (ad esempio nel quadro della cooperazione giudiziaria o della lotta contro l'elusione fiscale) e il buon funzionamento dell'Unione doganale.

Preso atto delle attività di trivellazione non autorizzate svolte dalla Turchia nel Mediterraneo orientale, nel luglio 2019 il Consiglio ha deciso di non convocare *per il momento* il Consiglio di associazione UE-Turchia. Nemmeno i comitati di associazione preparatori, presieduti da funzionari di alto livello, hanno avuto luogo. La cooperazione tecnica in seno a otto sottocomitati settoriali invece prosegue.

## ***2. Negoziati di adesione, criteri e aiuti di preadesione***

La Turchia è un paese candidato dal 1999 e i **negoziati di adesione** sono stati avviati nel 2005. Finora sono stati aperti 16 capitoli su 35 (l'ultimo nel 2016), uno dei quali è stato chiuso. Alla luce dei ripetuti e significativi esempi di scostamento dai principi e dai valori fondamentali dell'UE, il Consiglio ha constatato, nel giugno 2018 e nel giugno 2019, che la Turchia si era allontanata ulteriormente dall'Unione europea e che pertanto i negoziati di adesione della Turchia erano *giunti di fatto a un punto morto e non si [poteva] "prendere in considerazione l'apertura o la chiusura di nuovi capitoli"*.

Gli elementi alla base di questa valutazione sono ancora presenti. Nei settori chiave del processo di adesione persiste una **grave tendenza regressiva rispetto alle riforme previste**. In particolare, a seguito del tentativo di colpo di Stato del 2016, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e l'indipendenza della magistratura hanno manifestato un deterioramento costante, contestualmente ad una crescente centralizzazione del potere. Questa tendenza si è ulteriormente intensificata a seguito dell'entrata in vigore, nel 2018, di un nuovo regime presidenziale. Molte delle garanzie costituzionali che caratterizzano i sistemi democratici ne hanno risentito in modo significativo. Il governo ha rimodellato le istituzioni statali e pubbliche, compromettendone l'indipendenza. Il ruolo del Parlamento è stato notevolmente indebolito.

Inoltre 59 dei 65 sindaci democraticamente eletti del Partito democratico popolare (HDP) procurdo sono stati rimossi e sostituiti da fiduciari nominati dal governo. Il 17 marzo il procuratore della Corte di cassazione ha chiesto formalmente lo scioglimento dell'HDP.

La maggior parte della legislazione viene approvata mediante procedure d'urgenza, senza un'adeguata partecipazione e consultazione dei portatori di interessi. L'indipendenza delle autorità di regolamentazione è stata compromessa dall'introduzione del regime presidenziale.

La pressione politica esercitata su giudici e pubblici ministeri ha un notevole effetto negativo sull'indipendenza della **magistratura**. Le autorità detengono, processano e condannano i cittadini, tra cui giornalisti, studenti, avvocati, politici e attivisti dell'opposizione, principalmente sulla base di accuse di terrorismo eccessivamente generiche. Le autorità turche rifiutano inoltre di dare esecuzione alle sentenze definitive della Corte europea dei diritti dell'uomo, comprese quelle relative al rilascio di Osman Kavala e Selahattin Demirtas, nonostante le risoluzioni adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Il 2 marzo la Turchia ha adottato un nuovo piano d'azione per i diritti umani, che però non colma le principali carenze constatate a livello di diritti umani, indipendenza della magistratura e situazione generale dello Stato di diritto.

Le relazioni bilaterali con diversi Stati membri dell'UE rimangono tese, anche a causa della retorica talvolta aggressiva utilizzata dalle autorità turche e dei **tentativi di ingerenza** in decisioni di politica interna.

Nell'ambito dello **strumento di assistenza preadesione** è stata inizialmente assegnata al programma Turchia, per il periodo 2014-2020, una dotazione di quasi 4,5 miliardi di EUR. A partire dal 2017 la dotazione è stata progressivamente ridotta, tenuto conto del basso tasso di assorbimento e delle gravi regressioni registrate in Turchia nei settori dello Stato di diritto, dei diritti fondamentali e della riforma della pubblica amministrazione, nonché alla luce delle attività illegali di trivellazione nel Mediterraneo orientale. Nel complesso tale riduzione è



stata pari al 30 % dell'importo inizialmente previsto nel 2014. A partire dal 2017 la Commissione ha riorientato il sostegno finanziario dell'UE verso i settori che veicolano i principi e le priorità fondamentali dell'UE, quali la democrazia e lo Stato di diritto, il sostegno alla società civile (34 milioni di EUR nel 2020) e i diritti umani, gli scambi interpersonali e altri settori di interesse dell'UE (energia, cambiamenti climatici, migrazione). La Commissione ha inoltre ridotto la quota dei fondi gestiti direttamente dalle autorità turche.

In attesa dell'entrata in vigore delle basi giuridiche del **quadro finanziario pluriennale 2021-2027**, è stata avviata nell'ambito del **nuovo strumento (IPA III)** una programmazione provvisoria per gli anni 2021 e 2022. L'assistenza ricalibrata sarà incentrata sul sostegno alle riforme e ai valori fondamentali evidenziati nelle relazioni annuali della Commissione sulla Turchia.

### ***3. Migrazione e dichiarazione UE-Turchia del 2016***

La **dichiarazione UE-Turchia del marzo 2016**<sup>4</sup> rappresenta il quadro di riferimento generale della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione. La dichiarazione, basata sul piano d'azione comune UE-Turchia del 29 novembre 2015, è il risultato delle azioni intraprese dall'UE per attuare un sistema efficace di gestione della migrazione ed evitare una crisi umanitaria. Gli obiettivi erano ripristinare un sistema di ammissione legale e ordinato, porre fine alla migrazione irregolare dalla Turchia verso l'UE, evitare la perdita di vite umane, intervenire contro le reti del traffico di migranti e migliorare le condizioni di vita dei rifugiati siriani in Turchia attraverso una cooperazione ampia ed approfondita tra l'UE e la Turchia.

Dall'inizio dell'applicazione della dichiarazione UE-Turchia si registra un calo sostanziale del numero di **attraversamenti irregolari** dalla Turchia verso la Grecia<sup>5</sup>. Nonostante nel Mar Egeo si registrino ancora incidenti dalle conseguenze tragiche, il numero dei morti è notevolmente diminuito.

Alla fine di febbraio 2020 i migranti sono stati incoraggiati da alcune personalità turche a percorrere la rotta terrestre verso l'Europa, attraverso la Grecia. Ciò ha portato alla creazione di un campo informale alla frontiera greco-turca, in cui un gran numero di migranti e rifugiati sono stati ospitati in condizioni di grande disagio. Nelle riunioni straordinarie del Consiglio cui hanno partecipato i ministri dell'Interno dell'UE, il 4 marzo 2020, e i ministri degli Affari esteri dell'UE, il 6 marzo 2020, l'UE ha ribadito l'obbligo della Turchia di rispettare integralmente la dichiarazione UE-Turchia. Il Consiglio ha inoltre invitato il governo turco e tutti gli operatori e le organizzazioni presenti sul terreno a trasmettere il messaggio che i migranti non dovrebbero essere incoraggiati a tentare attraversamenti illegali via terra o via mare, nonché a contrastare la diffusione di informazioni false. Pur riconoscendo l'aumento dell'onere migratorio e dei rischi con cui la Turchia deve fare i conti sul proprio territorio, così come gli ingenti sforzi da essa profusi nell'accogliere quasi quattro milioni di rifugiati, l'UE ha fermamente respinto l'uso che fa la Turchia della pressione migratoria per scopi politici. Da allora la situazione alle frontiere marittime e terrestri con la Grecia si è

---

<sup>4</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

<sup>5</sup> Nei cinque mesi precedenti l'attuazione della dichiarazione, ogni giorno in media 3262 migranti e richiedenti asilo hanno attraversato il Mar Egeo alla volta delle isole greche. Per contro, nel 2019 il numero medio giornaliero di arrivi via mare si è attestato a 165 e nel 2020, anche a causa delle restrizioni connesse alla COVID-19, è sceso a 25.

stabilizzata, rimanendo nel complesso calma. Tuttavia è stato osservato uno spostamento verso alcune rotte migratorie alternative<sup>6</sup>.

La lentezza dei **rimpatri** ha rappresentato un problema durante tutto il periodo di attuazione della dichiarazione. Con la dichiarazione del marzo 2020 le autorità turche hanno sospeso i rimpatri, invocando le restrizioni relative alla COVID-19. Nonostante le ripetute richieste delle autorità greche e della Commissione, la questione non è ancora risolta. La Commissione ha insistito sul fatto che la Turchia debba rispettare integralmente gli impegni assunti nel quadro della dichiarazione UE-Turchia. Il 14 gennaio 2021 la Grecia ha presentato la richiesta ufficiale di riammissione di 1 450 rimpatriandi, che la Turchia non ha accolto.

Il numero dei **reinsediamenti** nell'UE continua a superare quello dei rimpatri verso la Turchia. Solo 2 140 migranti irregolari e richiedenti asilo provenienti dalla Turchia, le cui domande sono state dichiarate inammissibili in una delle isole greche, sono stati rimpatriati in Turchia, a fronte di 28 300 rifugiati siriani provenienti dalla Turchia che sono stati reinsediati nell'UE. Gli Stati membri che hanno preso parte alle iniziative di reinsediamento sono stati 20. Per mantenere costante il ritmo dei reinsediamenti, la Commissione fornisce finanziamenti agli Stati membri di accoglienza, mentre l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo fornisce appoggio operativo e facilita la condivisione di buone pratiche tra gli Stati membri.

La dichiarazione UE-Turchia prevede l'attivazione di un programma volontario di ammissione umanitaria una volta che gli attraversamenti irregolari saranno terminati o si saranno almeno ridotti in modo sostanziale e durevole. Nel dicembre 2017 gli Stati membri hanno approvato le procedure operative standard, concordate con la Turchia, ma non hanno ancora deciso di attivare il sistema.

In linea con la dichiarazione del 2016, l'UE ha mobilitato 6 miliardi di EUR per l'**assistenza ai rifugiati e alle comunità di accoglienza in Turchia**. Alla fine del 2020 il bilancio operativo dello strumento per i rifugiati in Turchia risultava interamente impegnato e assegnato, mentre la percentuale dei fondi erogati era del 65 %, dipendendo dai progressi registrati nei diversi progetti. Si tratta di un significativo investimento europeo per la stabilità.

Il sostegno allo strumento è stato strettamente coordinato con gli Stati membri, con gli altri donatori e con le autorità turche. Esso rimane uno strumento fondamentale per i bisogni essenziali, la protezione, l'accesso all'assistenza sanitaria e all'istruzione e il sostegno socioeconomico. Più di 1,8 milioni di rifugiati beneficiano della rete di sicurezza sociale di emergenza (ESSN) e, grazie al sostegno del progetto che prevede il trasferimento condizionale di denaro contante per l'istruzione (CCTE), quasi 670 000 bambini rifugiati frequentano la scuola.

Successivamente allo strumento per i rifugiati in Turchia, l'UE ha stanziato altri 585 milioni di EUR in **finanziamenti ponte umanitari**, per assicurare il proseguimento di alcuni progetti essenziali in materia di protezione e salute e garantire la continuità dei due programmi faro dell'UE, ESSN e CCTE, fino ai primi mesi del 2022. Tuttavia la situazione dei rifugiati in Turchia continua a deteriorarsi, aggravata dalla pandemia di COVID-19 e dalla recessione

---

<sup>6</sup>Ad esempio, gli arrivi irregolari in Italia in provenienza dalla Turchia sono aumentati di oltre il 120 % rispetto al 2019. Anche la pressione migratoria sulla Repubblica di Cipro è aumentata considerevolmente.

economica. Pertanto nei prossimi anni sarà necessario il sostegno costante dell'UE, come sottolineato nelle conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2020. La Commissione presenterà a breve proposte concrete in materia. I futuri finanziamenti dell'UE si concentreranno inoltre sulla sostenibilità a lungo termine e sulla transizione graduale verso il sistema turco.

La Turchia ha ripetutamente chiesto l'attuazione accelerata della dichiarazione del 2016, in particolare per gli aspetti che non riguardano la migrazione: il rapido rilancio dei negoziati di adesione, la rapida modernizzazione dell'Unione doganale e la liberalizzazione dei visti. Tuttavia nella dichiarazione UE-Turchia tutti questi aspetti restano soggetti a condizioni, parametri di riferimento e procedure decisionali noti e concordati. La Turchia non soddisfa ancora le condizioni previste.

#### ***4. Vertici e dialoghi ad alto livello***

L'UE e la Turchia hanno convenuto di organizzare dialoghi politici e settoriali ad alto livello in occasione della riunione dei capi di Stato e di governo con la Turchia del novembre 2015. Hanno inoltre convenuto di tenere vertici regolari due volte l'anno, nel formato appropriato. Sono stati organizzati dialoghi settoriali ad alto livello su questioni politiche, economia, trasporti ed energia.

Alla luce delle attività di trivellazione non autorizzate della Turchia nel Mediterraneo orientale, nel luglio 2019 il Consiglio ha deciso che non sarebbero state momentaneamente programmate riunioni dei dialoghi ad alto livello e del Consiglio di associazione UE-Turchia. In risposta, la Turchia ha deciso di sospendere i dialoghi geografici in materia di politica estera con l'UE. Tuttavia, nel settembre 2019 si è tenuta una riunione dei direttori politici e la Turchia esprime ora un rinnovato interesse a riprendere le discussioni con l'UE sulle questioni di politica estera. I contatti ad hoc a livello presidenziale e ministeriale sono proseguiti.

I dialoghi regolari ad alto livello costituiscono una parte importante dell'agenda positiva concordata dal Consiglio europeo dell'ottobre 2020, a condizione che la Turchia si dimostri disposta a promuovere un autentico partenariato con l'Unione e i suoi Stati membri e a risolvere le divergenze attraverso il dialogo e nel rispetto del diritto internazionale.

#### ***5. Contatti interpersonali e partecipazione della Turchia ai programmi dell'UE***

La partecipazione ai programmi e alle agenzie dell'Unione è un elemento importante per integrare la Turchia nelle politiche e negli strumenti dell'UE laddove vi sia un interesse reciproco. Nel periodo 2014-2020 la Turchia ha partecipato a nove programmi e a due agenzie, tra cui Erasmus + e Orizzonte 2020. La Turchia ha mostrato interesse a continuare a partecipare a questi e ad altri programmi e agenzie dell'UE nell'ambito del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 e ha recentemente chiesto di riprendere la partecipazione al programma Europa creativa.

#### ***6. Liberalizzazione dei visti***

Il 16 dicembre 2013 l'UE e la Turchia hanno avviato un dialogo sulla liberalizzazione dei visti, parallelamente alla firma dell'accordo di riammissione UE-Turchia. Il dialogo sulla liberalizzazione dei visti si basa sulla tabella di marcia verso un regime di esenzione dal visto con la Turchia, che prevede 72 parametri di riferimento che la Turchia deve soddisfare.

La dichiarazione UE-Turchia prevede l'accelerazione del rispetto della tabella di marcia al fine di abolire l'obbligo del visto per i cittadini turchi al più tardi entro la fine di giugno 2016, a condizione ovviamente che la Turchia soddisfi tutti i parametri di riferimento. Restano tuttavia in sospenso sei parametri di riferimento della tabella di marcia<sup>7</sup>, mentre anche quelli considerati provvisoriamente soddisfatti richiedono un monitoraggio continuo. Gli esperti della Commissione, insieme agli esperti del Consiglio d'Europa, continuano a offrire assistenza tecnica alla Turchia per soddisfare le condizioni restanti.

### ***7. Misure restrittive adottate dall'UE***

Nel 2019 la Turchia ha intensificato le sue attività illegali di trivellazione nelle acque circostanti Cipro. Sebbene siano state chiaramente e ripetutamente condannate dall'UE, le continue attività illegali della Turchia non sono state interrotte. In tale contesto, nell'ottobre 2019 il Consiglio "Affari esteri" ha deciso di istituire un quadro per le misure restrittive, che è stato adottato l'11 novembre 2019.

Tale quadro consente di applicare sanzioni a persone o entità responsabili o coinvolte in attività di trivellazione non autorizzate da Cipro (nel suo mare territoriale, nella sua zona economica esclusiva o sulla sua piattaforma continentale). Le sanzioni applicabili sono il divieto di viaggio e il congelamento dei beni. I primi inserimenti nell'elenco del regime di sanzioni sono stati adottati il 27 febbraio 2020<sup>8</sup>.

A seguito delle operazioni militari della Turchia nel nord-est della Siria, nell'ottobre 2019 gli Stati membri dell'UE hanno inoltre adottato posizioni nazionali forti riguardo alla loro politica di esportazione di armi verso la Turchia, sulla base delle disposizioni della posizione comune 2008/944/PESC<sup>9</sup>, ma non hanno deciso di imporre un embargo sulle armi. Tale decisione può essere adottata dal Consiglio all'unanimità.

## **IV. ECONOMIA E COMMERCIO**

### ***1. Quadro commerciale UE-Turchia***

Le relazioni commerciali UE-Turchia sono disciplinate da tre accordi commerciali preferenziali<sup>10</sup>. L'Unione doganale UE-Turchia, istituita nel 1995, copre gli scambi di merci industriali e quindi la maggior parte dei flussi commerciali. L'Unione doganale comporta un'integrazione molto più profonda rispetto a un accordo di libero scambio: vincola la Turchia a rispettare la tariffa doganale comune dell'UE e le norme per le importazioni da paesi terzi, ad allineare la legislazione nazionale all'*acquis* dell'UE in materia di merci e ad

---

<sup>7</sup> I sei parametri di riferimento in sospenso sono: 1) la conclusione di un accordo di cooperazione operativa con Europol; 2) l'allineamento alle norme dell'UE della legislazione in materia di protezione dei dati personali; 3) l'adozione di misure per prevenire la corruzione; 4) l'offerta a tutti gli Stati membri dell'UE di un'efficace cooperazione giudiziaria in materia penale; 5) la revisione della legislazione e delle pratiche in materia di terrorismo, in linea con gli standard europei; 6) l'attuazione dell'accordo di riammissione UE-Turchia in tutte le sue disposizioni, comprese quelle relative alla riammissione dei cittadini di paesi terzi.

<sup>8</sup> Essi riguardano un vicepresidente e un vicedirettore della Turkish Petroleum Corporation (TPAO), la società che pianifica, dirige e realizza le trivellazioni non autorizzate.

<sup>9</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/10/14/council-conclusions-on-north-east-syria/>

<sup>10</sup> Informazioni dettagliate sono contenute nelle relazioni individuali del 2020 e nelle schede informative sull'attuazione degli accordi di libero scambio dell'UE - Documento di lavoro dei servizi della Commissione disponibile all'indirizzo: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/november/tradoc\\_159048.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/november/tradoc_159048.pdf)

adeguarsi alla normativa dell'UE in materia di politica commerciale, concorrenza e diritti di proprietà intellettuale.

Oltre all'Unione doganale, nel 1998 il consiglio di associazione ha concluso un accordo di libero scambio per i prodotti agricoli. Un accordo di libero scambio distinto per il carbone, il ferro e i prodotti siderurgici è stato concluso nel 1996 tra la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e la Turchia.

Nel 2020 il valore degli scambi bilaterali di merci ammontava a quasi 132,5 miliardi di EUR. Circa il 41 % di tutte le esportazioni turche di merci è destinato all'UE, mentre le importazioni dall'UE rappresentano quasi un terzo di tutte le importazioni turche. L'UE è inoltre di gran lunga la principale fonte di investimenti esteri diretti in Turchia, con uno stock di 58,5 miliardi di EUR nel 2018.

Dopo una tendenza inizialmente positiva verso un maggiore allineamento della Turchia alle norme dell'Unione doganale, negli ultimi anni il paese se ne è discostato in modo sempre più sistematico. Il problema principale riguarda i dazi doganali supplementari riscossi sulle importazioni da paesi terzi (anche se importati a partire dall'UE). Vi sono poi numerose altre questioni relative all'accesso al mercato che destano crescente preoccupazione per le singole imprese dell'UE, le associazioni di categoria e gli Stati membri, come le misure di vigilanza, la divulgazione di dati sensibili, la discriminazione nei confronti dei produttori di trattori dell'UE e prove e certificazioni eccessive. La Turchia ha inoltre concluso accordi commerciali non in linea con quelli dell'UE, nonostante l'obbligo che le incombe in virtù dell'Unione doganale.

## ***2. Modernizzazione dell'Unione doganale***

Nel dicembre 2016 la Commissione ha presentato al Consiglio un progetto di direttive di negoziato su un nuovo accordo per modernizzare l'Unione doganale e ampliare l'ambito di applicazione delle relazioni commerciali preferenziali bilaterali con la Turchia. Le direttive prevedono una maggiore liberalizzazione reciproca degli scambi di prodotti agricoli e di servizi, l'apertura del mercato degli appalti pubblici e un rafforzamento degli impegni in materia di concorrenza, diritti di proprietà intellettuale e sviluppo sostenibile. La proposta affronta anche i gravi problemi legati al funzionamento dell'attuale assetto. La valutazione d'impatto elaborata dalla Commissione ha concluso che la modernizzazione avrebbe effetti positivi notevoli per la Turchia e apporterebbe chiari benefici economici all'UE.

Le deliberazioni del Consiglio su questa proposta della Commissione sono state tuttavia sospese nel 2017 sullo sfondo del deterioramento delle relazioni UE-Turchia. Il Consiglio ha formalmente concluso il 26 giugno 2018, e successivamente ribadito il 18 giugno 2019, che *"non sono previsti ulteriori lavori intesi alla modernizzazione dell'Unione doganale UE-Turchia"*.

## ***3. Cooperazione economica: programma di riforma economica, dialogo, sostegno IFI/DFI***

Dal 2015 tutti i paesi candidati e potenziali candidati, Turchia compresa, presentano alla Commissione programmi annuali di riforma economica nell'ambito degli sforzi volti a rafforzare la governance economica e a prepararsi, a termine, alla partecipazione al meccanismo di coordinamento economico dell'UE. Il programma di riforma economica contiene proiezioni macroeconomiche a medio termine, piani di bilancio per i tre anni successivi e piani di riforma strutturale. Sulla base del programma di riforma economica e

della valutazione della Commissione, il dialogo economico e finanziario annuale tra l'UE, i Balcani occidentali e la Turchia, condotto a livello ministeriale, fornisce orientamenti di politica economica mirati per ciascun paese e ne esamina l'attuazione.

Separatamente l'UE e la Turchia hanno avviato un **dialogo economico ad alto livello** nel 2015 e si sono riunite per la prima volta nel 2016 per rafforzare le relazioni economiche bilaterali. In considerazione dell'attività di trivellazione della Turchia nel Mediterraneo orientale, nel luglio 2019 il Consiglio ha sospeso anche questo dialogo.

**Il Gruppo Banca europea per gli investimenti<sup>11</sup>** e la **Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS)** concentrano attualmente le operazioni in Turchia sul settore privato<sup>12</sup>.

#### ***4. Altri settori prioritari fondamentali***

Il settore dell'**energia** riveste un'importanza geostrategica nelle relazioni UE-Turchia. Gli scambi su questioni quali la sicurezza nucleare o le energie rinnovabili si svolgono in incontri settoriali nel quadro dell'accordo di associazione. Nel marzo 2015 è stato istituito un quadro di dialogo ad alto livello sull'energia, ma hanno avuto luogo solo due incontri, principalmente a causa del rifiuto della Turchia di riunirsi a livello ministeriale. Le attività di trivellazione non autorizzate della Turchia nel Mediterraneo orientale hanno portato alla sospensione di tale dialogo. Lo status di osservatore del gestore del sistema di trasmissione della Turchia (TEIAS) nell'ambito della Rete europea di gestori di sistemi di trasmissione di energia elettrica è stato sospeso nel 2018. Suscitava timori la mancata cooperazione di TEIAS ai progetti sull'energia elettrica relativi alla comunità turco-cipriota, che avrebbe potuto avere ripercussioni sul funzionamento della rete di tutta l'isola. Nel 2019 la Turchia ha trasmesso la relazione nazionale rivista sulle prove di stress concernente il progetto della centrale nucleare di Akkuyu e gli esperti tecnici hanno proceduto a uno scambio di opinioni sull'organizzazione della revisione inter pares da parte dell'ENSREG, in cui la Turchia ha lo status di osservatore. L'**assistenza finanziaria dell'UE** è stata ampiamente utilizzata per finanziare molteplici progetti energetici, puntando sempre di più sulle energie rinnovabili e sull'efficienza energetica.

Le relazioni tra la Turchia e l'UE nel campo dei **trasporti** rimangono difficili nonostante l'interesse comune per la sicurezza stradale, la mobilità urbana sostenibile o il trasporto marittimo verde. Dopo che i negoziati sull'**accordo globale sul trasporto aereo UE-Turchia** sono stati sospesi in linea con le conclusioni del Consiglio del luglio 2019, il mandato della Commissione è scaduto nel giugno 2020. La Turchia ha recentemente manifestato interesse a riprendere i negoziati; allo stesso tempo, non riconosce il diritto di un vettore dell'UE di operare verso la Turchia da uno Stato membro dell'UE diverso da quello che gli ha rilasciato la licenza.

---

<sup>11</sup> Compreso il Fondo europeo per gli investimenti. Nelle conclusioni del luglio 2019 il Consiglio ha invitato la Banca europea per gli investimenti a riesaminare le sue attività di prestito in Turchia, in particolare per quanto riguarda le attività di prestito garantite da titoli di Stato.

<sup>12</sup> Alla fine del 2019 la Banca europea per gli investimenti (BEI) aveva un'esposizione complessiva erogata in Turchia pari a 12,3 miliardi di EUR. I prestiti della BEI alla Turchia sono diminuiti notevolmente dal 2016 e, a seguito delle misure restrittive dell'UE del 2019, nel 2020 non sono stati firmati prestiti alla Turchia. Nel 2020 la BERS ha continuato a sostenere le operazioni del settore privato in Turchia e ha inoltre fornito prestiti altamente selettivi al settore pubblico per finanziare l'acquisto delle attrezzature essenziali necessarie agli ospedali pubblici turchi nella lotta contro la pandemia di COVID-19. Il volume totale degli investimenti della BERS in Turchia nel 2020 è stato di 1,8 miliardi di EUR.

L'estensione della **rete centrale TEN-T** alla Turchia è un'altra questione che intralcia la cooperazione UE-Turchia. Il mancato rispetto da parte della Turchia del protocollo di Ankara sull'accesso ai porti e agli aeroporti ostacola il completamento dell'estensione della TEN-T, che è importante anche per realizzare il progetto della linea ferroviaria Halkali-Kapikule.

Per quanto riguarda la **cooperazione in materia civile e commerciale**, l'UE ha incoraggiato la Turchia ad aderire alle pertinenti convenzioni internazionali nel settore della giustizia civile. La Turchia è già parte contraente delle convenzioni dell'Aia nel settore del diritto di famiglia e delle controversie transnazionali. La Turchia dovrebbe adottare misure efficaci per ridurre in entità accettabile i ritardi nei procedimenti giudiziari derivanti dalla convenzione dell'Aia del 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori e per promuovere il ricorso alla mediazione internazionale in tali casi.

Per quanto riguarda la **cooperazione in materia di giustizia penale**, nel 2019 la Turchia ha nominato sei punti di contatto per agevolare lo scambio di informazioni non sensibili con Eurojust. Nel 2020 è stata coinvolta in 20 casi operativi di Eurojust ed è stata inoltre inclusa nella strategia di cooperazione quadriennale di Eurojust (2020-2024). Una decisione che autorizza la Commissione a negoziare un accordo di cooperazione giudiziaria penale tra Eurojust e la Turchia è all'esame del Consiglio.

Il 22 febbraio 2021 il Consiglio ha adottato conclusioni<sup>13</sup> sulla lista UE riveduta delle **giurisdizioni non cooperative a fini fiscali**. Alla Turchia è stato chiesto di risolvere tutte le questioni in sospeso per quanto riguarda l'effettivo scambio di informazioni con tutti gli Stati membri, come specificato nelle conclusioni del Consiglio. La Turchia è invitata a impegnarsi ad alto livello politico entro il 31 maggio 2021 per l'effettiva attivazione, entro il 30 giugno, delle sue relazioni ai fini dello scambio automatico di informazioni con tutti gli Stati membri

Per quanto riguarda la **protezione civile**, dal 2016 la Turchia partecipa al meccanismo unionale di protezione civile (UCPM). La Turchia ha partecipato attivamente ai programmi regionali IPA in materia di protezione civile e beneficerà del prossimo programma regionale IPA per la prevenzione delle inondazioni e la gestione del rischio di incendi boschivi, avviato ufficialmente il 15 novembre 2020.

## V. CONCLUSIONI

Dallo scorso dicembre la Turchia mostra un atteggiamento più calmo e più costruttivo su varie questioni, anche nelle relazioni bilaterali con diversi Stati membri dell'UE. Si tratta di passi avanti positivi e apprezzabili. La pandemia di COVID-19 ha ulteriormente accentuato i vantaggi reciproci di una relazione improntata alla cooperazione. Il processo di allentamento delle tensioni rimane tuttavia fragile: abbiamo bisogno di più tempo per valutare se sia duraturo e credibile e produca risultati destinati a rimanere nel tempo, anche alla luce del deterioramento della situazione interna in Turchia.

Per rafforzare lo slancio attuale e incentivare il rafforzamento dei legami UE-Turchia in tutti i settori, riteniamo che l'Unione debba porre sul tappeto una serie di possibili settori di cooperazione che le consentano di applicare un approccio graduale, proporzionato e

---

<sup>13</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6329-2021-INIT/it/pdf>

reversibile. Un'azione in tal senso è nel nostro comune interesse e potrebbe essere portata avanti in fasi successive, a condizione naturalmente che gli sforzi costruttivi della Turchia siano mantenuti e incrementati nei prossimi mesi.

Le misure potrebbero comprendere:

1. un'attuazione più efficace e reciprocamente vantaggiosa degli elementi fondamentali della dichiarazione UE-Turchia del 2016, in particolare per quanto riguarda la **gestione della migrazione**. Ciò significherebbe in particolare che la Turchia riavvierebbe senza ulteriori indugi il processo di **rimpatrio** dalle isole greche, iniziando con i 1 450 rimpatriandi le cui vie di ricorso legale sono esaurite;
2. da parte loro, gli Stati membri dell'UE dovrebbero intensificare i **reinsediamenti** dalla Turchia verso l'Unione, sulla base dei progressi finora compiuti. Ciò dovrebbe riguardare in particolare i gruppi più vulnerabili di rifugiati siriani in Turchia;
3. il rafforzamento dei nostri già forti **legami economici** costituisce un vantaggio per entrambe le parti, in particolare nell'attuale difficile congiuntura economica. Elementi centrali di tale processo sarebbero la modernizzazione e l'ampliamento dell'ambito di applicazione dell'attuale **Unione doganale** UE-Turchia, come già proposto dalla Commissione. Ciò fornirebbe anche un quadro di riferimento per le riforme economiche in Turchia. Gli Stati membri dell'UE dovrebbero raggiungere un accordo sulle direttive di negoziato e autorizzare la Commissione ad avviare negoziati in vista di tale modernizzazione, a condizione che la Turchia adotti misure concrete per eliminare gli ostacoli attuali agli scambi;
4. è utile mantenere aperti i canali di comunicazione, non da ultimo per sostenere gli impegni di riforma economica e settoriale della Turchia. Potrebbero quindi essere rilanciati i **dialoghi ad alto livello** precedentemente sospesi riguardanti l'economia, l'energia, i trasporti, gli sviluppi politici e la politica estera e di sicurezza, mentre potrebbero esserne avviati di nuovi su temi quali il Green Deal/il clima, la sicurezza interna, le relazioni interconfessionali e la cultura;
5. l'intensificazione dei **contatti interpersonali** è un'ulteriore misura volta a rafforzare la fiducia. La Commissione intende continuare ad agevolare la partecipazione della Turchia alla prossima generazione di programmi pertinenti dell'UE, come Erasmus +, Orizzonte Europa, ecc. nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale. La Commissione è come sempre disponibile per fornire consulenza alla Turchia in merito alle peculiarità dei rimanenti parametri definiti nella tabella di marcia per la liberalizzazione dei visti.

Occorre tuttavia chiarire che, se la Turchia non dovesse progredire in modo costruttivo verso un autentico partenariato con l'UE, ma dovesse tornare ad adottare azioni unilaterali o provocazioni contrarie al diritto internazionale e volte a pregiudicare gli interessi dell'UE e dei suoi Stati membri, in particolare nel Mediterraneo orientale, ciò avrebbe le **conseguenze politiche ed economiche** indicate nella relazione. Gli ulteriori interventi dell'UE dovrebbero essere mirati, proporzionati e reversibili, al fine di adattarsi nel miglior modo possibile alla situazione e al livello della minaccia o della sfida, incentivare il ritorno a un percorso cooperativo ed evitare una dinamica negativa dovuta al crescendo delle tensioni.



Oltre a sospendere gli elementi dell'offerta di cooperazione costruttiva di cui sopra, dovremmo prevedere **misure restrittive** intelligenti, modulabili ma reversibili, muovendo da quelle in vigore. Tali misure potrebbero gradualmente comprendere:

1. l'adozione degli **ulteriori inserimenti in elenco** già approvati dal Consiglio europeo di dicembre;
2. il **rafforzamento** delle misure restrittive previste dai quadri sanzionatori esistenti e l'eventuale inclusione di soggetti giuridici in tali quadri;
3. restrizioni supplementari alla **cooperazione economica UE-Turchia**, comprese le attività della Banca europea per gli investimenti e di altre istituzioni finanziarie;
4. misure **mirate ad altri settori** importanti per l'economia turca, quali il divieto di fornire servizi turistici, consigli di viaggio negativi emessi dagli Stati membri, ecc.;
5. misure supplementari dell'UE **in campo energetico e nei settori connessi**, come i divieti di importazione/esportazione di determinati beni e tecnologie.

Infine, in linea con le conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2020, la Commissione elaborerà rapidamente le opzioni per proseguire i **finanziamenti a favore dei rifugiati e delle comunità di accoglienza** in Turchia. Tenuto conto dei forti bisogni sul campo e del pesante onere che continua a gravare sulla Turchia a tale riguardo, si tratta di un investimento europeo a favore della stabilità e della solidarietà. È decisamente nel nostro interesse prendere come riferimento i successi conseguiti in questi ultimi anni.